



**LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS EN LOS
MUNICIPIOS DEL CAMPO DE GIBRALTAR
(1988-2013)**

**EVOLUCIÓN, RÉGIMEN COMPETENCIAL
Y ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS**

TESIS DOCTORAL

Que presentada para obtener el Título de Doctora

Saida Ayala García

Universidad de Cádiz

2017



**LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS EN LOS
MUNICIPIOS DEL CAMPO DE GIBRALTAR
(1988 – 2013)**

**EVOLUCIÓN, RÉGIMEN COMPETENCIAL
Y ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS**

TESIS DOCTORAL

Que presentada para obtener el Título de Doctora

Saida Ayala García

Director:
Dr. José Joaquín Fernández Alles

Universidad de Cádiz

2017

**LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS EN LOS
MUNICIPIOS DEL CAMPO DE GIBRALTAR
(1988 – 2013)**

**EVOLUCIÓN, RÉGIMEN COMPETENCIAL
Y ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS**

**PUBLIC SOCIAL SERVICES IN THE MUNICI-
PALITIES OF CAMPO DE GIBRALTAR
(1988 – 2013)**

**EVOLUTION, COMPETENTIAL ORDER
AND ADMINISTRATIVE STRUCTURES**

“el espacio de los expulsados se expande
y se va haciendo cada vez más diferenciado.
No es sencillamente un agujero oscuro.
Está presente. También los espacios de
los expulsados necesitan ser conceptualizados”
(Saskia Sassen, *Expulsiones*.
Katz Editores. 2015, p. 248).

A mi familia

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a todas las personas que han colaborado en la realización de esta Tesis Doctoral. Pero, en especial, dar las gracias por su paciencia, correcciones, orientaciones, enseñanzas y motivación al director, el Dr. José Joaquín Fernández Alles, por la ayuda que durante estos años me ha ofrecido, confiando más en mí que yo misma.

RESUMEN: En el marco del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, integrado principalmente por las estructuras administrativas de la Junta de Andalucía y las Entidades Locales (art. 24.2 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre), esta tesis doctoral realiza un estudio descriptivo, analítico y propositivo de los orígenes, evolución, estructura y régimen competencial de los Servicios Sociales Públicos y Servicios de la Dependencia radicados en los términos municipales de los siete Ayuntamientos del Campo de Gibraltar. Este estudio pretende ser una fuente de conocimiento en esta materia—la primera que afronta este objeto en el ámbito académico—, a partir de las siguientes bases metodológicas: a) Una contextualización de la realidad histórica, demográfica, social y del perfil de usuarios los Servicios Sociales en el Campo de Gibraltar, como factores relevantes para la determinación de las condiciones, servicios y prestaciones que son necesarias para garantizar una adecuada planificación, organización y gestión de estos servicios; b) la identificación del marco teórico y jurídico que define y regula los Servicios Sociales públicos, tanto generales (comunitarios) como especializados, como base necesaria para satisfacer los derechos y prestaciones de los usuarios; y c) una metodología mixta (cualitativa y cuantitativa) que permita advertir las necesidades existentes y presentar propuestas de mejora, lo que se afronta mediante la utilización de técnicas e instrumentos de recolección de datos, particularmente el análisis de fuentes documentales e históricas, informantes clave, observación participante, las entrevistas no estructuradas y las historias de vida.

En cuanto a los tres principales resultados de la investigación, a partir de la constatación de la competencia que corresponde nominalmente con carácter “exclusivo” a la Junta de Andalucía, aunque sin carácter excluyente de los Servicios Sociales del Estado y de los Entes Locales (STC18/2016 y 18/2017), se ha podido comprobar que las restricciones presupuestarias aprobadas desde 2012 hasta la actualidad como consecuencia de la crisis económica (2007-2017) y de la reforma constitucional de 2011 han producido una gran afectación en los Servicios Sociales públicos de los municipios del Campo de Gibraltar, configurados como un conjunto heterogéneo de unidades y prestaciones que ni trata de raíz los problemas en presencia ni satisfacen la demanda de los usuarios. En segundo lugar, se han advertido múltiples problemas de funcionamiento en los Servicios Sociales del Campo de Gibraltar; principalmente, heterogeneidad en la cartera de servicios, deficiente sistema de información y diagnóstico de necesidades, retraso en la tramitación, descoordinación, escasez de recursos humanos, falta de financiación, estructuras administrativas obsoletas, ausencia de programas de calidad y cartas de servicios, nula adecuación a las posibilidades de descentralización que permiten las Leyes 5/2010 y 9/2016...). Y, en tercer lugar, en cumplimiento de las exigencias del Estado Social proclamado en el art. 1.1 CE y del concepto de “Servicios Sociales de Interés General” incorporado al Derecho de la Unión Europea, se sugiere una serie de medidas para la mejora de los Servicios Sociales en los municipios del Campo de Gibraltar bajo la inspiración de los principios de cercanía al ciudadano, suficiencia financiera, calidad, transparencia e igualdad promocional de todas las personas: homogeneización de las prestaciones, servicios y programas en los Servicios Sociales de los siete municipios del Campo de Gibraltar, coordinación de los recursos del

sector privado, del sector público y del tercer sector en el marco integrador de todos estos recursos que preconiza la Ley 9/2016 a través del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, estabilidad de las partidas presupuestarias para que no dependan de la coyuntura de las negociaciones políticas ni de programas sin continuidad, profesionalización de los recursos humanos, planificación a partir de un sistema actualizado de evaluación de análisis de la demanda, elaboración y publicación de las cartas de servicios, determinación de la cartera de servicios que se presta en la realidad y, finalmente, asunción de un sistema de prevención de riesgos laborales y de seguridad.

PALABRAS CLAVES: ESTADO SOCIAL. SERVICIOS SOCIALES. AYUNTAMIENTOS. CAMPO DE GIBRALTAR. DERECHOS SOCIALES. TRABAJO SOCIAL. CONSTITUCIÓN.

ABSTRACT: Within the framework of so-called the Public System of Social Services of Andalusia, mainly composed of the administrative structures of the Regional Government and Local Authorities (article 24.2 of Law 9/2016, of December 27), this doctoral thesis offers a descriptive, analytical and propositional study of the origins, evolution, structure and competence regime of the Public Social Services and the De-pendency, taking as reference the municipal terms of the seven Town Councils of the Campo de Gibraltar. In terms of its objectives, this research intends to be a source of knowledge on the Public Social Services of the Field of Gibraltar (the first that addresses this objective in the academic), based on the following methodological bases: a) A contextualization of historical, economic and social reality and social profile of the users in the Social Services in the Campo de Gibraltar, as the determining factors in determining the conditions, services and benefits that are necessary to ensure adequate planning, organization and management of these services; b) Identification of the theoretical and legal framework that defines and regulates public social services, both general (community social services) and specialized; and c) A mixed methodology (qualitative and quantitative), using data collection techniques and instruments, particularly the analysis of documentary and historical sources, key informants, participant observation, unstructured interviews and life histories .

As regards the three main results of the investigation, in first, and from the finding of a competence (social services) that corresponds exclusively to the Junta de Andalucía, although not excluding from the State Social Services and Local Authorities (STC 18/2016 and 18/2017), this thesis has been verified that the budgetary restrictions approved since 2012, as a consequence of the economic crisis (2007-2017), have caused a great affectation in the Public Social Services of the municipalities of the Campo de Gibraltar: a system with heterogeneous services that hardly solve the root of the problems and satisfy users demands. In this sense, secondly, there are many problems of functioning in the Social Services of the Campo de Gibraltar (heterogeneity in the service portfolio, deficient information system and needs diagnosis, delay in processing, in coordination, shortage of human resources, lack of financing, obsolete administrative structures, absence of quality programs and service letters, null adaptation to the possibilities of decentralization allowed by Laws 5/2010 and 9/2016...). And, thirdly, in compliance with the demands of the Social State pro-

claimed in art. 1.1 CE and the concept of "Social Services of General Interest" of European Union Law, a series of measures are suggested for the improvement of Social Services in the municipalities of Campo de Gibraltar under the inspiration of the principles of proximity to the citizen, quality, transparency and promotion equality of all people: homogenization of benefits, services and programs in the Social Services of the seven municipalities of Campo de Gibraltar, coordination of resources of the private sector, public sector and third sector. Within the framework of all these resources advocated by Law 9/2016 through the Public System of Social Services of Andalusia, stability of budget items, not dependent on the conjuncture of political negotiations or programs without continuity, professionalization of the human resources, planning from a system to evaluation of demand analysis, preparation and publication of "letter of services", determination of the portfolio of services, occupational safety and health risk or security system.

KEYWORDS: WELFARE STATE. SOCIAL SERVICES. MUNICIPALITIES. CAMPO DE GIBRALTAR. SOCIAL RIGHTS. SOCIAL WORK. CONSTITUTION.

INDICE

RESUMEN Y PALABRAS CLAVES	V
INDICE	IX
ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS Y FIGURAS	XV
ABREVIATURAS	XXI
CAPÍTULO 1	
INTRODUCCIÓN. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	1
1.Objetivos, hipótesis y justificación	1
2. Metodología y estructura de la investigación.	8
2.1.Metodología y métodos de investigación social.	13
2.2.Técnicas de investigación social e instrumentos de recogida de datos.	13
2.2.1.Entrevistas.	14
2.2.2.Historias de vida.	17
2.2.3.Encuestas.	20
3.Limitaciones de la investigación.	28
CAPÍTULO 2:	31
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA	31
CAPÍTULO 3:	43
LOS SERVICIOS SOCIALES COMO CONTENIDO DEL ESTADO SOCIAL.	43
CAPÍTULO 4:	63
MARCO CONCEPTUAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES	63
CAPÍTULO 5:	83
LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LOS DISTINTOS MARCOS INSTITUCIONALES	83
1.Regulación de los Derechos Sociales en el marco constitucional.	83
2.Valor jurídico de los principios rectores de la política social y económica.	88
3.Regulación de los Derechos Sociales en los Tratados Internacionales.	90
4.Régimen Jurídico de los Derechos Sociales en la Unión Europea.	91

5.El Estatuto de Autonomía de Andalucía y los Derechos Sociales.	96
6.La configuración de los derechos sociales por la legislación autonómica.	100
7. Los derechos de los usuarios de los Servicios Sociales: las Cartas de Servicios.	127
CAPÍTULO 6:	129
EL MARCO COMPETENCIAL	129
1. El Reparto de Competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Servicios Sociales.	129
2.Los Servicios Sociales como competencia de los Entes Locales.	142
3. La coordinación y la cooperación en materia de Servicios Sociales: El Plan Concertado y las Conferencia Sectoriales.	146
3.1. El Plan Concertado.	147
3.2. Las conferencias sectoriales.	149
4. El art. 149.1.1 CE.	150
CAPÍTULO 7:ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.	159
1. Referencia a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.	159
2.Marco normativo.	160
3. ¿En qué sistema de protección social se integra la atención a la dependencia?	161
4. Prestaciones del sistema de autonomía y atención a la dependencia.	165
5. Restricciones presupuestarias en el marco de la Ley de Dependencia.	168
6. La situación de Dependencia en Andalucía, con especial referencia al Campo de Gibraltar.	169
6.1. Personas en situación de dependencia en Andalucía.	169
6.2. Personas en situación de dependencia en el Campo de Gibraltar.	170
CAPÍTULO 8:	175
CONFIGURACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA CON ESPECIAL REFERENCIA AL CAMPO DE GIBRALTAR.	175
CAPÍTULO 9:	187
ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LOS MUNICIPIOS DEL CAMPO DE GIBRALTAR.	187
1.Orígenes y Evolución de los Servicios Sociales en Algeciras.	188
2.Orígenes y Evolución de los Servicios Sociales en Castellar de la Frontera.	196

3.Orígenes y Evolución de los Servicios Sociales en Jimena de la Frontera.	200
4.Orígenes y Evolución de los Servicios Sociales en San Roque.	204
5.Orígenes y Evolución de los Servicios Sociales en La Línea de la Concepción.	213
6.Orígenes y Evolución de los Servicios Sociales en Los Barrios.	220
7.Orígenes y Evolución de los Servicios Sociales en Tarifa.	232
CAPÍTULO 10:	239
ANÁLISIS DEMOGRÁFICO DE LOS MUNICIPIOS DEL CAMPO DE GIBRALTAR (2013-2015)	239
1.Análisis estadístico de la población de Algeciras.	239
1.1. Población.	240
1.2.Tasas demográficas y población inmigrante.	241
1.3. Mercado de trabajo.	243
2.Análisis estadístico de la población de Castellar de la Frontera.	247
2.1.Población.	248
2.2.Tasas demográficas y población inmigrante.	249
2.3. Mercado de trabajo.	251
3.Análisis estadístico de la población de Jimena de la Frontera.	255
3.1. Población.	256
3.2.Tasas demográficas y población inmigrante.	257
3.3.Mercado de trabajo.	259
4.Análisis estadístico de la población de San Roque.	263
4.1.Población.	264
4.2.Tasas demográficas y población inmigrante.	265
4.3.Mercado de trabajo.	267
5.Análisis estadístico de la población de La Línea de la Concepción	272
5.1.Población.	272
5.2.Tasas demográficas y población inmigrante.	273
5.3.Mercado de trabajo.	275
6. Análisis estadístico de la población de Los Barrios.	278
6.1. Población.	279
6.2.Tasas demográficas y población inmigrante.	280
6.3.Mercado de trabajo.	282
7. Análisis estadístico de la población de Tarifa.	287
7.1.Población.	288
7.2.Tasas demográficas y población inmigrante.	288

7.3.Mercado de trabajo.	290
8. Conclusiones del análisis estadístico de los municipios del Campo de Gibraltar.	293
CAPÍTULO 11:	297
SERVICIOS Y PROGRAMAS DE LOS SERVICIOS SOCIALES DEL CAMPO DE GIBRALTAR.	297
1. Servicios Sociales Comunitarios	297
1.1.Servicio de Información, Valoración y Orientación (SIVO).	297
1.2.Ingreso Mínimo de Solidaridad (Salario social).	299
1.3. Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD).	301
1.4. Servicio de convivencia, prevención y reinserción social.	304
1.5. Programa de intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS).	307
1.6.Servicio de cooperación social.	315
1.7. Prestaciones complementarias.	318
2.Servicios Sociales Especializados.	323
2.1.Servicio de atención a la familia e infancia.	323
2.1.1. Marco normativo.	325
2.1.2. Personas atendidas por el EMFI (Equipo Municipal de Familia e Infancia), especial referencia a los municipios del Campo de Gibraltar.	327
2.1.3. Personas atendidas por el ETF, especial referencia a los municipios del Campo de Gibraltar	329
2.2. Servicio de atención a las personas de origen extranjero.	331
2.2.1. Marco Normativo.	331
2.2.2. Personas atendidas por los servicios de atención a la inmigración, especial referencia a los municipios del Campo de Gibraltar.	333
2.3. Servicio de atención a la mujer.	337
2.3.1. Marco Normativo.	337
2.3.2. Personas atendidas por el servicio de atención a la mujer en el Campo de Gibraltar.	340
2.4. Servicio de atención a las drogodependencias.	345
2.4.1. Marco Normativo.	345
2.4.2. Personas atendidas por el servicio de atención a las drogodependencias, especial referencia a los municipios del Campo de Gibraltar.	348
2.5. Servicio de atención a la tercera edad.	353
2.5.1. Marco normativo.	353

2.5.2. Personas atendidas por el servicio de atención a tercera edad, especial referencia a los municipios del Campo de Gibraltar.	355
2.6. Servicio de atención a las discapacidades	360
2.6.1. Marco Normativo.	361
2.6.2. Personas atendidas por el servicio a las discapacidades, especial referencia a los municipios del Campo de Gibraltar.	364
2.7. Servicio de atención a las personas sin hogar.	371
2.7.1. Marco Normativo.	372
2.7.2. Personas atendidas por el servicio a las personas sin hogar, especial referencia a los municipios del Campo de Gibraltar.	373
CAPÍTULO 12	385
SERVICIOS SOCIALES Y EXCLUSIÓN SOCIAL	385
CAPÍTULO 13:	397
HETEROGENEIDAD EN LA POBLACIÓN DIANA: HISTORIAS DE VIDA.	397
CONCLUSIONES	419
BIBLIOGRAFÍA	439

ÍNDICE DE CUADROS, TABLAS Y FIGURAS.

Cuadros:

Cuadro Núm.1: Estructura de la Investigación.	10
Cuadro Núm.2: Terminología.	63
Cuadro Núm.3: Relaciones certificadas de proyectos cofinanciados para desarrollo de prestaciones básicas de Servicios Sociales de corporaciones locales (Año 2016).	148
Cuadro Núm.4: Zonas de Trabajo Social y número de UTS.	183
Cuadro Núm.5: Factores de exclusión. Diferencias entre las nociones de pobreza y exclusión social.	307
Cuadro Núm.6: Número de ZNTS según provincia y localidad.	308
Cuadro Núm.7: Actuaciones en las ZNTS según provincia y tipo de actuación.	308-309
Cuadro Núm.8: Actuaciones en las ZNTS realizadas en Algeciras.	310
Cuadro Núm.9: Actuaciones en las ZNTS realizadas en San Roque.	311
Cuadro Núm.10: Actuaciones en las ZNTS realizadas en La Línea de la Concepción e importes de subvenciones.	311
Cuadro Núm.11: Actuaciones realizadas en la ZNTS de “Los Junquillos” (La Línea de la Concepción).	312
Cuadro Núm.12: Actuaciones realizadas en la ZNTS de “La Atunara” (La Línea de la Concepción).	312
Cuadro Núm.13: Actuaciones realizadas en la ZNTS de “Bellavista” (La Línea de la Concepción).	313
Cuadro Núm.14: Actuaciones realizadas en la ZNTS de “Zona Centro” (La Línea de la Concepción).	313
Cuadro Núm.15: Factores de exclusión.	387
Cuadro Núm.16: Factores de exclusión. Diferencias entre las nociones de pobreza y exclusión social.	387

Diagramas:

Diagrama Núm.1: Relación de Trabajadores de la Concejalía de Servicios Sociales, sanidad, consumo y mujer 1994.	227
Diagrama Núm.2: Relación de Trabajadores de la Concejalía de Servicios Sociales, sanidad, consumo y mujer 1998.	228

Fichas:

Ficha Núm.1: Encuesta.	21
------------------------	----

Gráficos:

Gráfico Núm.1: Problemas más destacados en los Servicios Sociales.	24
Gráfico Núm.2: Población por grupos de edad y sexo (Algeciras). Año 2015 (comparativa con año 2013 y 2014).	240

Gráfico Núm.3: Tasas demográficas (Algeciras). Año 2015	241
Gráfico Núm.4: Población Inmigrante (Algeciras). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	242
Gráfico Núm.5: Demandantes por sector de actividad económica (Algeciras). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	243
Gráfico Núm. 6: Clasificación de personas en paro por sexo (Algeciras). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	244
Gráfico Núm.7: Paro registrado por sexo y nivel formativo (Algeciras). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	245
Gráfico Núm. 8: Contrataciones por sexo en grupos de edad (Algeciras). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	246
Gráfico Núm. 9: Contrataciones por sexo y sectores de actividad (Algeciras). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	247
Gráfico Núm. 10: Población por grupos de edad (Castellar de la Frontera). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	248
Gráfico Núm. 11: Tasas demográficas (Castellar de la Frontera). Año 2015 (comparativa con año 2013 y 2014).	249
Gráfico Núm. 12: Población Inmigrante (Castellar de la Frontera). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	250
Gráfico Núm. 13: Demandantes por sector de actividad económica (Castellar de la Frontera). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	251
Gráfico Núm.14: Clasificación de personas en paro por sexo (Castellar de la Frontera). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	252
Gráfico Núm. 15: Contrataciones por sexo en grupos de edad (Castellar de la Frontera). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	253
Gráfico Núm.16: Contrataciones por sexo y sectores de actividad (Castellar de la Frontera). Año 2015 (comparativa con año 2013 y 2014).	254
Gráfico Núm.17: Paro registrado por sexo y edad (Castellar de la Frontera). Año 2015 (comparativa con año 2013 y 2014).	255
Gráfico Núm. 18: Población por grupos de edad y sexo (Jimena de la Frontera). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	256
Gráfico Núm. 19: Tasas demográficas (Jimena de la Frontera). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	257
Gráfico Núm. 20: Población Inmigrante (Jimena de la Frontera). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	258
Gráfico Núm. 21: Demandantes por sector de actividad económica (Jimena de la Frontera). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	259
Gráfico Núm. 22: Clasificación de personas en paro por sexo (Jimena de la Frontera). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	260
Gráfico Núm. 23: Contrataciones por sexo en grupos de edad (Jimena de la Frontera). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	261

Gráfico Núm. 24: Paro registrado por sexo y nivel formativo (Jimena de la Frontera). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	262
Gráfico Núm. 25: Población por grupos de edad y sexo (San Roque). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	263
Gráfico Núm.26: Población por grupos de edad y sexo (San Roque). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	264
Gráfico Núm. 27: Tasas demográficas (San Roque). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	265
Gráfico Núm. 28: Población Inmigrante (San Roque). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	266
Gráfico Núm. 29: Demandantes por sector de actividad económica (San Roque). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	267
Gráfico Núm. 30: Clasificación de personas en paro por sexo (San Roque). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	268
Gráfico Núm. 31: Paro registrado por sexo y edad (San Roque). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	269
Gráfica Núm. 32: Paro por sexo y nivel formativo (San Roque). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	270
Gráfico Núm. 33: Contrataciones por sexo y sectores de actividad (San Roque). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	271
Gráfico Núm. 34: Población por grupos de edad y sexo (La Línea de la Concepción). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	272
Gráfico Núm. 35: Tasas demográficas (La Línea de la Concepción). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	273
Gráfico Núm. 36: Población Inmigrante (La Línea de la Concepción). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	274
Gráfico Núm. 37: Demandantes por sector de actividad económica (La Línea de la Concepción). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	275
Gráfico Núm. 38: Clasificación de personas en paro por sexo (La Línea de la Concepción). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	275
Gráfico Núm. 39: Paro registrado por sexo y nivel de formación (La Línea de la Concepción). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	276
Gráfico Núm. 40: Contrataciones por sexo en grupos de edad (La Línea de la Concepción). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	277
Gráfico Núm. 41: Contrataciones por sexo y sectores de actividad (La Línea de la Concepción). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	277
Gráfico Núm. 42: Población por grupos de edad y sexo (Los Barrios). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	279
Gráfico Núm. 43: Tasas demográficas (Los Barrios). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	280
Gráfico Núm. 44: Población Inmigrante (Los Barrios). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	281

Gráfico Núm. 45: Demandantes por sector de actividad económica (Los Barrios). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	282
Gráfico Núm. 46: Clasificación de personas por sexo en situación de paro (Los Barrios). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	283
Gráfico Núm. 47: Contrataciones por sexo en grupos de edad (Los Barrios). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	285
Gráfico Núm. 48: Paro registrado por sexo y nivel formativo (Los Barrios). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	286
Gráfico Núm. 49: Contrataciones por sexo y sectores de actividad (Los Barrios). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	287
Gráfica Núm. 50: Población por grupos de edad y sexo (Tarifa). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	288
Gráfico Núm. 51: Población por grupos de edad y sexo (Tarifa). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	288
Gráfico Núm. 52: Población Inmigrante (Tarifa). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	290
Gráfico Núm. 53: Demandantes por sector de actividad económica (Tarifa). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	290
Gráfico Núm. 54: Clasificación de personas por situación de paro (Tarifa). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	291
Gráfico Núm. 55: Contrataciones por sexo en grupos de edad (Tarifa). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	292
Gráfico Núm. 56: Paro registrado por sexo y nivel formativo (Tarifa). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	293
Gráfico Núm. 57: Contrataciones por sexo y sectores de actividad (Tarifa). Año 2015(comparativa con año 2013 y 2014).	293
Gráfico Núm. 58: Personas atendidas por el SIVO. Año 2013.	297
Gráfico Núm. 59: Número de ayudas de emergencia social concedidas en los municipios del Campo de Gibraltar. Año 2013.	299
Gráfico Núm. 60: Personas beneficiarias del SAD. Año 2013.	302
Gráfico Núm. 61: Gastos prestacionales del Servicio de Convivencia, Prevención e Inserción Social. Año 2013.	304
Gráfico Núm. 62: Gastos prestacionales del Servicio de Cooperación Social. Año 2013-2014.	316
Gráfico Núm. 63: Familias beneficiarias de las ayudas económicas familiares de los municipios del Campo de Gibraltar. Año 2013.	319
Gráfico Núm. 64: Número de ayudas de emergencia social concedidas en los municipios del Campo de Gibraltar. Año 2013.	321
Gráfico Núm. 65: Número de atenciones realizadas por el EMFI en los municipios del Campo de Gibraltar. Año 2013.	327
Gráfico Núm. 66: Número de atenciones realizadas por el ETF en los municipios del Campo de Gibraltar. Año 2013.	329
Gráfico Núm. 67: Número de personas de origen extranjero en los municipios del Campo de Gibraltar. Año 2013.	332

Gráfico Núm. 68: Cuantías otorgadas por FAIREA. Año 2013.	334
Gráfico Núm. 69: Número de intervenciones realizadas los CMIMs del Campo de Gibraltar. Año 2013.	341
Gráfico Núm. 70: Número total de citas y consultas en los CTAs del Campo de Gibraltar. Año 2013.	349
Gráfico Núm. 71: Tasas demográficas. Año 2013, 2014 y 2015.	358
Gráfico Núm. 72: Número y nacionalidades de las personas sin hogar en España. (Finales del año 2012).	373
Gráfico Núm. 73: Solicitudes y concesiones por servicio o prestación. (Finales del año 2012).	376
Gráfico Núm. 74: Número y nacionalidades de las personas sin hogar en España (Finales del año 2012).	378
Gráfico Núm. 75: Personas sin hogar atendidas por Servicios Sociales del Campo de Gibraltar. (Año 2013).	380
Gráfico Núm. 76: Personas atendidas por Servicios Sociales por conductas disociales. (Año 2013 - 2014).	382
Gráfico Núm. 77: Minorías étnicas atendidas por Servicios Sociales. (Año 2013 - 2014).	383
Gráfico Núm. 78: Renta media por hogar, persona y unidad de consumo (comparativa del 2010 – 2014).	389
 Organigramas:	
Organigrama Núm.1: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.	179
Organigrama Núm.2: Delegación de Igualdad y Bienestar Social del Ayuntamiento de Algeciras.	193
Organigrama Núm.3: Servicios Sociales Comunitarios Ayuntamiento de Algeciras.	194
Organigrama Núm.4: Servicios Sociales Especializados Ayuntamiento de Algeciras.	195
Organigrama Núm.5: Servicios que presta la Diputación de Cádiz en el municipio de Castellar de la Frontera.	198
Organigrama Núm.6: Servicios Sociales Comunitarios del municipio de Castellar de la Frontera.	199
Organigrama Núm.7: Servicios que presta la Diputación de Cádiz en el municipio de Jimena de la Frontera.	202
Organigrama Núm.8: Servicios Sociales Comunitarios del municipio de Jimena de la Frontera.	203
Organigrama Núm.9: Departamento Municipal de Salud (San Roque).	205
Organigrama Núm.10: Servicios Sociales Generales del municipio de San Roque.	210
Organigrama Núm.11: Servicios Sociales Comunitarios del municipio de San Roque	211
Organigrama Núm.12: Servicios Sociales Especializados del municipio de San Roque.	212
Organigrama Núm.13: Fuente: Servicios Sociales Generales de La Línea de la Concepción.	216
Organigrama Núm.14: Servicios Sociales Comunitarios. Zona Levante. La Línea de la Concepción.	217

Organigrama Núm.15: Servicios Sociales Comunitarios. Zona Poniente. La Línea de la Concepción.	218
Organigrama Núm.16: Servicios Sociales Comunitarios. Zona Centro. La Línea de la Concepción.	218-219
Organigrama Núm.17: Centro de Encuentro y Acogida. La Línea de la Concepción.	219
Organigrama Núm.18: Viviendas Tuteladas para personas Mayores. La Línea de la Concepción.	220
Organigrama Núm.19: Servicios Sociales Generales del municipio de Los Barrios.	229
Organigrama Núm.20: Servicios Sociales Comunitarios del municipio de Los Barrios.	230
Organigrama Núm.21: Servicios Sociales Especializados del municipio de Los Barrios.	231
Organigrama Núm.22: Servicios Sociales Generales del municipio de Tarifa.	237

ABREVIATURAS

ABVD	Actividades Básicas de la Vida Diaria.
ASPF	Asistencia Sanitaria y prestación Farmacéutica.
ATP	Ayuda de Tercera Persona.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
BVD	Baremo de Valoración de la Dependencia.
CA/CCAA	Comunidad/es Autónoma/s.
CAA	Comunidad Autónoma Andaluza.
CAIT	Centro de Atención Infantil Temprana.
CCOO	Comisiones Obreras.
CCTT	Centros Terapéuticos.
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2007.
CE	Constitución Española de 27 de diciembre 1978.
CEA	Centro de Encuentro y Acogida.
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica.
CES	Consejo Económico y Social.
CIF	Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud.
CMIM	Centro Municipal de Información a la Mujer.
CTA	Centro de Tratamiento Ambulatorio.
DENOs	Demandantes de Empleo No Ocupados.
DL	Decreto Ley.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948.
EAA	Estatuto de Autonomía para Andalucía. (LO 2/2007, de 19 de marzo).
EMFI	Equipo Municipal de Familia e Infancia.

ETF	Equipo de Tratamiento Familiar.
EVE	Escala de Valoración Específica de dependencia para personas menores de tres años.
FJ	Fundamento jurídico.
IAM	Instituto Andaluz de la Mujer.
IASS	Instituto Andaluz de Servicios Sociales.
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
IRS	Instituto de Reformas Sociales.
JA	Junta de Andalucía.
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
LAAD	Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.
LGSS	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
LO	Ley Orgánica.
LOEXIS	Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público
LSS	Ley de Servicios Sociales de Andalucía.
MENAS	Menores Extranjeros No Acompañados.
MGT	Movilidad y Compensación por Gastos de Transporte.
MSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
MTAS	Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Sanidad.
MTI	Ministerio de Trabajo e Inmigración.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONCE	Organización Nacional de Ciegos Españoles.
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales.
OPE	Operación Paso del Estrecho.

PIA	Programa Individualizado de Atención.
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 16 de diciembre de 1966.
PNC	Pensión No Contributiva.
RAE	Real Academia Española.
RD	Real Decreto.
RDL	Real Decreto Ley.
RELOEXIS	Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
SAAD	Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
SAD	Servicio de Ayuda a Domicilio.
SAP	Servicio de Asistencia a Pensionistas.
SAS	Servicio Andaluz de Salud.
SEREM	Servicio de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos.
SGIM	Subsidio de garantía de ingresos mínimos.
SIVO	Servicio de Información, Valoración y Orientación.
SS	Seguridad Social.
STC/SSTC	Sentencia/s del Tribunal Constitucional.
TC	Tribunal Constitucional.
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TS	Trabajador Social.
TUE	Tribuna de la Unión Europea.
UDH	Unidades de Desintoxicación Hospitalaria.
UE	Unión Europea.
UGT	Unión General de Trabajadores.
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
UTS	Unidad de Trabajo Social.
UVA	Unidad Vecinal de Absorción.
VAES	Viviendas de Apoyo a Enfermos de Sida.

VAR	Viviendas de Apoyo a la Reinserción.
VAT	Vivienda de Apoyo Terapéutico.
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana.
ZNTS	Zonas con Necesidades de Transformación Social.
ZTS	Zona de Trabajo Social.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

1. Objetivos, hipótesis y justificación

Esta Tesis Doctoral analiza el surgimiento, desarrollo, organización y régimen jurídico de los Servicios Sociales públicos y de la Dependencia (título competencial distinto a los Servicios Sociales) de los municipios del Campo de Gibraltar a partir del marco normativo que surgió con la derogada Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales Andalucía, que actualmente se rige por la vigente Ley 9/2016, de 27 de diciembre¹, incluyendo un estudio de su sistema competencial, sus estructuras administrativas y sus recursos humanos, con una particular referencia al trabajador social.

En la evolución de este sistema competencial y organizativo sobre los Servicios Sociales, ámbito material al que España se incorpora tarde tomando como referencia la experiencia comparada europea surgida tras la II Guerra Mundial², deben destacarse los hitos normativos que, una vez aprobados los textos de la Constitución de 1978 y del primer Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 6/1981, de 30 de diciembre), supusieron la Ley 2/1988, de 4 de abril, la LO 2/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante, EAA), la Ley 39/2006, de 14 de

¹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. *BOJA* 248, de 29 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2016/248/1>; anteriormente, Andalucía. Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía. *BOJA* núm. 29, de 12 de abril de 1988. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1988/29/1> Véase también Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía en: http://www.juntadeandalucia.es/salud/export/sites/cs salud/galerias/documentos/c_9_bienestar_social/ley_servicios_sociales_andalucia/anteproyecto_ley_servicios_sociales.pdf

²Los Servicios Sociales deben su primera elaboración conceptual a la doctrina anglosajona y al concepto francés de servicio público, Abbott, G. (1941), *From Relief to Social Security: The Development of the New Public Welfare Services and Their Administration*; Cook County, IL, Board of County Commissioners. *Charity Service Reports. 1910–1927*; Barker, R. (2003), *The social work dictionary* (5thed.). Washington, DC: NASW Press; Patterson, J. T. (1981), *America's Struggle against Poverty, 1900–1985*; sobre el enlaje conceptual clásico de la actividad prestacional del Estado en el sistema jurídico continental europeo, Pisier-Kouchner, E., *Le service public dans la théorie de l'Etat de León Duguit*, París, 1972, p. 17 y ss; y Hauriou, M. (1919), *Précis de Droit Administratif*, París, 9^a ed., pp. 44-49. A nivel comparado europeo, Anheier, H. K. Kumar, S. (2003), *Social services in Europe: an annotated bibliography*. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogike. Frankfurt, German, pp. 41-45.

diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia³ y la citada Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. En el ámbito de su financiación, destaca de forma sobresaliente la reforma del art. 135 de la Constitución de 1978 (en adelante, CE), como fundamento de las reformas normativas, administrativas y de restricción presupuestaria derivadas la crisis económica iniciada en los años 2007-2008 y anticipada desde el año 2004 en materia de desempleo⁴, con gran impacto en la demanda de Servicios Sociales del Campo de Gibraltar (Algeciras, Castellar de la Frontera, Jerez de la Frontera, Jimena de la Frontera, Los Barrios, San Roque y Tarifa), territorio donde se encuentran tres de los quince municipios con más desempleo en España, según datos del INE que analizamos en esta tesis doctoral.

Pero, ¿qué entendemos por Servicios Sociales? Sostiene Patrocinio de las Heras (1998):

“Los Servicios Sociales son los instrumentos de la política social, que dispone la sociedad y los poderes públicos para la atención básica de las necesidades de las personas, grupos y comunidades que tienden a desarrollar las condiciones de igualdad para que todos los ciudadanos y en la creación de nuevos valores sociales, tendentes a la obtención de bienestar social y calidad de vida”⁵.

Aunque sobre este concepto, con sus fundamentos y contenidos, volveremos más adelante, debe destacarse en esta introducción los relevantes cambios que ha sufrido en la última década. En primer lugar, actualmente, como han expuesto Alemán Bracho o Roldán García, los sistemas públicos de Servicios Sociales y de la Dependencia subsisten en una situación de debilidad presupuestaria y fragilidad administrativa debido a las grandes reformas emprendidas en el sistema de Servicios Sociales en los ámbitos autonómico y

³Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia *BOE* núm. 299 de 15 de diciembre. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-21990> (Consultado: 21 de marzo de 2017).

⁴Encuesta de Población Activa. Serie histórica. Disponible en: http://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm (Consultado: 21 de marzo de 2016).

⁵Las Heras Pinilla, M.P. (1998). “Bienestar social y sistema de Servicios Sociales en España” 217-238, en Fernández García, T., y Paramio Rodrigo, L. P. (1998). *Estado de bienestar: Perspectivas y límites* Universidad de Castilla La Mancha, p. 223; Powel M., Hewitt, M., *Welfare State*, cit, p. 81.

local, lo que conduce a que, siguiendo una tendencia global denunciada por Byrne, Bauman o Sassen, muchos individuos o grupos sociales vivan en condiciones de bloqueo de posibilidades de desarrollo, pobreza y exclusión social, es decir, en una miseria física, psíquica, humana, material...⁶. Multitudes de personas han quedado, como defiende Saskia Sassen, “excluidas”, atrapadas en “archipiélagos de excepciones” como lo califica Zygmunt Bauman, marginados por el sistema político y económico: desempleados, trabajadores pobres, refugiados, inmigrantes irregulares, desahuciados de sus viviendas, dependientes sin prestaciones o personas mayores sin recursos. Con evidente retroceso respecto a las etapas anteriores de desarrollo de los sistemas públicos de Servicios Sociales, se trata de un proceso que los Estados de la Unión Europea están experimentando desde 2007 en el contexto de la crisis económica en el ámbito de lo que el citado Bauman ha calificado como parte del “Estado de crisis”⁷. Los Servicios Sociales han pagado un alto precio de restricción presupuestaria —Girela Rejón lo denomina el precio del neoliberalismo en los Servicios Sociales—⁸ que ha disminuido su alcance como instrumentos de política social en cumplimiento del marco europeo de estabilidad económica y sostenibilidad financiera. Como sostiene Ruiz-Rico respecto al caso andaluz:

“Los derechos sociales y laborales se ven recortados por una especie de patrón único, sometido a las leyes ineludibles de “los mercados”, lo

⁶Alemán Bracho, C., y Fernández García, T. (2004). *Introducción a los Servicios Sociales* Madrid, pp.19-20; Byrne, D.M (1999), *Social exclusión*. Buckingham, England. Open University Press, pp. 12 y ss; Sassen, S (2015), *Expulsiones. Brutalidad y complejidad de la economía global*. Madrid, pp. 11-17; Bauman, Z. (2008) *Archipiélago de excepciones*. Katz Editores. Madrid, 2008, pp. 21 y ss; Roldán García, E. Castanyer, M. (2012), “Servicios Sociales en tiempos de crisis”, *Cuadernos de Trabajo Social*, 25-1, pp. 13-15.

⁷Bauman, Z., Bordoni, C. (2016), *El Estado de crisis*, Paidós. Barcelona, pp. 41-46. En el mismo sentido, aplicado a los Servicios Sociales, Powell, M.; Hewitt, M. (2002), *Welfare State and Welfare Change*. Open University Press. Buckingham, pp. 71-92; Mateo Pérez, M.A., Martínez-Román, M.A.; Doménech López, Y., “Social Services in Times of Economic and Social Crisis: The case of Spain”, *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, 50, 2015, pp. 96-110.

⁸Girela Rejón, B. (2017), “El Trabajo Social y los Servicios Sociales en España: El precio del neoliberalismo”, *ReiDoCrea: Revista Electrónica de Investigación y Docencia Creativa*, 6, pp. 103-104. Disponible en: <http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/45112/1/6-9.pdf> (Consultado: 03 enero de 2014).

que conduce al incumpliendo gran parte de los derechos sociales constitucionalizados. Las políticas públicas están dando un paso atrás con respecto al Estado del Bienestar, primando otros intereses económico-financieros antagónicos con las libertades y derechos constitucionalizados. Una vez más, sufre la promoción y la garantía de la igualdad de oportunidades y el progreso del conjunto de la sociedad”⁹.

La aplicación del citado art. 135 CE, reformado el 27 de septiembre de 2011, y desarrollado por la LO 2/2012, de 27 de abril, Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, eleva los principios de estabilidad, sostenibilidad y eficiencia a la condición de límites del Estado social y canon de constitucionalidad, con efectiva repercusión desde 2012 en las políticas sobre Servicios Sociales a nivel europeo y estatal, y de Andalucía en particular.

En segundo lugar, el sistema público de los Servicios Sociales y el de la Dependencia, que mayoritariamente se gestionan por los entes autonómicos y locales, han debido adaptarse a la reforma normativa del régimen local estatal y andaluz, que han limitado las competencias delegadas e impropias de los entes locales, comprometiendo aproximadamente 70.800 empleos en el ámbito de los Servicios Sociales, así como la reducción de 2,6 millones de prestaciones, 30.000 plazas en residencias de mayores y 1.800 millones de euros destinados a Servicios Sociales¹⁰.

En este ámbito competencial, la disposición transitoria segunda de la Ley 27/2013 estableció la asunción por las CCAA de las competencias relativas a Servicios Sociales con fecha 31 de diciembre de 2015. Según el apartado 5 de esta disposición transitoria segunda “si las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose

⁹Ruiz-Rico Ruiz, G. (2013): “La constitución normativa y el principio de la estabilidad presupuestaria”, *Istituzioni del Federalismo: Rivista Di StudiGiuridici e Politici*, (1), 229, pp. 261-263. Sobre la consideración nuclear de la financiación de los Servicios Sociales, con factores éticos y políticos, es obra de referencia en el ámbito anglosajón, Glennerster, H. *Paying for Welfare: Towards 2000*. Third Edition. Prentice Hall Europe. Hemel Hempstead, pp. 31 y ss.

¹⁰Prats, J. (2013), “La reforma de régimen local deja en el aire 70.800 empleos sociales”. *El País*. Disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/07/25/actualidad/1374778534_138567.html (Consultado: 25 de julio de 2013).

por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora¹¹”. Las CCAA asumieron también la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio, relativas a la prestación de los Servicios Sociales y de promoción y reinserción social.

Se trata de un proceso que afecta tanto a las Administraciones públicas como igualmente al denominado Tercer Sector¹² cuando actúa como administración indirecta de los Servicios Sociales, particularmente las numerosas ONGs destinadas a la ayuda social, la cooperación y la mejora de las políticas asistenciales, muchas de las cuales han desaparecido del sistema de Servicios Sociales, dejando a un importante número de personas sin atenciones sociales y al borde de la exclusión social¹³.

Pues bien, tomando como base estos antecedentes, que serán ampliados más adelante, el objetivo principal de esta Tesis Doctoral se dirige a describir y analizar la evolución de los Servicios Sociales públicos y de la Dependencia de los municipios del Campo de Gibraltar desde la promulgación de la derogada Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales Andalucía hasta la citada Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía¹⁴, con un estudio de su sistema competencial, sus estructuras administrativas y sus recursos humanos. Competencialmente, en este ámbito geográfico de los municipios campogibraltareños, el tratamiento de estos Servicios Sociales ha sido objeto de gestión en las últimas tres décadas a partir de una estructura administrativa compleja

¹¹Ibídem.

¹²Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social. *BOE* núm. 243, de 10 de octubre de 2015. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10922 (Consultado: 27 de marzo de 2016).

¹³Muñoz Machado, S. (2004), “El derecho del sector solidario”, *Revista General De Derecho Administrativo*, (6), 1, pp. 1-12.

¹⁴Ley 2/1988, de 4 de abril, cit. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1988/29/1> (Consultado: 19 de abril de 2016); y Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, cit.

con tres niveles de gobierno y administración pública: el Estado —cuya Oficina de Coordinación del Estado en Algeciras tiene atribuida importantes funciones de carácter fronterizo: defensa, seguridad e incluso la vertiente asistencial del dispositivo migratorio organizado más importante a nivel mundial (la Operación Paso del Estrecho, OPE)—¹⁵, las delegaciones territoriales de la Junta de Andalucía y los entes locales (la Diputación Provincial de Cádiz, la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y los siete Ayuntamientos a través de sus respectivas delegaciones de Servicios Sociales). Esta estructura administrativa se complementa con una amplia red asistencial privada, de carácter asociativo y fundacional que, bajo el estatuto de entidades colaboradoras, concertadas, en convenio o perceptoras de subvenciones públicas, asumen una parte importante de la asistencia social de inmigrantes, drogodependientes, mujeres en situación de marginalidad y otros sectores en riesgo de exclusión social. La importancia de esta estructura se extiende a la organización y cualificación de sus recursos humanos, lo que plantea cuestiones relevantes de régimen jurídico y planificación, dando lugar durante la década de los noventa del pasado siglo XX, a que la formación de estos recursos humanos fuera proyectada a nivel de enseñanza superior con la implantación en la ciudad de Algeciras de tres titulaciones universitarias adscritas a la Universidad de Cádiz (Diplomatura en Trabajo Social, Diplomatura en Gestión y Administración Pública y Diplomatura en Relaciones Laborales), que han formado a cientos de profesionales en las disciplinas de los Servicios Sociales.

Determinado así el objetivo general de la tesis, la primera tarea después del diseño de la investigación fue la concreción de los objetivos específicos a través de un acercamiento cualitativo y cuantitativo que describe y analiza el sistema de Servicios Sociales y de dependencia del Campo de Gibraltar en toda su dimensión:

- a) Estudio de la evolución histórica del sistema de Servicios Sociales públicos implantado en el territorio de los siete municipios del Campo de Gibraltar, así como el análisis de su organización y de su sistema de prestaciones básicas y/o complementarias.

¹⁵Carta de Servicios de la Subdelegación del Gobierno de Cádiz. Disponible en: http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/cartas_servicios/parrafo/00/text_es_files/Carta-web-Cadiz.pdf (Consultado: 19 de abril de 2016).

- b) Descripción y análisis del marco normativo y el modelo de sistema público de Servicios Sociales públicos en Andalucía, con particular referencia a los municipios del Campo de Gibraltar.
- c) La evaluación del impacto de las reformas legislativas, administrativas y presupuestarias en los Servicios Sociales públicos del Campo de Gibraltar.
- d) El análisis sobre la aplicación de los principios de coordinación, eficacia, eficiencia, calidad, mérito y buena administración en los Servicios Sociales públicos del Campo de Gibraltar.
- e) Análisis del impacto de la crisis económica y las reformas administrativas sobre el sistema de empleo público en materia de Servicios Sociales públicos, previo tratamiento de la estructura socioeconómica del Campo de Gibraltar, incluida las salidas profesionales de los trabajadores sociales¹⁶.
- f) La enunciación de una serie de recomendaciones y propuestas de mejora del sistema público de Servicios Sociales en el Campo de Gibraltar, bajo los mencionados principios de coordinación, calidad y eficacia administrativas.

En síntesis, la presente investigación afronta un estudio descriptivo, analítico y propositivo de los Servicios Sociales públicos y de la Dependencia del Campo de Gibraltar, en particular en relación con el régimen competencial, organizativo, prestaciones y situación tanto de los profesionales como de las personas que requieren de estos servicios para lograr un nivel razonable de inclusión social; en última instancia, para fomentar la paz social (art. 10.1 CE)¹⁷.

Teniendo en cuenta este marco de objetivos, se ha partido de las siguientes hipótesis. En primer lugar, que la situación socio-económica y fronteriza del Campo de Gibraltar han podido configurar en los últimos cuarenta años las estructuras administrativas del Campo de Gibraltar, en general, y la especializadas, en particular. En segundo lugar, que la evolución del régimen jurídico estatal y

¹⁶Prats, J. (2013), “La reforma de régimen local deja en el aire 70.800 empleos sociales”, *ult. loc. cit.*, Fombuena Valero, J., “¿Quién es el otro del Trabajo Social?: alteridad y Trabajo Social”, *Portularia: Revista de Trabajo Social*, 11, (2), 61-68. Disponible en: http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/5487/Quien_es_el_otro_del_trabajos_social.pdf?sequence=2 (Consultado: 12 enero de 2014).

¹⁷Peces-Barba Martínez, G. (2007). La dignidad humana. Madrid: *Dykinson*, pp. 157 – 171.

autonómica de los Servicios Sociales no ha tenido en cuenta totalmente las necesidades específicas del Campo de Gibraltar. En tercer lugar, que no han existido estudios o informes específicos ni planificación estatal o autonómica particularizada que atienda a las particularidades de los municipios del Campo de Gibraltar. En cuarto lugar, que también se han podido producir los desajustes generales (en los niveles estatal, autonómico y local) derivados del incumplimiento de los principios de coordinación, eficacia, eficiencia, calidad, mérito y buena administración en los Servicios Sociales públicos del Campo de Gibraltar. En quinto lugar, ha podido existir una defectuosa gestión de la formación, selección y formación continua, solo en parte provocado por las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis económica del año 2007 y obligatorias desde el año 2012.

2. Metodología y estructura de la investigación.

Esta tesis doctoral afronta un objeto presidido por tres características que condicionan su metodología y fuentes. En primer lugar, su interdisciplinariedad entre el Trabajo Social, la Sociología y el Derecho Público, siendo el primero de ellos el ámbito principal por su vinculación a los Servicios Sociales¹⁸. En segundo lugar, por el carácter novedoso de la investigación, a tratarse del primer estudio sobre esta materia en el ámbito territorial elegido, lo que se implica la inexistencia de estudios previos sobre los Servicios Sociales en los municipios del Campo de Gibraltar. Y, tercer lugar, por la falta de información oficial actualizada sobre este objeto, incluso a nivel estatal¹⁹.

A partir de estas tres características, y una vez indicados los objetivos y enunciadas las hipótesis del trabajo, en cuanto a la metodología, en primer lugar, se han utilizado las técnicas interpretativas y analíticas propias las Ciencias Sociales y de la Ciencia Jurídica. En cuanto a la Ciencia del Derecho, especialmente en el Derecho Público que regula los principios y normas reguladoras de esta materia, acudimos al análisis jurídico como herramienta en la interpretación de las

¹⁸Edwards, R.L. (Ed.-in-Chief). *Encyclopedia of social work* (19th Ed.). Washington, DC: NASW Press, p. 7-21.

¹⁹I. González Rodríguez (2016), “Actualización del Sistema Estatal de Información de Servicios Sociales”, *Sesenta y Más*, 334, pp. 24-25.

disposiciones constitucionales y legales que tratan el tema de los Servicios Sociales y de la Dependencia, así como de la jurisprudencia que interpreta su régimen jurídico en el marco del Estado social que proclama el art. 1.1 CE. La importancia de la interpretación constitucional en relación con este objeto no sólo está determinada por el ámbito material, (Servicios Sociales) y subjetivo de la competencia (titularidad), sino también por los derechos sociales que se ven comprometidos (Capítulo III del Título I) y por el sistema de valores y cláusula de transformación social (art. 9.2 CE) que asume la Constitución para lograr la finalidad de integración estatal. Como afirmó tempranamente Ignacio de Otto²⁰, la palabra Constitución y, con ella, la expresión “Derecho Constitucional” se encuentra cargada de significado político, pues evoca inmediatamente ideas como libertad y democracia, garantía de los derechos de los ciudadanos, limitación del poder, pero también la regulación de las prestaciones sociales y económicas que permiten el disfrute de los derechos en el marco del denominado Estado Social²¹. Y junto a la interpretación constitucional, se ha acudido al complemento jurisprudencial derivado de las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH); del Tribunal Supremo (TS) respecto al Estado social, el art. 9.2 CE, el régimen jurídico de los principios rectores de la política social y económicas, y las competencias en materia de Servicios Sociales, dependencia y discapacidad.

En segundo lugar, y partiendo de la premisa de que se distinguen tres metodologías de investigación — la metodología cuantitativa, cualitativa y crítica —, en esta investigación se ha optado por un paradigma tipo mixto, para poder superar los límites que plantea cada metodología de investigación:

a) **Metodología cualitativa**, por su sustento doctrinal, con el estudio de la bibliografía y hemerografía, además de un programa de entrevistas a informantes claves (trabajadores sociales de los Servicios Sociales y de servicios especializados)

²⁰De Otto, I. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 2008, pág.11; L. López Guerra, *Introducción al Estado Constitucional*. Tirant Lo Blanc. Valencia. 1994, Capítulo VIII; A. Garrarena Morales, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Tecnos, Madrid, 1984, pp. 231-246.

²¹Pernice, I. (2015). ‘Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe’. *European Constitutional Law Review*, pp. 541-562.

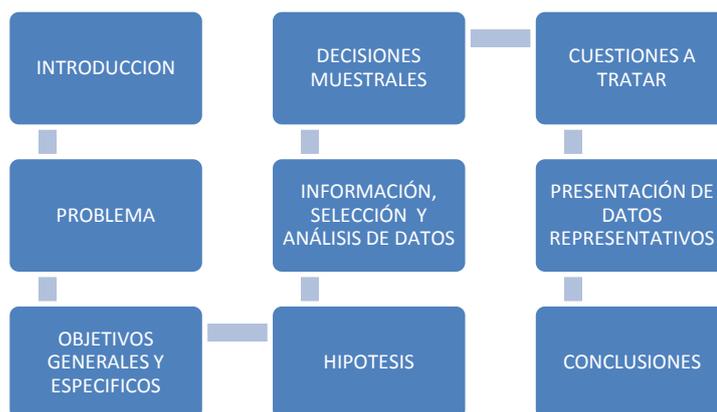
cuyas entrevistas permitió abordar los problemas planteados desde perspectivas complementarias para conocer en profundidad la situación de los Servicios Sociales en cada localidad del Campo de Gibraltar, siguiendo un camino de descubrimiento progresivo, tomando como base el marco teórico desde el que se analiza la realidad y las cuestiones a las que se quiere dar respuestas, permitiendo a su vez seleccionar escenarios reales que se constituyen fuentes de información²²

b) **Metodología cuantitativa**, en la que se han desarrollado dos acciones distintas y complementarias orientadas a conseguir los objetivos previamente citados. Por una parte, se ha acudido al análisis de fuentes secundarias elaboradas por distintos organismos de estudio: desde las estadísticas estatales (INE), autonómicas (Observatorio Argos) y locales (proporcionadas por los ayuntamientos de los municipios campogibraltareses) hasta las estadísticas propias de la Oficina Estadística de la UE (Eurostat)²³. Por otra parte, se han realizado encuestas a trabajadores sociales radicados en los siete municipios del Campo de Gibraltar, que permitirá conocer la percepción que tienen éstos sobre los Servicios Sociales. Posteriormente, se ha de fragmentar la realidad cuantificándola y separándolas según los datos de las distintas localidades, con el fin de poder manejar datos estadísticos que son de vital importancia para llegar a alcanzar nuestros objetivos.

En cuanto a la presentación de los contenidos, esta tesis doctoral asume el siguiente esquema de investigación:

²²Ruíz Olabuénaga, J. I. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa* (5ª ed.), Vol. 15. Universidad de Deusto, pp. 9 – 15. Disponible en: http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/45669182/Metodologia_de_la_investigacion_cualitativa.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1501322208&Signature=emitESpz029qQzuxyTbfPuPUBAE%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DMetodologia_de_la_investigacion_cualitat.pdf (Consultado: 04 de marzo de 2015).

²³ Palella, S., Y Martins, F. (2006). *Metodología de la investigación cuantitativa*. Caracas: Fedupel.



Cuadro Núm. 1: Estructura de la Investigación. Fuente: propia.

En cuanto a la estructura, la Tesis Doctoral se ha desglosado en doce capítulos. En el Capítulo 1, con la "Introducción", se definen los objetivos que se pretenden alcanzar con esta Tesis Doctoral, junto a las hipótesis sobre el tema y el análisis de los problemas que suscitan la configuración y desarrollo de estos servicios. Además, desarrolla la metodología de investigación, las técnicas e instrumentos de recogida de datos, los métodos utilizados, la estructura de la tesis doctoral y las limitaciones encontradas en la investigación. Por su parte, en el Capítulo 2, se expone el surgimiento del Estado Social en España, su construcción y la evolución que ha tenido con los años, reforzando estas anotaciones con obras importantes en la materia, y, por consiguiente, se definen los Servicios Sociales como contenido de este Estado social. Por otro lado, en el Capítulo 3, se brinda la evolución de terminologías sobre la acción social hasta llegar a lo que hoy se conoce como Servicios Sociales, estudiando su marco teórico y conceptual, para poder hacer un buen uso de los conceptos, definiéndolos y comparándolos con otros de uso cotidiano. En el Capítulo 4, se aborda los antecedentes y la evolución histórica sobre los Servicios Sociales en España, desde la Edad Media hasta la actualidad, y se vislumbra la forma en la que se ha ido consolidando los Servicios Sociales, además se incluyen los aspectos jurídicos necesarios para esta Tesis Doctoral. Posteriormente, en el Capítulo 5 se estudia el régimen jurídico de los Derechos Sociales en los distintos niveles: internacional, europeo, constitucional y autonómico, además se trata el valor jurídico de los principios rectores de la política social y económica, todo ello con particular referencia a los Servicios Sociales. En el Capítulo 6, se manifiesta el marco competencial, y aclarándose el reparto de estas

competencias, en materia de protección social, entre el Estado, las Comunidades autónomas y los entes locales. Además, se especifica la configuración de la legislación autonómica en cuanto a los Servicios Sociales se refiere, así como la coordinación y cooperación entre el Plan Concertado de los Servicios Sociales²⁴ y las conferencias sectoriales²⁵. Por consiguiente, el Capítulo 7, trata la atención a las personas en situación de dependencia, haciendo referencia a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. A su vez, se explica el motivo del por qué este sistema de protección social está integrado en los Servicios Sociales. Por otro lado, se recogen las prestaciones y los servicios que se desarrollan bajo el marco normativo indicado anteriormente, incidiendo en las restricciones presupuestarias de estos últimos años. Por último, se expone el contexto de las personas en situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía y en el Campo de Gibraltar. Y también se hace referencia a los valores jurídicos de los principios rectores de la política social y económica.

En el Capítulo 8, se da cabida a la evolución de la configuración de los Servicios Sociales en Andalucía, haciendo especial referencia a la Ley 4/1988, de 4 de abril y analizando la nueva Ley de Servicios Sociales, 9/2016, de 27 de diciembre. Además, se definen y explican las diferencias entre los Servicios Sociales Comunitarios y Especializados, todo ello con particular referencia hacia la configuración de estos servicios en el Campo de Gibraltar. Relacionado con el capítulo anterior, en el Capítulo 9, se desarrolla el origen de la acción social en los municipios del Campo de Gibraltar, y la evolución histórica hasta llegar a la configuración de los Servicios Sociales en los siete municipios del Campo de Gibraltar. En el Capítulo 10, y para comprender un poco mejor el enclave donde se desarrolla esta Tesis Doctoral, se realiza un análisis estadístico, un estudio de población, se recogen las tasas demográficas y el mercado de trabajo de los municipios del Campo de Gibraltar

²⁴Gutiérrez Resa, A. G. (2001). “El Plan Concertado de prestaciones básicas de Servicios Sociales en España (Once años del Plan Concertado)”. *Reis*, pp. 89-130. Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/997/99717884004/> (Consultado: 04 de mayo de 2015).

²⁵Duque Villanueva, J. C. (2007). “Las conferencias sectoriales”. *Revista española de derecho constitucional*, 27(79), pp. 113-153. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/24885434?seq=1#page_scan_tab_contents (Consultado: 04 de mayo de 2015).

(2013-2015). Con este estudio, como se ha indicado se pretende comprender mejor la situación de estos siete municipios y la importancia de los Servicios Sociales en cada uno de ellos. Y una vez realizado este análisis se elabora el Capítulo 11, donde se definen los programas y prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios y Especializados de los municipios del Campo de Gibraltar, y se detallan el número de personas que hacen uso de estos servicios por municipio, conociendo en profundidad la situación de los siete municipios campogibraltareses. A continuación, en el Capítulo 12, se define de forma extensa el concepto de Exclusión Social, y posteriormente en el Capítulo 13, se realiza un estudio sobre las personas en exclusión social o en riesgo de estarlo a nivel mundial, nacional, provincial y comarcal y la relación de éstas con los Servicios Sociales. Por último, se recogen las conclusiones finales de todo el trabajo de investigación realizado, junto a planteamientos y recomendaciones.

2.1. Metodología y métodos de investigación social.

Dado el carácter interdisciplinar y complejo que concierne esta investigación, se ha considerado que dentro de la metodología cualitativa, el método²⁶ de investigación más pertinente sea el método etnográfico²⁷. A través de la etnografía, se ha recolectado datos para estudiar minuciosamente la realidad de los Servicios Sociales y, como mantiene Bodgan, “comprender los fenómenos de una manera holística, es decir, comprenderlo en un todo global (contexto, situación...)”²⁸. Las técnicas de investigación más utilizadas han sido: las entrevistas no estructuradas y en profundidad, las historias de vida, las notas de campo, la fotografía y el análisis de documentos.

²⁶El método se define como un conjunto de procedimientos intelectuales regulares y explícitos que se emplean para descubrir o acceder a un conocimiento o saber sistematizado. La metodología es, entonces, el estudio de los métodos o conjunto de procedimientos intelectuales que se utilizan para alcanzar un conocimiento sistemático en diversas áreas del saber.

²⁷La investigación etnográfica es definida como el método de investigación por el que se aprende el modo de vida de una unidad social concreta (Rodríguez Gómez 1996 citado en Esteban 2003).

²⁸Taylor, S., y Bodgan, R. (1984). La observación participante en el campo. *Introducción a Los Métodos Cualitativos De Investigación. La Búsqueda De Significados. Barcelona: Paidós Ibérica*, pp. 23-24.

Por otra parte, dentro de la metodología cuantitativa, basada en métodos estadísticos, nuestro instrumento de recogida de datos ha sido los cuestionarios de preguntas cerradas, así como también los datos estadísticos recopilados de distintas fuentes. Todo ello ha permitido desarrollar con coherencia y exactitud nuestra investigación, evitando información inválida.

2.2. Técnicas de investigación social e instrumentos de recogida de datos.

Las técnicas de investigación combinan técnicas de análisis cuantitativo y cualitativo. Por una parte, se ha usado las entrevistas y las historias de vida como técnica de investigación cualitativa y, por otra parte, las encuestas como técnica de investigación cuantitativa.

Además, se ha consultado un conjunto amplio de obras, memorias, informes y artículos de revistas especializadas y periódicos. Aparte de las fuentes normativas estadísticas oficiales de las Administraciones Públicas, se acudió también a otras fuentes, como los archivos históricos y bases de datos de algunos Ayuntamientos (Áreas de Servicios Sociales/Bienestar Social), las memorias anuales de ONGs y la documentación conservada por algunos informantes claves.

2.2.1. Entrevistas.

El instrumento primordial que se ha usado para recopilar información han sido las entrevistas en las distintas Unidades de Trabajo Social (UTS). Además de nuestra recolección de datos, nuestra investigación está condicionada a la información que puedan proporcionar otras personas. La entrevista se puede definir como:

“Una técnica en la que una persona (entrevistador) solicita información de otra o de un grupo (entrevistados, informantes), para obtener datos sobre un problema determinado. Presupone, pues, la existencia al menos de dos personas y la posibilidad de interacción verbal.”²⁹

²⁹Rodrigues Bresque, M. L., Hoffmann Moreira, C., Mackedanz Flores, P. R., y Hoffmann Moreira, V. (2011). “Como investigar cualitativamente. Entrevista y cuestionario”. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/11/bmfm.htm> (Consultado: 05 de febrero de 2015).

En esta tesis doctoral, las entrevistas no sólo hacen referencia al relato en sí, sino a toda la información recopilada sobre los datos objeto de estudio, que posteriormente son analizados para la elaboración de conclusiones. Por tanto, la entrevista es una conversación considerada como “el arte de realizar preguntas y escuchar”³⁰.

De las diferentes tipos de entrevistas que pueden utilizarse en la investigación cualitativa, se ha optado por la entrevista no estructurada o informal, y dentro de ésta la entrevista focalizada, es decir, se desarrollan en una situación abierta, donde hay mayor flexibilidad y libertad, pero siempre dedicadas al tema en cuestión³¹. Antes de realizar dichas entrevistas, se preparó un guion, para poder investigar a fondo sobre las cuestiones interesantes para esta investigación, sin vedar las entrevistas pero sí guiándolas para recopilar la información más interesante³². Sobre la población destinataria de los Servicios Sociales, se ha incluido los cupos de nacionalidad, edad y, sobre todo, servicios disfrutados como y usuarios, lo suficientemente representativa para comprender el colectivo investigado. Las organizaciones que han colaborado en la realización de entrevistas han sido las siguientes: los Servicios Sociales Comunitarios³³ de las siete localidades del Campo de Gibraltar, los CMIMs³⁴ y los CTAs³⁵ de los siete municipios campogibraltareses, Cáritas

³⁰Vargas Jiménez, I. (2012). “La entrevista en la investigación cualitativa: Nuevas tendencias y retos”. *Revista electrónica calidad en la educación superior*, 3(1), pp. 119-139. Disponible en: <http://investiga.uned.ac.cr/revistas/index.php/revistacalidad/article/view/436/331> (Consultado: 12 de febrero de 2015).

³¹Sierra Bravo, R. (1998). *Técnicas de investigación social: Teoría y ejercicios*. Madrid: Paraninfo, pp.357-358.

³²Valles, M. S. (2000): *Técnicas cualitativas de investigación social*. Síntesis Editorial, pp. 203-223.

³³Se refiere al sistema público que se encarga de mejorar la calidad de vida de las personas, además de prevenir y eliminar la exclusión social, la marginación etc. (más adelante se tratará de manera extensa).

³⁴ Los CMIMs son los Centros Municipales de Información a la Mujer: “Estos Centros, desde los que se articula una intervención global dirigida a las mujeres, ofrecen información, atención y asesoramiento en políticas de igualdad y el fomento de la participación. Además se realizan programas específicos de desarrollo personal, educativo y de salud, así como de orientación profesional y laboral. Andalucía dispone actualmente de 162 Centros Municipales de Información a la Mujer, repartidos por toda la Comunidad Autónoma, de manera que las ciudadanas dispongan de este recurso de la forma más cercana.” (Instituto Andaluz de la Mujer, Junta de Andalucía).

³⁵Los CTAs son los Centros de Tratamiento Ambulatorios: “Los centros de tratamiento ambulatorio constituyen la puerta de entrada a la red especializada en el tratamiento de las adicciones. Es el primer

Diocesana de Cádiz, el CEA³⁶ y los archivos municipales. En concreto, se ha realizado 13 entrevistas/diálogos abiertas a informantes claves³⁷ del área de Bienestar Social y Servicios Sociales de los Ayuntamientos del Campo de Gibraltar, a esto añadirle las reiteradas veces (no cuantificables) que se ha mantenido diálogos con funcionarios de los archivos municipales, los distintos centros de Servicios Sociales Especializados (CTAs, CMIMs...), ONGs, parroquias, asociaciones...

Anteriormente a estas entrevistas, se les envió a todos los Servicios Sociales una petición de información, en algunos casos, como en los Servicios Sociales de La Línea de la Concepción, San Roque o Algeciras, se mostraron desde un primer momento, predispuestos a cedernos cuanta información se precisara, y en otros, aunque ninguno se negara a facilitarnos información, era muy complicado acceder a los datos que se requerían para la investigación (falta de actualización de las memorias, falta de personal...). Al igual ha pasado con el acceso a los archivos históricos de los distintos municipios, tanto de Algeciras, San Roque o La Línea rápidamente recibimos llamadas telefónicas para acudir a recopilar información, además de diálogos enriquecedores con los empleados de estos archivos, sin embargo, no pudimos acceder al archivo municipal de Castellar de la Frontera, Jimena de la Frontera y Los Barrios por mucho que se intentara (llamadas telefónicas innumerables, petición de información por correo electrónico y correo ordinario –incluso preferente y con acuse de recibo-, personalmente...), esto ha sido una de las grandes limitaciones a la hora de realizar la investigación.

En el programa de entrevistas, la mayoría se ha realizado en los Servicios Sociales Comunitarios de los distintos ayuntamientos del Campo de Gibraltar. Las entrevistas realizadas, como se ha expuesto, son entrevistas abiertas, pero dentro de

nivel de la atención y, a través de ellos, se accede a otros recursos y programas especializados en adicciones.” (CPD, Centro Provincial de Drogodependencias).

³⁶El CEA es el Centro de Encuentro y Acogida ubicado en La Línea de la Concepción: “Se trata de un centro destinado al desarrollo de programas de disminución de daños y riesgos, para personas con problemas de adicción que no deseen o no puedan abandonar el consumo” (CEA).

³⁷ “Los informantes clave son personas que tienen acceso a la información más importante sobre las actividades de una comunidad, grupo o institución educativas; con suficiente experiencia y conocimientos sobre el tema abordado en la investigación; con capacidad para comunicar esos conocimientos y, lo que es más importante, con voluntad de cooperación” (Gómez, G. R., Flores, J. G. y Jiménez, E. G. (1996). Metodología de la investigación cualitativa, p. 16).

un guion anteriormente elaborado, pues de ellas lo que se quería conocer eran los indicadores concretos sobre estos servicios. A todos los informantes claves de los Servicios Sociales, de los distintos municipios se le preguntaba por los indicadores derivados de los servicios que se prestan (SIVO, SAD, prestaciones complementarias, menores, mujer, tercera edad, personas de origen extranjero, personas en situación de discapacidad...).

De los datos recopilados, se ha podido elaborar el Capítulo 10, aunque es preciso indicar que se han encontrado muchas limitaciones para conseguir esos datos, han sido meses y años de lucha constante para llegar a reunir estos indicadores, y en algunos casos aún seguimos a la espera...Por ello, en algunos de los programas posteriormente desarrollados, existen algunos vacíos estadísticos.

2.2.2. Historias de vida

Una de las técnicas de investigación cualitativa utilizada en esta tesis doctoral ha sido la que proporciona el conocimiento del objeto de estudio, en particular, las personas destinatarias de las prestaciones de los Servicios Sociales, a través de las historias de vida. Como técnica descriptiva y narrativa, este método de investigación tomó particular protagonismo a principios y mediados del siglo XX, en la Universidad de Chicago³⁸. Se trata de las “vidas narradas por quienes las han vivido, o informes producidos por los sujetos sobre sus propias vidas, dando especial interés a ciertas etapas o momentos biográficos relevantes para la investigación”³⁹. En nuestro trabajo, las historias de vida no sólo hacen referencia al relato en sí, sino a toda la información recopilada sobre la vida objeto de estudio, es decir, contienen una descripción de los acontecimientos, experiencias y hechos importantes de la vida estas personas, en concreto cuatro, de gran interés para la interpretación cualitativa⁴⁰. Como forma de evaluación de las necesidades que deben ser atendidas

³⁸Arjona Garrido, Á., Checa Olmos, J. C. (1998). “Las historias de vida como método de acercamiento a la realidad social”. *Gazeta De Antropología*, (14),1-14, pp. 3-4. Disponible en: http://www.ugr.es/~pwlac/G14_10JuanCarlos_Checa-Angeles_Arjona.pdf (Consultado: 12 de febrero de 2015).

³⁹Taylor, S., y Bodgan, R. (1984): *Introducción a Los Métodos Cualitativos De Investigación*. Barcelona: Paidós Básica, pp.174-175.

⁴⁰Sarabia, B. (1985): “Historias de vida”. *Reis*, (29), 165-186, p 171.

por los Servicios Sociales es una de las técnicas más apropiada porque la información que ofrece es “de primera mano”⁴¹. A tal efecto, para la recogida de datos hemos utilizado entrevistas biográficas en profundidad, procurando obtener los puntos claves para nuestra investigación, mediante una serie de preguntas con respuestas, más bien diálogos abiertos que han permitido recopilar información de cada entrevistado en varios puntos a tratar. Agrupándose en varias categorías relativas a las necesidades susceptibles de atenderse por los Servicios Sociales: 1. Familia, Infancia y juventud; 2. Lazos Familiares; 3. Situación económica y social; 4. Vivienda y trabajo; y 5. Percepción sobre los de Servicios Sociales según sus experiencias.

La recogida de datos resultó dificultosa en una primera por cuanto que no todas las personas susceptibles de ser representativas de la población diana⁴² de la investigación querían revelar sus historias, aumentando el grado de dificultad en el caso personas en una situación de vulnerabilidad y en riesgo de exclusión social. En cuanto al diseño muestral, las historias de vida corresponden a la metodología del “estudio de caso” a través de la recogida en totalidad del relato de la vida de una persona o más personas, como se indicaba más arriba, mediante entrevistas en profundidad⁴³. Se han seleccionado a las personas cuyas historias concuerdas con los objetivos de trabajo y con personas que sean representativas por la percepción objetiva que tienen sobre los Servicios Sociales. Tras una búsqueda compleja se seleccionaron varias personas acordes al objeto de investigación: dos hombres y dos mujeres, sujetos protagonistas de la vida cotidiana de los Servicios Sociales, de distintas nacionalidades, edades y situaciones sociales. Por otra parte, se han debido superar las dificultades derivadas del muro separador del idioma en el caso de los inmigrantes, por cuanto necesitábamos personas que nos contaran su vida pero que

⁴¹Aceves Lozano, J. E. (1994): *Práctica y estilos de investigación en la historia oral contemporánea*. Historia y Fuente Oral, 12: 143-150. Disponible en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/27753451?uid=3737952&uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101127951923> (Consultado: 13 de febrero de 2015).

⁴²La Población Diana se refiere a la población objeto de estudio que es un subconjunto de la población general.

⁴³Mallimaci, F.; Giménez Béliveau, V. (2006): “Historias de vida y método biográfico”. *Estrategias De Investigación Cualitativa*, Barcelona, pp. 1-13, Disponible en: <http://jbposgrado.org/icali/M%E9todo%20biogr%E1fico.pdf> (Consultado: 13 de febrero de 2015).

también tuviesen un castellano mínimamente fluido para poder entendernos, acotando así el margen para analizar experiencias de personas que no hablasen/entendiesen el castellano fluidamente, pues nos resultaría imposible para ambas partes la comunicación.

En lo relativo al perfil de las personas seleccionadas, se han caracterizado por su excepcional predisposición para el diálogo, constancia, tiempo, voluntad y, sobre todo, por la capacidad para hablar sobre sus experiencias y sus sentimientos, lo cual fue imposible lograr con muchas otras personas. Los cuatro informantes son los siguientes: a) Marcos. - Se trata de una persona extranjera de régimen comunitario, con nacionalidad holandesa, y 66 años de edad. Llegó a España hace más de 20 años con el objetivo de desarrollar una actividad empresarial bajo el régimen de autónomos (dos negocios de hostelería en Fuengirola) Fue víctima de un delito de estafa estafaron y desde entonces necesita ser ayudado por varias asociaciones y Servicios Sociales; b) Carlos. - Se trata de un joven de 30 años, nacional de Uruguay que a los 18 años de edad decide venir a España, cumpliendo así su sueño de ofrecer una mejor calidad de vida a su familia. Sin autorización aún para residir, ha tenido que acogerse a los Servicios Sociales para solventar situaciones angustiosas como las carencias económicas, la irregularidad de su situación...; c) Lourdes. - De nacionalidad española, y con 54 años, después de haber cotizado a la Seguridad Social durante más de 24 años, no pudo acceder al subsidio para mayores de 52 años debido a la reforma legislativa del Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo. Carece de recursos económicos y de los medios más básicos de subsistencia; y d) Juana es una mujer de nacionalidad española con 56 años. Ha sido una mujer maltratada desde que tiene uso de razón, primero por su madre y, posteriormente, por primer marido. No tiene trabajo y ningún tipo de ayuda. Los Servicios Sociales públicos y diversas asociaciones son los únicos que en cierta medida le han orientado y apoyado en su situación.

Se han elegido estas historias de vida muy diferentes entre sí convergiendo en un punto central de nuestro interés, que son sus relaciones con los Servicios Sociales en su condición de usuarios.

Las cuatro entrevistas se realizaron en el Campo de Gibraltar, presencialmente y durante varios días. Dos de ellas fueron grabadas para su posterior transcripción mientras que las otras dos (la historia de Lourdes y Juana) no pudieron ser grabadas por falta de consentimiento de los entrevistados en cumplimiento de la LO15/1999 de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal⁴⁴ (LOPD). Además de los testimonios directos, las entrevistas se han complementado con la aportación de documentos relativos a sus alojamientos, amistades y fotografías. Una vez finalizado el trabajo de recolección, transcripción y ordenación de la información, el trabajo finalizó con una fase de construcción del contenido e identificación del significado global de la investigación⁴⁵.

2.2.3. Encuestas.

Siguiendo la definición de Sierra Bravo, una encuesta consiste en “la obtención de datos de interés sociológico mediante la interrogación a los miembros de la sociedad”⁴⁶. El instrumento utilizado para la realización de encuestas ha sido el cuestionario, que es el instrumento fundamental en la investigación social por encuestas. Un cuestionario por definición es “el instrumento estandarizado que utilizamos para la recogida de datos durante el trabajo de campo de algunas investigaciones cuantitativas, fundamentalmente, las que se llevan a cabo con metodologías de encuestas”⁴⁷.

El cuestionario se ha realizado sobre la base de un formulario anteriormente preparado y consta de 25 preguntas abiertas-cerradas, es decir, un cuestionario breve y concreto, ajustado a la cantidad de información necesitada, intentando evitar el sesgo o falsear las respuestas. Con ello, se ha tratado de analizar la opinión de una muestra representativa de trabajadores sociales con respecto a los Servicios Sociales.

⁴⁴LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. *BOE* núm. 298, <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-23750> (Consultado: 31 de julio de 2013).

⁴⁵Bogdan, R., y Taylor, S. (1984), *op.cit.*, pp. 100-131.

⁴⁶Sierra Bravo, R. (1998), *op.cit.*, p. 304.

⁴⁷Meneses, J. y Rodríguez, D. “El cuestionario y la entrevista”. *Universitat Oberta de Catalunya*, 1-54. Disponible en: http://femrecerca.cat/meneses/files/pid_00174026.pdf (Consultado: 16 de mayo de 2015).

El cuestionario formulado se puede encuadrar en el tipo de cuestionarios que buscan una información descriptiva común⁴⁸. Son cuestionarios totalmente estructurados pero a la vez se dan distintas opciones de manera que permiten responder a todos los sujetos, incluso a aquellos que no deseen dar ciertos datos o no conocen la respuesta⁴⁹.

Por otra parte, el análisis cuantitativo de las encuestas del programa de encuestas, del que ahora se expondrán sus resultados, se realizaron 35 encuestas a trabajadores sociales activos y desempleados que se han dedicado o se dedican a desempeñar la labor social⁵⁰. La mayoría de los encuestados trabaja en el Área de Bienestar y Servicios Sociales de los distintos Ayuntamientos del Campo de Gibraltar, mientras que otros trabajan como trabajadores sociales en distintas asociaciones.

La inserción de encuestas complementa el análisis de los Servicios Sociales de los siete municipios del Campo de Gibraltar y la percepción que tienen los trabajadores sociales en cuanto a estos servicios. El estudio de encuestas se ha llevado a cabo a través de los Servicios Sociales municipales y también a través de encuestas enviadas a un grupo de trabajadores sociales del Campo de Gibraltar:

FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA	SUBDIMENSIONES
IPO DE INVESTIGACIÓN	CUANTITATIVA
MÉTODO DE RECOLECCIÓN DE DATOS	ENCUESTAS EN PAPEL F2F Y ONLINE
TIPO DE ENCUESTA	CUESTIONARIOS ESTRUCTURADOS COMPUESTOS POR PREGUNTAS CERRADAS,

⁴⁸Gil Flores, J., Rodríguez Gómez, G., y García Jiménez, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe, pp. 32-35; Miller, N., and Darton, R. (2000), Social services: statistics chasing the policy tail. “Kerrison, S. and Macfarlane, A. (Eds).Official Health Statistics: An Unofficial Guide. London, pp. 7-10.

⁴⁹A tal fin, se han utilizado tres procedimientos concretos: a) La opción abierta; b) La opción de respuesta cerrada; c) La opción no sé/ o prefiero no contestar.

⁵⁰Al prever la falta de respuestas por parte de las personas a las que se le entregaron las encuestas se decidió hacer un 29% de cuestionarios más de lo previsto. El número de encuestas realizadas y devueltas fueron 35, que es el tamaño que da las fiabilidades indicadas para el global de la encuesta.

SEMIABIERTA Y ABIERTA	
FECHAS DE LA REALIZACIÓN DE ENCUESTAS	DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2014 AL 20 DE FEBRERO DE 2015
NÚMERO DE PREGUNTAS	23
TAMAÑO DE MUESTRAL	35
DURACIÓN	15 MINUTOS

Ficha Núm.1: Encuesta. Fuente y Elaboración: Propia.

Las encuestas se estructuraron en 25 preguntas/respuestas, distribuidos en tres grandes bloques. En primer lugar, se interrogaba sobre el perfil personal y laboral del encuestado: sexo, experiencia laboral, edad y nacionalidad. En un segundo apartado, se preguntó acerca de la valoración personal sobre los Servicios Sociales en los municipios del Campo de Gibraltar, desde si creen que son conocidos por la sociedad, la transformación de la sociedad, la resolución a las necesidades, interferencias políticas, los principales problemas de los Servicios Sociales, las prestaciones más y menos desarrolladas, hasta la opinión política sobre la titularidad de los Servicios Sociales (todo ellos bajo un criterio subjetivo). El tercer bloque trata sobre los Servicios Sociales Comunitarios de las distintas Administraciones: coordinación y apoyo financiero, además de las opiniones sobre las partidas presupuestarias a favor de estos servicios.

De esta manera, la escasez de datos sobre la temática en cuestión, se ha subsanado integrando los datos recopilados a través de estas fuentes. Muchos de los encuestados trabajan a diario con las personas que acuden a los Servicios Sociales en los distintos servicios de atención, por lo que sus respuestas vislumbran la realidad de lo que ocurre en estas instituciones.

a) Sobre el primer bloque de preguntas.

Del primer bloque de preguntas, en el que se abordaban el perfil social y laboral de las personas encuestadas, se dan las siguientes respuestas:

-En el área de Bienestar Social son mayoritarias las mujeres⁵¹: la muestra destaca que un 76,47% de los encuestados son mujeres, mientras sólo el 23,53% son hombres, siendo la media de edad de 36 años.

-En cuanto a la formación universitaria, se puede destacar que el 95% de los encuestados poseen la titulación universitaria de Trabajo Social o el Grado, y sólo el 5% no han superado dichos estudios. Es sorprendente, y por tanto es digno de mención, que un 32,35% de aquellos que han finalizado los estudios, confirmen que no tienen una buena formación sobre los Servicios Sociales, siendo esta cuestión de carácter imprescindible, pues la formación en Servicios Sociales es el pilar más importante donde se sostiene esta profesión.

Otro aspecto importante a destacar se refiere a la cuestión de la experiencia, para lo cual la mayoría de las muestras escogidas se refieren a personas que estaban trabajando en los Servicios Sociales o tenían alguna relación con estos servicios. No obstante, un 73,52% poseen experiencia en los Servicios Sociales y un 26,48% de los trabajadores sociales encuestados no poseen experiencia en el sector. Del 73,52% de las personas que tienen experiencia en la materia, la media de duración de su experiencia laboral es de 6 años y el 50,89% del personal contratado se concentra en el sector público, siendo la media de años los trabajadores del sector público de 10 años. Por otra parte, las personas que han adquirido experiencia laboral sobre los Servicios Sociales en el sector privado representan el 35,29% de los encuestados, mientras que un 8,82% pertenecen al tercer sector.

b) Sobre el segundo bloque de preguntas.

⁵¹Se puede observar con las encuestas, que sigue siendo una profesión feminizada, siendo la figura de la mujer la que predomina en el ámbito del Trabajo Social. Según Bañez Tello sostiene que esto es así “en primer lugar, por la propia función legitimadora de la profesión, entendida como de control social de los grupos más desfavorecidos, requería para su ejercicio de las mujeres, ya que son éstas las que, desde el seno de las familias, contribuyen a la reproducción social mediante la socialización de los niños. En segundo lugar, el trabajo social profesional asume de manera formalizada e* institucionalizada una serie de cuidados y atenciones que tradicionalmente han venido realizando las mujeres en el marco de la vida familiar.” Bañez Tello, T. (1997), “Género y trabajo social”, *Acciones e investigaciones sociales*, (6), pp. 151-188.

En relación al segundo apartado, en el que se abordaban las opiniones/percepciones acerca de los Servicios Sociales, se dan valoraciones heterogéneas. En las preguntas sobre el grado de desarrollo de las distintas prestaciones, los trabajadores sociales encuestados puntúan al SIVO, en primer lugar, con un 64,70% y, en segundo lugar, al SAD con un 35,29%, siendo éstas las prestaciones que más se desarrollan en sus centros seguidas de las prestaciones complementarias con un 29,41%⁵². La pregunta sobre el SIVO es la más contestada por los trabajadores sociales porque se considera la puerta de entrada a los Servicios Sociales Comunitarios y la mejor implantada de estos servicios. Sin embargo, la prestación menos desarrollada, según los encuestados, es la cooperación al desarrollo, opinando así el 85,29%, seguida de la inserción laboral y el servicio de cooperación social municipal.

En el apartado relativo a cuáles son los problemas frecuentes en los Servicios Sociales, los trabajadores sociales han respondido que hay grandes problemas dentro de este sistema⁵³, pero el mayor problema que se ha manifestado con un 73,52% es la burocratización del sistema, seguido de la insuficiencia de recursos económicos y la falta de financiación, con unos porcentajes de 64,70% y 61,76%, respectivamente, y por debajo la descoordinación, aunque con más de la mitad de los encuestados, en concreto con un 52,94%. Además de estos problemas, también han sido mencionados: la mala gestión, la insuficiencia de recursos humanos, la cronificación y los servicios no acordes.

⁵² Los porcentajes pueden sumar más del 100% porque en las respuestas se podían seleccionar varias respuestas.

⁵³ Como sostienen Francisco Idareta Goldaracena y Alberto Ballester Izquierdo: “El Trabajo Social queda infectado del virus de la burocracia desde el momento en el que toma contacto con el Sistema de Servicios Sociales, ámbito administrativo profundamente contaminado del mismo. Por ello, el proceso de burocratización puede llegar a suponer una sobrecarga para un profesional cuya labor puede caer en la rutina. La fuerte burocratización de la institución (la falta de tiempo suficiente, la recogida de información a través de programas informáticos, el sistemático análisis de los requisitos de los usuarios, etc.) impide el encuentro real (y no sólo intelectual) con el usuario en el que afloran los sentimientos del profesional, para imponer el establecimiento de una relación distante, objetivante y objetivadora del usuario en la que se le tiende a intelectualizar”. (Idareta Goldaracena, F., y Ballester Izquierdo, A. (2013). *Ética, paternalismo y burocracia en Trabajo Social*, pp. 31-37.

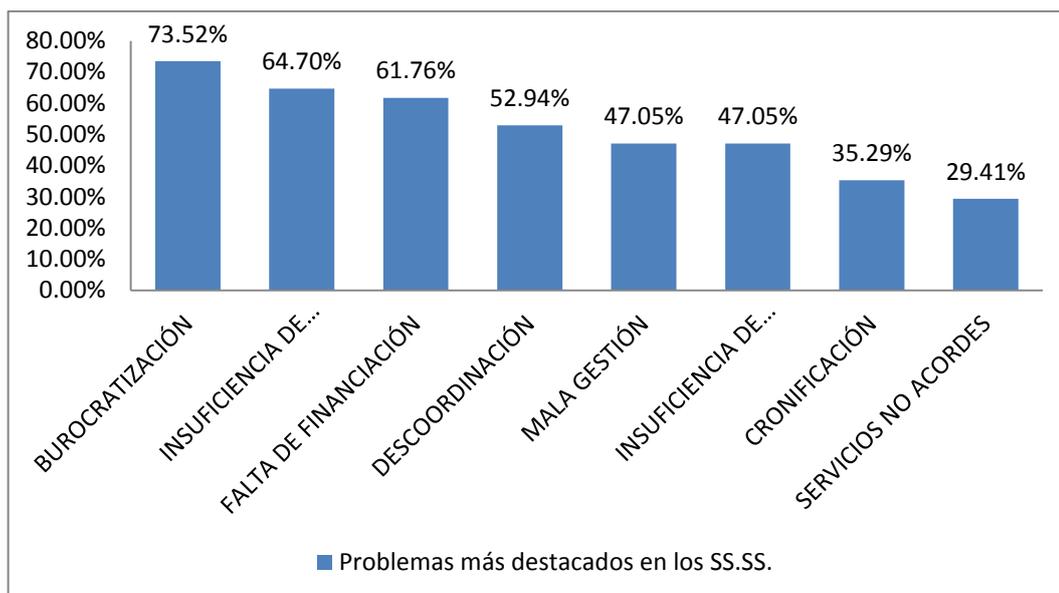


Gráfico Núm. 1: Problemas más destacados en los Servicios Sociales. Fuente y elaboración: propia.

Con respecto, a la prioridad política en el ámbito local, los trabajadores sociales encuestados, como es común en la experiencia comparada⁵⁴, valoran de manera moderada la prioridad política en el ámbito local. Así pues, sólo un 29,40% consideran que hay mucha o bastante influencia política en sus municipios. El 47,05% considera que hay alguna influencia política en los delegados/as de bienestar social y, por consiguiente, se refleja en el trabajo que se desempeña, por lo que creen que se debería despolitizar un poco los Servicios Sociales, y no encasillarlos en ningún tipo de dirección política, pues de esa manera se perjudica al sistema de los Servicios Sociales y, por tanto, se está siempre dependiendo de una u otra política para que se destinen más o menos fondos a estos servicios. No obstante, el 14,70% dice que no existe influencia política, debido a la estructura organizativa de los Servicios Sociales y el 8,85% no ha querido opinar al respecto.

Otro aspecto importante es que, según la encuesta, el 88,23% de los trabajadores sociales sostienen que los Servicios Sociales no cumplen con los objetivos establecidos, sobre todo admiten que no existen recursos para poder cumplir estos objetivos. Desglosando las respuestas un 50%, han respondido que están en

⁵⁴Hill, M. J. (editor) 2000, *Local Authority Social Services: An Introduction*, Blackwell Publishers. Oxford, p. 11 y ss.

desacuerdo o en total desacuerdo con respecto al cumplimiento de los objetivos y un 38,23% sostienen que sí que se responde a las necesidades, pero de manera parcial y un 11,77% optan por no pronunciarse, ni positiva ni negativamente.

En concordancia con el apartado anterior, las preguntas relativas a la transformación de los Servicios Sociales a la sociedad, se ha comprobado a través de las opiniones y las respuestas de los trabajadores sociales que el resultado es negativo, un 70,58%, piensan que los Servicios Sociales no transforman la sociedad, pues no cuentan con herramientas, ni recursos, ni medios para llevar a cabo una transformación de la población. Según el Plan concertado de 2011-2012, se establece una financiación del 33% del total de gasto destinado a los Servicios Sociales por parte de las tres administraciones implicadas, pero este compromiso no se cumple⁵⁵. Pues bien, sólo un 14,70% piensan que los Servicios Sociales hacen posible la transformación de la sociedad y el resto de encuestados se abstienen a contestar.

Hay un alto porcentaje que afirman que los Servicios Sociales ni cumplen sus objetivos, ni transforman la sociedad y que el núcleo del problema es la indefinición en cuanto a las necesidades sociales que deberían ser competencias de este sistema.

Seguidamente, la pregunta que se formuló fue si ellos creían que los Servicios Sociales eran conocidos por la población. El 47,05% de las personas participantes en la encuesta han respondido que ellos creen que se conoce la función de los Servicios Sociales, sin embargo, más de la mitad de las personas encuestadas sostienen que estos servicios no son conocidos, sino que hay una imagen errónea y connotaciones negativas a este respecto, siguen entendiéndose como un servicio dirigidos a determinados sectores de la población y sigue teniendo una imagen muy estereotipada de los trabajadores sociales y sus servicios. Además, no hay una clara delimitación entre qué es Trabajo Social y qué son los Servicios Sociales, que como

⁵⁵El sistema Público de Servicios Sociales. Plan Concertado de prestaciones básicas de Servicios Sociales en las corporaciones locales 2011- 2012. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, p. 32. Disponible en: [http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/servicios Sociales/planConcertado/Memoria_Plan_Concertado_2011-12.pdf](http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/servicios%20Sociales/planConcertado/Memoria_Plan_Concertado_2011-12.pdf) (Consultado: 04 de Abril de 2015).

apunta Fernando de Lucas y Murillo de la Cueva, lo puede ocasionar confusiones y problemas tanto a los usuarios como a otras disciplinas⁵⁶.

La última pregunta del segundo bloque, trata sobre la titularidad de los Servicios Sociales. La posición de los encuestados es mayoritariamente a favor de la titularidad pública de los Servicios Sociales, el porcentaje asciende a un 52,94%, seguido de un 41,17% que se decanta por una titularidad mixta, un 2,94% preferiría la gestión privada de los Servicios Sociales y el mismo porcentaje opta por el modelo de subvenciones económicas de Servicios Sociales privados.

c) Sobre el tercer bloque de preguntas.

En el tercer bloque de preguntas trata sobre las opiniones que tenían los trabajadores sociales con respecto a las relaciones entre las distintas Administraciones públicas. A la pregunta de qué opinaban con respecto a la coordinación entre la Junta de Andalucía y la Diputación Provincial de Cádiz, las respuestas son diversas: un 35,29% considera que la coordinación entre ambas es negativa o muy negativa frente al 17,64% que la considera positiva, mientras que el resto de los encuestados se abstiene a contestar (47,07%). Por otra parte, la valoración sobre la coordinación entre la Junta de Andalucía y los distintos Ayuntamientos también es una negativa: el 32,35% opina que no existe una buena coordinación, mientras un 17,64% sostiene que es positiva. En síntesis, la opinión que muestran los trabajadores sociales encuestados sobre la coordinación entre las distintas Administraciones públicas es negativa.

Similar valoración se tiene del apoyo financiero de las Administraciones públicas a los Servicios Sociales. En particular, en las respuestas recopiladas sobre el apoyo financiero que se suministra a los Servicios Sociales por parte de las distintas instituciones, se comprueba que la valoración es negativa. De los encuestados sobre si la Junta de Andalucía apoya económicamente a la Diputación Provincial de Cádiz, un 50% consideran que los recursos económicos insuficientes. El mismo resultado se halló en la valoración con respecto al apoyo financiero de la

⁵⁶De Lucas, F., y De La Cueva, M. (2003). Unos conocidos mal conocidos: Trabajo social y Servicios Sociales. *Saberes: Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, (1), pp. 407-417. Disponible en: http://www.uax.es/publicaciones/archivos/SABSOC03_007.pdf (Consultado: 10 de Abril de 2015).

Diputación Provincial de Cádiz al Ayuntamiento: sólo un 10,81% sostiene que es positivo, pero el resto de trabajadores sociales no lo creen así.

Por lo tanto, si la financiación de las distintas Administraciones públicas es el mecanismo fundamental para que los Servicios Sociales puedan llevar a cabo sus prestaciones y servicios, y si tampoco hay una buena gestión de los fondos públicos destinados a los Servicios Sociales, difícilmente se puede llevar a cabo un servicio de calidad centrado en las persona como principio fundamental de ordenación de los Servicios Sociales que presiden los estudios a nivel estatal⁵⁷.

Por otra parte, de las encuestas se desprende que un 94,11% de los encuestados creen que se deberían reasignar partidas presupuestarias a favor de los Servicios Sociales.

3. Limitaciones de la investigación.

Las limitaciones que se han encontrado para el abordaje de esta tesis doctoral han sido varias, pero anteriormente a enumerarlas, es necesario exponer el por qué se han elegido las fechas de investigación desde el 1988 al 2013. En primer lugar, se ha elegido el año en el que se define la primera ley de los Servicios Sociales (Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía). En segundo lugar, se eligió el año 2013 porque después de la recolección y el análisis de información, se comprobó que los únicos datos homogéneos para la tesis eran las de este año. Sin embargo, aunque haya un rango de fechas establecido, se ha aprovechado los datos anteriores y posteriores en todo momento, pues no podemos dejar sin actualizar los datos, leyes etc.

Ahora bien, después de haber descrito el por qué del rango de las fechas del título de esta Tesis Doctoral es preciso enumerar algunas de las limitaciones encontradas para la elaboración de este trabajo de investigación:

⁵⁷Benito Herráez, E.M.; Alsinet Mora, C.; Maciá Antón, M.A. (2016), “La planificación centrada en la persona y su pertinencia práctica en los servicios sociales: opinión de los profesionales”, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria. Revista de Servicios Sociales*, 62, pp. 115-116. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5775758> (Consultado: 01 de octubre de 2016).

La primera limitación de la investigación se ha encontrado en la escasez de documentos relacionados con los Servicios Sociales en el Campo de Gibraltar, así como su actualización para poder establecer conclusiones homogéneas.

Por otro lado, esta investigación al estar muy vinculada al trato con las personas ha sido ardua la búsqueda de informantes claves que pudieran facilitar información sobre la temática válida y veraz, por lo que la recolección de datos ha consumido mucho tiempo.

Como se ha mencionado anteriormente, en algunos municipios ha sido más viable la obtención de datos estadísticos, sin embargo, en otros esta tarea ha sido difícil o casi imposible, teniéndose que sustituir esas carencias con los informes publicados por la Junta de Andalucía y otros tipos de bases estadísticas. Esta limitación metodológica obliga a que la Tesis doctoral se enmarque en el estudio de prestaciones y servicios de los Servicios Sociales del Campo de Gibraltar del año 2013, haciendo algunas comparaciones a los años posteriores. Teniendo en cuenta que una gran mayoría de los Ayuntamientos del Campo de Gibraltar no tiene actualizadas las bases estadísticas, o no tienen memorias, la tesis se ajusta a los únicos disponibles en los siete ayuntamientos que cumplen los requisitos de veracidad, homogeneidad y representatividad de los datos.

Otra limitación ha sido la obtención de las encuestas realizadas: aunque el tamaño de las muestras recopiladas para esta tesis doctoral es representativo, sin embargo, ha de señalarse que para la realización de este trabajo se enviaron más de 80 encuestas, de las cuales sólo se obtuvo respuestas de 35 personas. En otros casos, las encuestas realizadas tienen un carácter subjetivo, pues se extraen opiniones y percepciones de los trabajadores sociales ante los Servicios Sociales que no permiten generalizar los resultados obtenidos.

También se ha de hacer una particular referencia al acceso a los archivos históricos para recopilar los datos y a las limitaciones alegadas por algunos Ayuntamientos, como por ejemplo en Los Barrios, Jimena de la Frontera o Castellar de la Frontera, quienes adujeron la falta de personal para el acceso a los archivos. Siendo infructuosas las llamadas telefónicas, correos electrónicos o correos

ordinarios con acuse de recibo y un largo etcétera que finaliza con un “silencio administrativo”⁵⁸ por parte de estos Ayuntamientos, siendo esa la respuesta a las peticiones escritas de información o acceso.

⁵⁸El silencio administrativo ha constituido una técnica necesaria para hacer frente a la inactividad con que tantas veces concluyen los procedimientos iniciados a instancia de los ciudadanos. García Pérez, M. (2013). “Misión Jurídica”, *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 6, pp. 85-94.

CAPÍTULO 2:

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA

Los Servicios Sociales públicos asumen, por definición, un conjunto de funciones asistenciales, dirigidas al cumplimiento de la justicia social⁵⁹ y reconocimiento efectivo de algunos derechos humanos vinculados al concepto de bienestar social (*wellbeing*) y la procura existencial, como categoría conceptual atribuida a Ernest Forsthoff, quien lo acuñó para designar el amplio espacio de necesidades que el individuo no está en capacidad de atender efectivamente, requiriendo por ello la asistencia del Estado⁶⁰. Esta actividad se concibe, además, como servicio público en el sentido definido en el siglo XIX por la doctrina francesa que ha evolucionado hasta el actual concepto de “servicio social de interés general”⁶¹ que emplea el vigente Derecho de la Unión Europea, y alcanza una especial relevancia en el ámbito de la eliminación de la marginación social y la pobreza. Como expone Alemán Bracho, tanto el trabajo social como los Servicios Sociales cumplen funciones sociales con objetivos, medios y referentes ideológicos, moviéndose siempre en situaciones de conflicto, injusticias, necesidades, carencias...⁶² Según Garcés Ferrer, el trabajo social y los Servicios Sociales, han existido siempre, aunque su reconocimiento institucional se alcanza cuando se asumen por las Administraciones Públicas⁶³.

⁵⁹Ribotta, S. (2010): *Las desigualdades económicas en las teorías de la justicia. Pobreza, redistribución e injusticia social*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

⁶⁰Forsthoff, E. (1986): “Problemas constitucionales del estado social. El Estado Social” en Abendroth, W. F. Forsthoff, E. y Doehring, K. *El Estado Social*. Edit. CEC. Madrid, pp. 35-72.

⁶¹Hasse Ferreira, J. (ponente). Informe sobre los Servicios Sociales de interés general en la Unión Europea, de 6 de marzo de 2007. Comisión de Empleo y Asuntos Sociales. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0057+0+DOC+XML+V0//ES> (Consultado: 1 de mayo de 2015).

⁶²Alemán Bracho, C; Alonso Seco, J.M. y García Serrano, M. (2011): *Servicios Sociales Públicos*. (1ª ed.). Madrid: Tecnos, pp. 31-57.

El sistema de Servicios Sociales públicos se identifica así con una política social cuyo fin, en las sociedades modernas, consiste en contribuir a la realización de la distribución de bienes, y a una buena convivencia en la sociedad. En palabras de Alemán Bracho, se puede afirmar que los Servicios Sociales son: “un conjunto de acciones debidamente articuladas y coordinadas entre sí para dar respuesta a las necesidades sociales de los ciudadanos. Pero tienen el importante añadido de que constituyen instituciones reguladas por el Derecho. Además, son políticas públicas de carácter universal y, junto a la sanidad y la S.S, constituyen el sistema público de protección social y los tres grandes pilares, junto a la educación del Estado de bienestar”⁶⁴.

La evolución conceptual de los modelos de acción social hasta llegar a lo que se conoce como Servicios Sociales encuentra sus antecedentes últimos en la Edad Media, cuando la actuación por satisfacer las necesidades de la vida humana era consecuencia de su asunción voluntaria por el individuo⁶⁵. La Edad Media se encuentra influenciada por la reflexión sobre la pobreza. No se trataba de cuestionar el orden social establecido sino de atenuar aspectos que fomentaran la obligación de la limosna, pues la limosna desempeñaba un papel básico para la organización de la estructura jerárquica⁶⁶. Durante la Edad Media, el concepto de asistencia social se desconocía por completo puesto que esta realidad quedaba englobada en el concepto de la beneficencia privada⁶⁷. El Estado no reconocía el derecho a asistir a los más desfavorecidos, de hecho esta actividad queda tan arraigada en la sociedad que muchos de los servicios públicos que hay actualmente presentan un carácter

⁶³Garcés Ferrer, J. (1996). *Sistema político y administrativo de los Servicios Sociales*. Tirant lo Blanch, Valencia.

⁶⁴Alemán Bracho, *op.cit*, pp. 19-20.

⁶⁵Rubio Nombela, G. (1967). “Caridad, beneficencia y asistencia social”. *VV.AA. Problemas Fundamentales De Beneficencia y Asistencia Social*. Ed. Ministerio De Gobernación, Madrid, pp. 69-91.

⁶⁶Garcés Ferrer, *op.cit*, pp. 64-65.

⁶⁷ Martín Rebollo, L. (2008). *Sobre el nuevo concepto de servicio público en Europa y sus posibles implicaciones futuras*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 355-381.

meramente asistencial y la atención a las necesidades son carácter individual y con un fuerte componente religioso⁶⁸.

Avanzando en el tiempo, en los siglos XV y XVI, la visión de esta realidad cambió: proliferan las revueltas sociales y nace una nueva concepción de la pobreza, que empieza a ser considerada como un defecto del sistema social. Este nuevo planteamiento se inclina a corregir las situaciones de pobreza y a considerar que el remedio corresponde, en cierta medida, a los poderes públicos. Esta visión reformista, renovadora de la sociedad, se fundamenta en un derecho natural primario e igualitario, bajo la perspectiva de la sociedad desde abajo⁶⁹.

Posteriormente, se puede afirmar que el siglo XVII fue una prolongación del siglo anterior, pues sigue el protagonismo de la Iglesia en materia de beneficencia y persistía la drástica situación para los pobres, aunque continuaba habiendo cambios en el ámbito político y en las mentalidades de las personas con respecto a lo que estaba sucediendo y al trato de los pobres. En este momento se estaba fraguando el nacimiento del Estado moderno en nuestro país⁷⁰.

Avanzando en el tiempo, el siglo XVIII supone un período de reformas y modernizaciones lo que dará lugar a la tradición liberal española. Al amparo de la Ilustración, cuyo propósito incluía realizar actividades de impulso colectivo por/para el cambio social. La pobreza y la asistencia empezaron a abordarse por el Estado y en función de la capacidad o no que tenía la persona para trabajar. A mediados del siglo XVIII, la caridad alcanza la máxima amplitud en cuanto los fondos económicos empleados y a las personas asistidas. Aunque los ilustrados consideraban que la limosna fomentaba la pobreza, la ociosidad y los vicios anexos a la pobreza, consideraban que el Estado sería la única institución que debía intervenir y dar impulso al tratamiento de la asistencia social. Con este fin, los

⁶⁸Garcés Ferrer, *op.cit.*, pp. 64-65.

⁶⁹Ibídem, pp. 67-68; Garrido Falla, F. (1967). "La Beneficencia general y particular. Situación y perspectivas". *AAVV Problemas fundamentales de la Beneficencia y Asistencia Social, Madrid*, pp.14-31.

⁷⁰Alemán Bracho y Fernández García, *op.cit.*, p. 87.

ilustrados impulsan las desamortizaciones de las tierras de la Iglesia y de los municipios como base para obtener fondos, liberalizar la economía, incrementar los recursos públicos y, en última instancia, promocionar una forma de acción social. Con las desamortizaciones de las tierras de la Iglesia y de los municipios se impulsa un nuevo modelo de acción social pues por un lado, se centralizan los procesos de asistencia social y por otro la pérdida de influencia de la iglesia en la acción social⁷¹.

De esta forma, la Monarquía en España activa mecanismos de prevención, asistencia y represión contra la pobreza y de esta forma, nacen:

a) El Hospicio de San Fernando. Era una institución que llevaba a cabo la inserción social a través del trabajo⁷².

b) Las Diputaciones de Barrio. Estas instituciones del siglo XVIII, fue un gran avance en la política social, reguladas por el Decreto del 30 de marzo de 1778⁷³. Estas instituciones se dedicaban a la asistencia a domicilio, ayuda económica, lucha contra el paro, actividades educativas y la asistencia y vigilancia del medio urbano⁷⁴.

c) Los Montepíos. Se les conocía como sociedades de socorro mutuo, actualmente podemos compararlos con los planes de pensiones, pues eran sociedades encargadas de recaudar un importe al mes de personas que creaban, lo que se denominaba “fondo de reserva”, capaz de responder ante situaciones de riesgo como: enfermedades, accidentes, muerte, incapacidades...⁷⁵

Posteriormente, la transición del siglo XVIII al siglo XIX supone la aparición de los Servicios Sociales, pues en esta época hay numerosas transformaciones en cuestiones de naturaleza pública y de responsabilidad política. A mediados de este siglo, se produjo la Revolución Industrial, que supuso grandes transformaciones con

⁷¹Ibídem, p. 92.

⁷²Ibídem, p. 93.

⁷³Auto acordado de 30 de marzo de 1778: Diputación de Barrio, p. 11. Disponible en: http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadernam e1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3Dparticipacion_02.pdf&blobkey=id&blo btable=MungoBlobs&blobwhere=1158617688144&ssbinary=true (Consultado: 7 de mayo de 2015).

⁷⁴Alemán Bracho, *op.cit*, pp. 67-72.

⁷⁵Pelegri, J. “Las Cajas de Ahorros y los Montepíos”. *Revista «La Cataluña»* (27).

respecto a las condiciones de vida y de trabajo, el nacimiento del nuevo proletariado, creándose medidas legales para atenuar los problemas sociales, y es ahí donde se encuentra las raíces de los Servicios Sociales. En esta época, se encuentra la Revolución Democrática, y con ella, la aparición de los partidos políticos de masas y los movimientos sindicales⁷⁶. Cabe mencionar, que en este siglo hubo distintas acciones jurídicos-institucionales, como la aprobación de la Constitución de 1812 y la promulgación en España de dos relevantes normas con rango de ley: Ley de Beneficencia de 1822 y la Ley de Beneficencia de 1849⁷⁷. Por otra parte, añadir que a finales de este siglo XIX se crea por el R.D. de 5 de diciembre de 1883⁷⁸, la Comisión de Reformas Sociales, haciendo más próxima las necesidades de los colectivos⁷⁹. Posteriormente, esta Comisión pasa a ser el Instituto de Reformas Sociales (IRS), creado en el R.D. de 23 de abril de 1903, para favorecer el bienestar de las clases trabajadoras⁸⁰. Las principales medidas legales impulsada por el IRS fueron:

- a) Ley de 3 de marzo de 1904, sobre el establecimiento del descanso semanal obligatorio⁸¹.
- b) Ley de 12 de julio de 1906, relacionada con la inembargabilidad del salario de subsistencia familiar y de los instrumentos de trabajo⁸².

⁷⁶Alemán Bracho y Fernández García, *op.cit.*, pp. 133-135.

⁷⁷Barroso Ribal, C. “Caridad, Beneficencia, Seguro Social, Asistencia Social Y Estado De Bienestar, pp.1-16. Disponible en: <https://ctinobar.webs.ull.es/1docencia/DESIGUALDAD%20SOCIAL/HISTORIA.pdf> (Consultado: 25 de julio de 2013).

⁷⁸Martínez Moreno, C., Rega Rodríguez, A., y Álvarez Alonso, D. *Textos de la historia sindical española* (pp.1-10). Universidad de Oviedo. Disponible en: http://ocw.uniovi.es/pluginfile.php/2141/mod_resource/content/1/P-_historia.pdf(Consultado: 02 de agosto de 2013).

⁷⁹Alemán Bracho y Fernández García, *op.cit.*, p.137.

⁸⁰Ibídem, p. 174.

⁸¹De la consulta de la obra de Tuñón de Lara “Historia del Movimiento Obrero en España”, se constata que el primer domingo en que se guardó descanso en España fue el 11 de septiembre de 1904. La Ley que lo establece es aprobada por el Congreso de los Diputados el día 2 de diciembre del año anterior (1903), se publica en la “Gaceta de Madrid” el día 4 de marzo de 1904. El reglamento de la ley del descanso dominical fue aprobado en agosto de aquel mismo año, durante el gobierno de Azcárraga. Disponible en: <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1904/064/A00909-00909.pdf> (Consultado: 15 de agosto de 2013).

- c) Ley de 8 de enero de 1907, sobre la prohibición del trabajo de la mujer en el embarazo y la lactancia, con obligación a la patronal de conservar la plaza a la mujer⁸³.
- d) Ley de 21 de diciembre de 1907, sobre emigración⁸⁴.
- e) RD de 25 de enero de 1908, concerniente a la prohibición del trabajo de las mujeres y niños en determinadas industrias insalubres o peligrosas⁸⁵.
- f) Ley de 27 de abril de 1909, referente la huelga⁸⁶.
- g) Ley de 27 de febrero de 1912, sobre obligación de tener dispuesto un asiento para mujeres empleadas⁸⁷.
- h) RD de 3 de abril de 1919, referente a la limitación de la jornada de trabajo⁸⁸.
- i) RD de 8 de mayo de 1920, sobre la creación del MTAS (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)⁸⁹.

Avanzando en el tiempo, durante la Dictadura de Primo de Rivera (1923) se reguló un sistema corporativo que estableció la derogación de la lucha de clases, así

⁸²Gobierno Provisional De La República. Administración Central., (2016).*BOE* núm. 168, de 17 de Junio de 1931*Gaceta de Madrid*, pp. 1-2. Madrid. Disponible: <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1931/168/A01431-01432.pdf> (Consultado: 15 de septiembre 2015).

⁸³Ley de 8 de enero de 1907: Reforma del art. 9 de la Ley de 13 de marzo de 1900 sobre el trabajo de las mujeres y los niños. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/1907.htm> (Consultado: 15 de septiembre 2015).

⁸⁴Cañabate Pérez, J. (2014). La Ley de Emigración de 1907. Universitat Autònoma de Barcelona: *IUS Labor*. Disponible en: http://www.upf.edu/iuslabor/_pdf/2014-2/Canabate.pdf(Consultado: 17 de septiembre 2015).

⁸⁵Real Decreto de 25 de enero de 1908: Industrias y trabajos que se prohíben total o parcialmente a los niños y a las mujeres menores de edad. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/1908.htm> (Consultado: 17 de septiembre 2015).

⁸⁶Ley de huelgas y coligaciones (27 de abril de 1909).Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/reunion/1909.htm> (Consultado: 17 de septiembre 2015).

⁸⁷Ley de 27 de febrero de 1912: Obligación de tener dispuesto un asiento para las mujeres empleadas. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/1912.htm> (Consultado: 18 de septiembre 2015).

⁸⁸Real Decreto de 3 de abril de 1919: “Jornada máxima legal en todos los trabajos”. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/1919.htm> (Consultado: 18 de septiembre 2015).

⁸⁹*Texto de los Decretos de Ministerios* (2016). *Humanidades.cchs.csic.es*. Disponible en: http://humanidades.cchs.csic.es/ih/paginas/jrug/diccionario/ley_modi/decret_texto.htm (Consultado: 19 de septiembre 2015).

como la suspensión del trabajo como medio de resolución de conflictos sociales. Las principales disposiciones normativas en esta época fueron:

- a) Decreto Ley de 23 de agosto de 1926, sobre la reestructuración de la legislación de accidentes de trabajo⁹⁰.
- b) Decreto de 21 de junio de 1926, referente a la implantación del subsidio para familias numerosas⁹¹.
- c) Ley de 13 de julio de 1922: Autorización para ratificar el proyecto de Convenio Internacional sobre Empleo de las mujeres antes y después del parto y el seguro obligatorio de maternidad⁹².

De aquí, que en el primer tercio del siglo XX (1931-1934) se producen las grandes transformaciones: a) Aunque la beneficencia jugó un papel muy importante, paulatinamente se va superando con la primera legislación en el ámbito de los Servicios Sociales, cuyos orígenes y fundamentos se encuentran en la Revolución Francesa, lo que se concreta en la regulación de contenidos muy vinculados al sistema de asistencia social, como los seguros sociales en el ámbito público y las obras sociales de las Cajas de Ahorros en el ámbito privado⁹³; b) La asistencia social elimina el carácter graciable de las prestaciones e implica una reglamentación de los requisitos de acceso a las prestaciones y el administrado, dando un tímido paso hacia la universalización; y c) Se plantean los principios básicos del futuro sistema de Servicios Sociales: el propósito redistributivo de la riqueza, el intervencionismo estatal, la ocupación de potenciar las capacidades de los ciudadanos evitando la exclusión social y, en 1929, el Estado Social acuñado por Hermann Heller⁹⁴, que tras

⁹⁰Real Decreto- ley de 23 de agosto de 1926: “Código de trabajo”. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/codtrabajo.htm> (Consultado: 19 de septiembre 2015).

⁹¹Buenaga Ceballos, Ó. (2014). *La familia y la S.S.* Librería-Editorial Dykinson, p. 113.

⁹²Ley de 13 de julio de 1922: Autorización para ratificar el proyecto de Convenio Internacional sobre Empleo de las mujeres antes y después del parto y el seguro obligatorio de maternidad. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/1922.htm> (consultado: 19 de septiembre 2015).

⁹³Alemán Bracho, *op.cit*, pp. 28-31.

⁹⁴Heller, H. (1977): *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura de Económica, México, pp. 357-372.

la II Guerra Mundial permitirá la constitucionalización del Estado de Bienestar como Alemania, Francia o Italia.

En España, aunque no será hasta la transición política de 1975 cuando se empiece una verdadera reestructuración de la administración central en materia de Servicios Sociales⁹⁵, corresponderá a la Constitución de 1931 la primera regulación constitucional de los principios básicos de la legislación social y la implantación de derechos sociales y económicos. En la II República se desarrollan medidas de asistencia, previsión y protección social y laboral tales como:

- a) Decreto Ley de 25 de mayo de 1931, sobre la creación del Instituto Nacional de Previsión Social y una Caja única contra el paro forzoso⁹⁶.
- b) Ley de 9 de septiembre de 1931, sobre jornada laboral⁹⁷.
- c) Leyes de 9 de septiembre y de 8 de octubre de 1932, sobre accidentes laborales.
- d) Leyes de 21 y 27 de noviembre de 1931 sobre contrato de trabajo, jurados mixtos profesionales, ley y reglamento de colocación obrera y disposiciones complementarias⁹⁸.
- e) Ley de 8 de abril de 1932, sobre Asociaciones Profesionales⁹⁹.
- f) Ley de 7 de junio de 1935, sobre de medidas contra el desempleo.

⁹⁵Garcés Ferrer, *op.cit.*, pp. 82-87.

⁹⁶Decreto de Previsión social contra el paro forzoso de 25 de mayo de 1931. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/social1931.htm> (Consultado: 23 de septiembre de 2015).

⁹⁷Resolución de la Dirección General de Ordenación del Trabajo interpretativa del régimen de la jornada máxima ordinaria laboral en las Reglamentaciones de Trabajo y en los Convenios Colectivos. *BOE* núm. 122, de 23 de Mayo de 1967. Ministerio de Trabajo. Madrid, página 6974 (1 pág.). Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1967/05/23/pdfs/A06974-06974.pdf> (Consultado: 24 de septiembre de 2015).

⁹⁸Leyes de 21 y 27 de noviembre de 1931 sobre contrato de trabajo, jurados mixtos profesionales, ley y reglamento de colocación obrera y disposiciones complementarias (1932).Madrid: Editorial Reus. Disponible en: <http://www.bibliotecavirtualdeandalucia.es/catalogo/consulta/registro.cmd?id=1040501> Consultado: 24 de septiembre de 2015).

⁹⁹Ley sobre asociaciones profesionales de obreros y patronos (8 de abril de 1932) Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/reunion/1932.htm> (Consultado: 24 de septiembre de 2015).

g) Ley de 13 de julio de 1936, referente a las bases de enfermedades profesionales¹⁰⁰.

Concluyendo esta etapa, se ha de hacer referencia a la etapa franquista (1936-1978), ésta evolucionó de un sistema totalitario a un sistema autoritario, teniendo distintos problemas provenientes de las diferentes condiciones sociales, la heterogeneidad legal y administrativa de los Servicios Sociales y las diferentes modalidades de actuación. Aun así, como sostiene Alemán Bracho y Fernández García (2008), se diferencian distintas instituciones y medidas legislativas creadas en esta etapa, tales como¹⁰¹:

- a) Fuero del trabajo (1938)¹⁰².
- b) Fuero de los españoles (1945)¹⁰³.
- c) Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958)¹⁰⁴
- d) Creación del Fondo de Protección Benéfico Social (1936)¹⁰⁵.
- e) Creación del Auxilio Social (1936)¹⁰⁶. Aunque no es hasta 1940 cuando se convierte en institución Oficial encargada de funciones asistenciales bajo el protectorado del Estado.

¹⁰⁰Ley de Enfermedades Profesionales (13 de julio de 1936). Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/social1936.htm> (Consultado: 24 de septiembre de 2015).

¹⁰¹Alemán Bracho y Fernández García (2008), *op.cit*, 181.

¹⁰²El Fuero del Trabajo de 1938. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/trabajos/9900/2/fuero.htm> (Consultado: 24 de septiembre de 2015).

¹⁰³Jefatura de Estado. Fuero de los Españoles. *BOE* núm. 199, de 18 de Julio de 1945, páginas 358 a 360. Disponible en: <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1945/199/A00358-00360.pdf> (Consultado: 25 de septiembre de 2015).

¹⁰⁴Leyes Fundamentales del Reino: Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958. *BOE* núm. 95, de 21 de abril de 1967, páginas 5251 a 5252 Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1967/04/21/pdfs/A05250-05272.pdf> (Consultado: 25 de septiembre de 2015).

¹⁰⁵Cerdeira Gutiérrez, I. (1987). "Los servicios sociales del franquismo a la constitución" *Cuadernos De Trabajo Social*, 135-158, p. 137. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/viewFile/CUTS8787110135A/8683> (Consultado: 25 de septiembre de 2015).

- f) Origen de la Organización Nacional de Ciegos (1938)¹⁰⁷.
- g) En 1957, se crea Caritas¹⁰⁸.

Con la muerte de Franco en 1975, se inicia un proceso de transformación tanto en las instituciones políticas como en el sistema jurídico, configurándose de esta manera el *sistema de seguros sociales obligatorios*¹⁰⁹ que va tomando cuerpo hasta convertirse en el primer núcleo de sistema de protección público en nuestro país¹¹⁰ y antecedente de la Seguridad Social. Con el origen de la Revolución Industrial del siglo XIX (Alemania), aparece una importante clase obrera que se organiza en sindicatos para formular sus prestaciones, el seguro social se fundamenta en un ahorro para cubrir riesgos imprescindibles.

En España, la implantación de los Seguros Sociales, se produce en la segunda mitad del siglo XX, y culmina con la aprobación de Ley de Base de La Seguridad Social, de 28 de diciembre de 1963¹¹¹. Esta ley supone el paso a la configuración de un Sistema de Protección Social Público denominado como hoy día se conoce, Seguridad Social (en adelante S.S.). La evolución de este sistema español llegó a expandirse y no sólo tuvo carácter contributivo, sino que a partir de la Constitución de 1978 se erige un régimen público de la S.S de cobertura universal para todos los ciudadanos que fundamenta el articulado del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la LGSS, por la que se

¹⁰⁶Sánchez Blanco, L. (2008). “Auxilio social y la educación de los pobres: Del franquismo a la democracia”. *Universidad de Salamanca: Foro de educación*, pp. 133-166. Disponible en: <http://www.forodeeducacion.com/numero10/011.pdf> (Consultado: 25-27 de septiembre de 2015).

¹⁰⁷ONCE - *Siete décadas de historia solidaria*. (2016). Disponible en: http://www.once.es/dossier/cap2_0.htm (Consultado: 25 de septiembre de 2015).

¹⁰⁸*Historia de Cáritas Española*. Disponible en: http://www.caritas.es/cCaritas_historia.aspx (Consultado: 27 de septiembre de 2015).

¹⁰⁹Samaniego Boneu, M. (1984): “Hacia la unificación de los seguros sociales: El intento integrador de la II República”. *StudiaHistorica. Historia Contemporánea*, (2), pp. 103-121. Disponible en: https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/79946/1/Hacia_la_unificacion_de_los_seguros_soci.pdf (Consultado: 25 de septiembre de 2015).

¹¹⁰Alemán Bracho, *op.cit.*, p. 30.

¹¹¹Ley 13/1963, de 28 de diciembre, sobre las Bases de la Seguridad Social. *BOE* núm. 312, de 30 de diciembre de 1963, páginas 18181 a 18190 (10 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-22667> (Consultado: 27 de septiembre de 2015).

establece un modelo de S.S universalista¹¹², Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la S.S prestaciones no contributivas¹¹³.

Y, es así como en el año 1978 quedan constitucionalizadas las bases fundamentales y competenciales del sistema público de Servicios Sociales, entendido como:

“Un instrumento para el ejercicio del derecho de todo ciudadano a recibir una respuesta a su necesidad; a la información y asesoramiento frente a un problema o el desconocimiento de la mecánica del aparato burocrático, posibilitan que el ciudadano “sea oído” y se tomen en cuenta sus demandas, se le atiende en sus problemas, favoreciendo la solidaridad ejercida desde los poderes públicos, dando cauce así a la integración de toda la población, y en definitiva acercar la Administración a los ciudadanos”¹¹⁴.

¹¹²Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. *BOE* núm. 154, de 29 de junio de 1994, páginas 20658 a 20708 (51 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-14960> (Consultado: 30 de septiembre de 2015).

¹¹³Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la S.S prestaciones no contributivas. *BOE* núm. 306, de 22 de diciembre de 1990, páginas 38246 a 38251 (6 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-30939> (Consultado: 30 de septiembre de 2015).

¹¹⁴Las Heras Pinilla, P. M. (1985). “Los Servicios Sociales en España: Situación social y perspectiva”. *RTS: Revista De Treball Social*, (99), pp. 57-61.

CAPÍTULO 3:

LOS SERVICIOS SOCIALES COMO CONTENIDO DEL ESTADO SOCIAL.

Antes de surgir el Estado social, el modelo de Estado liberal propio del siglo XIX y principios del siglo XX se basaba en el principio de que la economía de mercado permitía a los ciudadanos atender la mayor parte de sus necesidades sin que le hiciera falta la gestión de los poderes públicos¹¹⁵. El Estado sólo tenía que ocuparse de asegurar que se cumplieran las leyes establecidas y el orden ciudadano. Las personas, si requerían servicios, tenían que comprarlos en el sector privado aunque fuesen Servicios Sociales, o bien ser atendidos por las entidades de beneficencia, generalmente de titularidad eclesiástica¹¹⁶. Pero con la Constitución española de 1812, se reguló la educación o instrucción pública en el Título IX, particularmente su art. 366 “en todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar”¹¹⁷, si bien sólo posteriormente se garantizó legalmente la efectividad de la enseñanza obligatoria en 1857, de los seis a los nueve años, generalizado en gran parte de Europa a través de leyes reguladoras de sistemas educativos gratuito, o constitucionalmente, un siglo después, en la Constitución de Querétaro de 1917, considerada la primera que incorpora los derechos sociales, habían establecido los cimientos de la regulación histórica del constitucionalismo social¹¹⁸.

Pero fue como respuesta a la crisis financiera de 1929 y a la crisis del Estado en el contexto del laboratorio político de entreguerras que representó la Constitución

¹¹⁵Agudo Zamora, M. et al, *Manual de Derecho constitucional* (2ª ed.). Madrid: Tecnos, 2010, p. 566.

¹¹⁶Etxezarreta, M., Idoate, E., Iglesias, J., y Junyent, J. (2009). *Qué pensiones, qué futuro*. Icaria-Antrazyt Editorial, Barcelona, p. 9; Mirarbel, I. (1996), “La economía social de mercado de Ludwig Erhard y el futuro del estado de bienestar”, *Cuadernos de Empresa y Humanismo*, 62, pp. 3-25.

¹¹⁷Constitución 1812 y educación (art. 366). Título IX.- De la instrucción pública- Capítulo único. Disponible en: http://personal.us.es/alporu/legislacion/constitucion_1812_educacion.htm (Consultado: 30 de septiembre de 2015).

¹¹⁸García Laguardia, J. M. (1993). “El Constitucionalismo Social y la Constitución. Mexicana de 1917. Un texto modelo y precursor”. *Universidad Nacional Autónoma de México*, p. 67. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3447/5.pdf> (Consultado: 17 de agosto de 2015).

alemana de Weimar (1919), cuando unos juristas alemanes incorporan al concepto ideológico o material de Constitución la defensa de un sistema de valores basado en el principio justicia social y en la programación y prestación de una serie de servicios para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y, en última instancia, para lograr la adecuada integración constitucional del Estado. Aunque los antecedentes prestacionales del Estado Social había tenido su origen legislativo en la Alemania de Bismarck¹¹⁹, a quien se debe la primera promoción de un amplio sistema obligatorio de protección social, se limitaba a la protección a través del sistema de Seguridad Social para los trabajadores, un ámbito distinto a los Servicios Sociales. Fue conceptualmente delimitado en la Teoría del Estado (1929) de Herman Heller¹²⁰. A diferencia del sistema inglés de mutualismo, de carácter voluntario, el sistema alemán (Leyes de 1883, 1884 y 1889 sobre el seguro de enfermedad, accidentes de trabajo y seguro obligatorio de jubilación), se complementarían en 1891 la jornada laboral mínima de 11 y 10 horas para mujeres y niños, con protección del trabajo nocturno para ambos colectivos y en 1895 el primer impuesto progresivo sobre la renta.

Tras la I Guerra Mundial, el Tratado de Versalles, proclamó:

“Descontento engendrado por la injusticia, la miseria y las privaciones que para gran número de personas implican ciertas condiciones de trabajo, que pone en peligro la paz y la armonía universal”.

Y, tras la II Guerra Mundial, el Gobierno británico crearía en 1941 la Comisión Interministerial para la Seguridad Social y Servicios Afines, cuyo célebre Informe

¹¹⁹González Muñoz, C. (2004). *El desarrollo y la consolidación del Estado de Bienestar alemán desde sus inicios hasta nuestros días*. (Licenciatura en Relaciones Internacionales). Universidad de las Américas Puebla, pp. 13 -15. Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/gonzalez_m_c/capitulo_2.pdf (Consultado: 17 de agosto de 2015).

¹²⁰Pérez Luño, A. E. (1983). “El Estado de Derecho y su significación constitucional”. *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, (57), 51-76, p.66; López Guerra, L. (1980) “Las dimensiones del Estado Social de Derecho”, *Sistema*, 38-39, p. 175; Forsthoff, E. (1986) “Problemas constitucionales del Estado social”, en Abendroth, W., Forsthoff, E. y Doehring, K., *El Estado social*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 43-67.

Beveridge¹²¹ analizaría los seguros sociales existentes y sus posibles reformas con una valoración desigual. Reino Unido estaba por delante de los países europeos pero su sistema presentaba múltiples deficiencias: sectores de la población excluidos de la percepción de beneficios, descoordinación administrativa, prestaciones insuficientes, etc. Además, el Informe se planteaba abolir la indigencia a través de un sistema de Seguridad Social para todos los ciudadanos, no solo de los trabajadores, entre otros métodos, a través del ingreso mínimo y la financiación de contribuciones únicas y uniformes que provendrían del Estado, los empresarios y los trabajadores, independientemente del nivel de renta. Conforme a este planteamiento, se creaba un triple sistema de previsión: a) Nivel contributivo y obligatorio de seguridad social; b) seguro voluntario, de carácter privado y complementario; y c) la asistencia nacional, como sistema no contributivo nacional que era garantizada por el Estado para quienes no pudieran contribuir al sistema nacional. Este tercer sistema fue asumido legislativamente de forma más completa por la Ley de la Seguridad Social de 1938, con un marco regulador de asistencia completa que atendiera la situación económica en caso de vejez, enfermedad, invalidez, paro y muerte del cabeza de familia, al que tendrían acceso todos los ciudadanos con un nivel de renta mínimo. En este contexto, según Ferrara, el Estado social es la “sanción pública de una serie de valores presentes en las sociedades moderna, como la necesidad de seguridad social, la igualdad de oportunidades, la garantía mínima de las posibilidades de vida o el rechazo generalizado de ciertas forma de desigualdad”¹²².

Desde el Derecho Público, según Heller, la expresión Estado Social o Estado Social de Derecho, se refiere a un modelo de intervención pública que garantizara no sólo la libertad, sino el adecuado status económico de los ciudadanos¹²³. El término

¹²¹“El Informe Beveridge es un proyecto de seguridad social universal. En el que las las administraciones públicas eran las responsables del sostenimiento de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. La novedad del Informe Beveridge fue considerar que esas ayudas no eran un mero parche, sino que, por el contrario, el bienestar de la sociedad era una “responsabilidad del Estado”. Este hecho dio inicio al exitoso Estado de Bienestar británico”.

¹²²Ferrara, M. (1981). “Lo stato del benessere: una crisi senza uscita? Centro Einaudi”, *Quaderni di Biblioteca della libertà*, 21.

“Estado de Derecho” ya había sido utilizado por muchos autores alemanes que distinguieron varias enunciaciones al respecto hasta conseguir el significado actual. Uno de los primeros en utilizarlo fue Robert von Möhl (1832), en su obra *Die deutsche Polizei-wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, donde expone que en el Estado de derecho, la autoridad encargada de imponer la ley es el Derecho y no las personas, luchando así por la búsqueda de salud pública y bienestar colectivo¹²⁴.

De la generación anterior a Heller en la doctrina alemana, la obra de Rudolf Smend (1851-1913) se erige en presupuesto necesario para el Estado de Derecho a través de la integración de las personas y de los derechos fundamentales. En sus palabras, es una obligación del Estado integrar los derechos fundamentales para que se constituya un verdadero Estado de Derecho¹²⁵. No en vano, el impacto de la doctrina del Estado Social en la teoría de los derechos explicó que el tránsito del Estado Liberal al Estado Social de Derecho tuvo consecuencia en la regulación constitucional de una nueva categoría de derechos definidora del *status positivus socialis* (G. Jellinek)¹²⁶, regulados como “derechos sociales, económicos y culturales”, que exigen una política activa por parte de los poderes públicos (art. 9.2 de la Constitución Española de 1978)¹²⁷.

Bajo la expresión *Estado Social* o Estado social de Derecho (1929), Heller defendió un modelo de intervención pública que, frente al Estado liberal, promueve un *status* económico-social de los ciudadanos que finalmente sería complemento del “Estado liberal de Derecho”. A su vez, esta teoría del Estado, junto a la economía *social de mercado*, serviría de fundamento a las Constituciones posteriores a la II Guerra Mundial, como la Constitución francesa de 1946, italiana de 1947 y alemana

¹²³Sosa Wagner, F., *ult. loc. cit.*, p.105.

¹²⁴Ibídem, pp. 105-106.

¹²⁵Ibídem, p. 490.

¹²⁶Jellinek, G, *Teoría general del Estado*. Fondo del Cultura Económica. 2000, pp. 84-85 y 121 ss.

¹²⁷Pérez Luño, A. E., *Derechos Humanos, Estado de Derechos y Constitución*. Tecnos, 5ta Edición, Madrid, 1984, pp. 33-37.

de 1949, que regulan la acción prestacional del Estado en el ámbito social. Surge así el constitucionalismo social, plasmado en el art. 1.1 CE al definir la forma del Estado y del citado art. 9.2 CE, que incluye un mandato promocional a los poderes públicos para que provean o financien un conjunto de prestaciones a los ciudadanos incluidas en el Capítulo III del Título I de la CE. Incluso Norberto Bobbio se ha referido a una nueva concepción del Derecho basado en una visión funcional que le confiere una función promocional con gran relevancia para los derechos sociales, de especial atención en la doctrina de Peces Barba para integrar el concepto de ciudadanía¹²⁸.

En general, desde las Constituciones aprobadas después de la II Guerra Mundial, el Estado asume la regulación del orden económico y social como forma de promoción de los derechos, integración de los elementos del Estado, gestión de los conflictos políticos y de consecución de la paz social. El Preámbulo de la Constitución francesa de 1946, la Constitución de Italia de 1947 y la Ley Fundamental de Bonn de 1949 se refieren a las actividades públicas económicas y sociales, que el Estado ha de llevar a cabo, e incorporan el calificativo social de la estructura del Estado¹²⁹. Como han afirmado López Guerra, Garrarena Morales o Bidart Campos, se trata de constitucionalizar las relaciones entre los ciudadanos, la función social de la propiedad, los derechos prestacionales, aunque con remisión a la ley y débil protección, y la actividad de los poderes públicos como sujetos de intervención económica, a partir del concepto de servicio público¹³⁰.

Como consecuencia de esta concepción teórica del Estado, se fueron mejorando las condiciones de vida de las personas en sus dimensiones individual y colectiva: la educación (se garantizó la enseñanza gratuita y obligatoria de los 6 a los 9 años), la Seguridad Social (sistemas de cobertura nacional), la sanidad, la asistencia

¹²⁸Bobbio, N. (2007), *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*. Milán. Editori Laterza, en particular, “Hacia una teoría funcional del derecho” y “La función promocional del derecho”, pp. 371-394; Peces-Barba Martínez, G. (1999). *Derechos sociales y positivismo jurídico*. Dykinson. Madrid, pp. 163 y ss.

¹²⁹*Constitución de la República Italiana*. (1947). Italia. Disponible en: www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf (Consultado: 15 marzo de 2014).

¹³⁰Bidart Campos, G. y Carnota, W. (2000). *Derecho constitucional comparado*, p. 259.

social...¹³¹ Posteriormente, estos contenidos del *status positivus socialis* (Jellinek) se amplían al ocio, medio ambiente, deporte, cultura o vivienda hasta la actualidad, con los denominados derechos de nueva generación y derechos emergentes (derecho a la paz, alimentos...). Se trata de un marco normativo e institucional al servicio de los derechos fundamentales de las personas, concebido bajo la perspectiva constitucional del principio de igualdad y de no discriminación. Asegura al respecto Pérez Luño que, en un Estado Social, “el papel de los derechos fundamentales deja de ser el de meros límites de la actuación estatal para transformarse en instrumentos jurídicos de control de su actividad positiva, que debe estar orientada a posibilitar la participación de los individuos y los grupos en el ejercicio del poder”¹³². Así concebida, la actuación estatal queda configurada en sus contenidos en las tres áreas que delimitan el contenido del Estado Social según López Guerra: a) Estado regulador, influyendo con su normativa en las relaciones entre los particulares; b) Estado benefactor o proveedor, suministrando una serie de prestaciones que son exigibles por los ciudadanos; y c) Estado empresario o patrón, como titular de determinadas empresas¹³³. La expresión Estado social venía a completar la expresión "Estado de Derecho"¹³⁴, garantizando los derechos de los ciudadanos frente a los del Estado. Como sostiene Santos Martí el resultado “al unir los derechos políticos con los derechos sociales aparece lo que se conoce como Estado social”¹³⁵. Con principio general, como han afirmado Dolgoff y Feldstein: “In its narrowest sense, social welfare includes those nonprofit functions of society, public or voluntary, which are

¹³¹López Guerra, L., *op. cit.*, pp. 164-165.

¹³²Pérez Luño, A. E., *op. cit.*, p. 66.

¹³³López Guerra, L. (1980). “Las dimensiones del Estado Social de Derecho”, *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 38-39, pp. 171-191.

¹³⁴López Guerra, L. (1994). *Introducción al derecho constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, p.155.

¹³⁵Santos Martí, J. (2012). *El cuarto pilar: Un nuevo relato para los Servicios Sociales*. Editorial Paraninfo, p. 42.

clearly aimed at alleviating distress and poverty or at ameliorating the conditions of the casualties of society”¹³⁶.

Actualmente, el Estado se sigue calificando como un Estado social, y el reconocimiento de los derechos de prestación continúa proyectándose normativamente sobre el ordenamiento jurídico a pesar de la crisis en el Estado social, una de cuyas manifestaciones, para hacer frente a esta crisis del Estado social, ha sido la eliminación, reducción o privatización de los Servicios Sociales, lo que conllevaría numerosas consecuencias negativas para las personas: la estratificación social, la desigualdad, la exclusión social, el aumento de la pobreza, el deterioro de las condiciones laborales, pérdida de empleo, individualismo, no solidaridad, ni apoyo mutuo, pérdida de muchos de los derechos de ciudadanía, debilitamiento de las instituciones cívicas y sociales, es decir del derecho político... Ante esta situación, resultan pertinentes las palabras de Etxezarreta (2009):

“La razón de fondo de la transformación de lo público a lo privado, no es ninguna necesidad real, sino los intereses y el poder de hacer presión de los grandes inversores privados institucionales. Privatizar los Servicios Sociales, les aseguraría billones en contribuciones de seguros privados, y así invertir en los mercados financieros y ganar dinero con ellos. Esto es lo que les llevan a presionar para privatizarlos, no los funcionamientos del sector público, o su falta de dinero. Los Servicios Sociales que son, derechos de la ciudadanía, en mercancía. Estas instituciones aprovechan su influencia, a la hora de transmitir a la población la idea de la insostenibilidad de los sistemas públicos. Es verdad, que la privatización produce estupendos beneficios al capital financiero pero ninguno a los trabajadores, ni a la ciudadanía”¹³⁷.

Dada la configuración autonómica de los Servicios Sociales, Pemán Gavín ha afirmado que “las pautas generales fijadas por las mismas al respecto presentan matices ciertamente diferentes” con dos tendencias o grupos de leyes: a) las que, reconociendo un espacio para la iniciativa privada sin ánimo de lucro, se preocupan de establecer determinadas exigencias para la obtención de financiación pública por

¹³⁶Dolgoff, R. y Feldstein, D. (2012), *Understanding Social Welfare*. Pearson Education. New Jersey, p. 91.

¹³⁷Etxezarreta, M., Idoate, E., Iglesias, J., y Junyent, J., *op. cit.*, p. 22.

parte de la misma y para su colaboración con las Administraciones públicas, dentro de un planteamiento que les reconoce un papel complementario o subsidiario en el sistema público de Servicios Sociales, como son los casos de Aragón y de Andalucía; y b) las leyes que se inspiran claramente en un modelo mixto público-privado en la gestión de los Servicios Sociales al reconocer con más énfasis la iniciativa privada y la posibilidad de su colaboración en la prestación de servicios públicos asistenciales, (caso de País Vasco, Cataluña y Galicia), dirigidas “al fomento de la iniciativa no lucrativa por parte de los poderes públicos y a reconocer la posibilidad de concertar la gestión de los Servicios Sociales también con entidades de carácter lucrativo”¹³⁸.

Sin embargo, debe seguirse abogando por los Servicios Sociales públicos, universales y disponibles presididos por el principio de igualdad (aunque actualmente este modelo esté en crisis). Además de defender los derechos fundamentales inherentes a la persona, y garantizar el Estado Social proclamado en el art. 1 de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) y la cláusula de promoción de la igualdad real que establece su art. 9.2, se traduce en un compromiso constitucional dirigido a los poderes legislativos, a los gobiernos y al Poder Judicial, orientado a alcanzar una igualdad “real y efectiva”. Para lograr este “compromiso social del Estado”¹³⁹, tan influido en su momento por los textos constitucionales de Italia (1947) y Alemania (1949), el Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo) y la legislación sectorial han posibilitado y regulado el establecimiento de un sistema público de Servicios Sociales que comparten competencialmente el Estado, la CCAA y los Entes Locales, sin principios, preceptos y competencias (compartidas y complementarias) de la UE.

Actualmente, en nuestro Estado de las Autonomías, no se concibe un Estado Social de Derecho sin unas políticas sociales y un sistema de bienestar mixto (educación, salud y Servicios Sociales) como contenido de un verdadero sistema social y democrático de derechos para todos los ciudadanos, donde el bienestar de las personas y el derecho social esté por encima de cualquier otro derecho, primando los valores de libertad, igualdad, justicia y fraternidad.

¹³⁸Pemán Gavín, J. (2005), “La asistencia social”, *op.cit.*, pp. 69 y 70.

¹³⁹ Garrorena Morales, A., *op.cit.*, p. 34.

El proceso de articulación administrativa y de servicio público de ese Estado social ha presentado una doble dimensión. En primer lugar, la concepción de la actividad pública del Estado que la lleva a cabo. En segundo lugar, la concepción teórico-constitucional del Estado. Respecto a la primer dimensión, Lorenz von Stein (1815-1890) había promovido la idea que el Estado debía estar por encima de toda persona y, al mismo tiempo, tenía gran preocupación por la actividad administrativa, defendiendo la separación entre la del Poder Judicial y la Administración Pública¹⁴⁰: “la Administración en la vida real es del Estado, la organización de todas aquellas actividades estatales que tienen como destino el desarrollo de los ciudadanos. La Administración puede actuar allí donde no puede hacerlo el individuo”¹⁴¹. Atendiendo a la premisa fundamental de que, para configurar un buen Estado, se necesita una buena actividad administrativa, años después de la muerte de Stein, la Ciencia de la Administración se desligaría del Derecho Administrativo y del Derecho de Estado¹⁴².

En Francia, es articulada la teoría del servicio público como doctrina que permite al Estado satisfacer una serie de necesidades de los ciudadanos, a partir de autores como León Duguit¹⁴³, que considera al servicio público como toda actividad que deba ser asegurada, reglada y controlada por los gobernantes; Gastón Jaze¹⁴⁴, conforme a la cual el servicio público viene a ser toda actividad de la Administración pública; o Maurice Hauriou¹⁴⁵, que entiende al servicio público como una parte de la actividad de la administración pública. Surge de esta manera el

¹⁴⁰Sosa Wagner, F., *Maestros alemanes del Derecho Público*. Vol II. Marcial Pons. Madrid. 2ª edic, 2005, pp. 126 y ss.

¹⁴¹Ibídem, p. 127.

¹⁴²Ibídem, p. 131.

¹⁴³ “Léon Duguit tenía una visión del Derecho como constructor de la vida social y defendió un sistema fundado principalmente en la teoría de la solidaridad, en el Derecho objetivo y en la llamada «situación jurídica subjetiva». Duguit apostaba por la teorización de un Estado de servicios públicos, y la consideración del pluralismo social y sindical dado que era fundamental para la transformación del Estado” (Calvo González, J., y Monereo Pérez, J. L. M. (2005). “León Duguit (1859-1928): jurista de una sociedad en transformación”. *Revista de derecho constitucional europeo*, (4), pp.483-551).

¹⁴⁴Administrativo, D.1.-bases constitucionales. 2.-derecho administrativo, p. 12.

¹⁴⁵Ibídem.

concepto de servicio público, del cual los Servicios Sociales serían una manifestación. Actualmente, se entiende por servicio público “el conjunto de actividades regidas total o parcialmente por el Derecho que tienen por objeto ampliar la esfera vital de las personas en un Estado mediante la organización de servicios a los que tienen derecho a acceder según las leyes, con los requisitos y condiciones que se establezcan en cada caso”¹⁴⁶. Se supera así la visión del Estado liberal del siglo XIX, cuya función primordial fue tutelar el orden público mediante actividades de regulación y control (actividad de policía) y de forma limitada las actividades prestacionales de beneficencia o instrucción pública, para pasar a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, a un sector público ampliado que transformará la naturaleza jurídica del Estado, cuyo fundamento último no será la autoridad, sino el servicio a los ciudadanos: sanidad, educación o asistencia social, según los términos empleados por la Constitución de 1978. Ahora bien, la estructura pública de lo que serían en el siglo XX los servicios públicos entendidos en sentido amplio, sin calificación ni teorización jurídico-constitucional, llevaban tres siglos de progresiva preparación (correos, hacienda, defensa, educación, caminos...) a través de un monopolio del Estado.

Estas bases históricas de los servicios públicos se caracterizaban por la gestión directa por funcionarios y experimentarán un notable desarrollo con el nacimiento del constitucionalismo a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Otros ámbitos de actividad vinculados a la educación, la sanidad, los registros civiles, la asistencia social o la beneficencia fueron gestionados por la Iglesia hasta el siglo XX, cuando el Estado los asume progresivamente hasta alcanzar finalmente otros sectores que se legitiman y justifican por las necesidades que reclama el interés general. El interés general como título legitimador hace que los servicios públicos también se denominen “servicios de interés general”¹⁴⁷. Otros ámbitos como las

¹⁴⁶Régimen jurídico de la actuación administrativa. Servicios de Interés General. Servicios Públicos. Formas de Gestión. Iniciativa Pública en la Actividad Económica (T26). Disponible en: <https://unybook.com/apuntes/file-c38569036ad7bfb4020ef9f3bc9336f0/regimen-juridico-de-la-actuacion-administrativa/t26-admin> (Consultado: 20 agosto de 2015).

¹⁴⁷“El término “servicios de interés general” abarca los servicios, sometidos o no a la disciplina de mercado, que las autoridades públicas consideran de interés general y están sometidos a obligaciones

comunicaciones, obras públicas, abastecimiento de agua, gas, energía eléctrica, transporte marítimo, ferroviario y aéreo, bien a través de la gestión directa como a través de la gestión indirecta. Además, entre los servicios públicos surgirán una categoría reforzada por su especial vinculación a los derechos fundamentales, la seguridad ciudadana y el orden público: los “servicios públicos esenciales”¹⁴⁸.

Estos hechos hicieron que se acuñara el término de Estado del bienestar o *Welfare State*¹⁴⁹, que según Therborn (1989) se originó por procesos históricos concretos como: “el desarrollo del capitalismo, la organización burocrática, la democratización de los países, la separación del poder civil respecto al eclesiástico”¹⁵⁰. Pues bien, autores como Fernández-Miranda Campoamor, sostiene que “el Estado de Bienestar es un Estado Asistencial, que presta determinados servicios, garantizando la asistencia frente al desamparo”¹⁵¹. Pero desde otra perspectiva se entiende que el Estado de Bienestar no es un Estado asistencial, sino un Estado que debe estar comprometido con las desigualdades y con liberación de las mayorías excluidas.

Tras un periodo de ampliación del concepto y puesta en prácticas de los servicios públicos, propiciada por el auge del Estado del Bienestar (procura existencial) hasta la década de los setenta del siglo XX, se produce una revisión doctrinal y legislativa, en sentido restrictivo, a través de las sucesivas crisis económicas y financieras de esas décadas y de las posteriores, la última surgida en 2007. El fracaso del

específicas de servicio público” (Comisión de las Comunidades Europeas, Libro Verde sobre los servicios de interés general, Comunicación 230-fnal, Diario Oficial C-76 de 25 de marzo de 2004, 16).

¹⁴⁸Los servicios públicos esenciales son aquellos que son necesarios para la subsistir, así como preservar la vida digna de una persona y son los poderes públicos los que deben garantizar estos servicios.

¹⁴⁹Agudo Zamora., *op.cit.*, p. 573.

¹⁵⁰Therborn, G. (1989). “Los retos del Estado de Bienestar: La contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio”, en De Bustillo Llorente, R. M. (1989). *Crisis y futuro del estado del bienestar*. Alianza Editorial, pp. 81-100. Con una visión global del problema, Wormer, K. van 2005: *Introduction to Social Welfare and Social Work: The U.S. in Global Perspective*. Belmont, CA: Brooks/Cole, pp. 27-54.

¹⁵¹Fernández-Miranda Campoamor, A. (2003). “El Estado Social”. *Revista Española De Derecho Constitucional*, 69, p.145. Disponible: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=371&IDA=25689> (Consultado: 03 septiembre de 2015).

denominado “socialismo real”, la falta de competitividad económica de las democracias europeas frente al crecimiento de los países emergentes, y el denominado neoliberalismo globalizado, han derivado en una crisis ideológica del Estado del Bienestar y de los servicios públicos, que son privatizados o directamente eliminados. La asistencia social y los Servicios Sociales sufren este proceso, aun en estos periodos de crisis económica (desempleo, desahucios, marginalidad...), que es cuando se presenta la mayor demanda de Servicios Sociales. Esto supone una crisis del Estado del bienestar y, por consiguiente, una crisis del Estado social que afecta a los ciudadanos en todos los sentidos en todo el continente europeo¹⁵², pues ha habido un crecimiento en el desempleo (1.840.900 parados en 2006 aumentando la cifra en 2015 en 4.320.800), una paralización del consumo y la inversión, reducción de entes o estructuras administrativas, reducción del personal al servicio de las administraciones públicas (ha habido una variación de 166.557 entre los periodos comprendidos entre 2012 y 2016) y un aumento en el déficit (en el 2006 el porcentaje del PIB en las Administraciones Públicas era un 2,20 siendo en el 2016 un -3,07)¹⁵³. A nivel nacional, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido la que mayor racionalización ha sufrido en el sector público, perdiendo 149 entidades¹⁵⁴.

La duración de la crisis ha llevado a cabo numerosas reformas que replantean el modelo de la Administración Pública y de Estado Social los objetivos de delimitar sus verdaderos fines y garantizar su sostenibilidad y viabilidad¹⁵⁵. Una de las reformas llevadas a cabo ha sido la de gobernanza pública, que trata de dar

¹⁵²Fernández-Miranda Campoamor, A., *ibídem*, pp. 147-148; Lawrence, S. Lyons, K., “Social Work and Social Services in Europe: a changing landscape”, *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 26, 2, 2013, pp. 371-383; y Healy, L. (2001), *International social work: Professional action in an interdependent world*. New York: Oxford University Press, pp. 87-91; Moix Martínez, M, “El Trabajo Social y los Servicios Sociales. Su concepto”, *Cuadernos de Trabajo Social*, 17, 2004, pp. 131-141.

¹⁵³VidalPrado, C., y Delgado Ramos, D. (2017). “La reforma de las Administraciones Públicas y el Estado Social en la crisis económica (2012-2015)”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (17), 40-62, pp. 41-50. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/2815/281550680003.pdf> (Consultado: 28 de mayo de 2017).

¹⁵⁴*Ibídem*, p. 50.

¹⁵⁵*Ibídem*, p. 41.

transparencia a las Administraciones Públicas y la creación de un Open Government¹⁵⁶.

En la actualidad, a nivel europeo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea contempla en su Protocolo núm. 26 unas disposiciones interpretativas incorporadas como anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sin afectar “en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico”. Conforme a su art. 1, los valores comunes de la Unión con respecto a los servicios de interés económico general, con arreglo al artículo 14 del TFUE, incluyen en particular los siguientes contenidos: “a) El papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios; b) la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales; y c) un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios”¹⁵⁷. Entre esos Servicios Sociales de interés general (SSIG), comerciales o no, considerados de interés general por las autoridades públicas y sujetos por ello a determinadas obligaciones de servicio público, se incluyen los servicios no comerciales (seguridad, justicia, educación obligatoria, sanidad y Servicios Sociales) y servicios de interés económico general (por ejemplo, energía y comunicaciones).

Pues bien, en el ámbito de los Servicios Sociales, con la experiencia comparada europea de los últimos treinta años¹⁵⁸, el Comité Europeo de Protección Social publicó en 2010 un marco europeo de calidad con directrices de carácter voluntario

¹⁵⁶ *Ibíd.*

¹⁵⁷ Tratado de la Unión Europea - Protocolo (nº 26) sobre los servicios de interés general. *Diario Oficial nº 115 de 09/05/2008 p. 0308 – 0308*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F26> (Consultado: 23 de agosto de 2015).

¹⁵⁸ Errollyn, C y B. (2000), “Defining the outcomes of community care: the perspectives of older people with dementia and their carers”, *Ageing and Society*, 20, pp. 543-570.

sobre cómo establecer, supervisar y evaluar las normas de calidad. Posteriormente, la Comunicación de la Comisión, de 26 de abril de 2006, “Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios Sociales de interés general en la Unión Europea” [COM (2006) 177 final]¹⁵⁹, afirma:

“los Estados miembros son libres de definir el significado que tiene para ellos el concepto de servicios de interés económico general, y, en especial, el de Servicios Sociales de interés general, así como de regular las obligaciones y funciones de esos servicios y sus principios de organización”.

A continuación, establece la premisa de que los Servicios Sociales desempeñan una importante función en la sociedad y en la economía europea, con varias características: “a) Un funcionamiento basado en el principio de solidaridad; b) un carácter polivalente y personalizado que atiende a los diversos aspectos que son necesarios para garantizar los derechos humanos fundamentales y proteger a las personas más vulnerables¹⁶⁰; c) la ausencia de ánimo de lucro; d) la participación de voluntarios; e) un profundo enraizamiento en una tradición cultural local, lo que se refleja de forma especial en la proximidad que existe entre el prestador del servicio y el beneficiario; y f) una relación entre el prestador del servicio y el beneficiario que, siendo asimétrica, no puede compararse con la que existe “normalmente” entre suministradores y consumidores”¹⁶¹. Seguidamente indica que “en un entorno cada

¹⁵⁹Esta Comunicación se enmarca en el Libro Blanco sobre los servicios de interés general y en la Agenda social, que anunciaba un enfoque sistemático para identificar y reconocer las particularidades de los servicios sociales y sanitarios de interés general y para aclarar el marco de su funcionamiento y modernización. En marzo del 2006, el Consejo Europeo reiteró la necesidad de que, en la compleja tarea de hacer plenamente operativo el mercado interior de los servicios, se mantenga y preserve el modelo social europeo. Comunicación de la Comisión, de 26 de abril de 2006, “Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea” [COM (2006) 177 final - no publicada en el Diario Oficial]. Véase también BARROSO, J. (2010). “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Comunicación de la Comisión Europea 2020. Comisión Europea (CE). Disponible en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF> (Consultado 15 de noviembre de 2016).

¹⁶⁰Sobre la vinculación entre derechos humanos, trabajo social y servicios sociales, Reichert, E. (2003), *Social work and human rights: A foundation for policy and practice*. New York: Columbia University Press, pp. 17 y ss.

¹⁶¹ Comunicación de la Comisión, de 26 de abril de 2006, «Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea» [COM (2006) 177 final - no publicada en el Diario Oficial]. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=URISERV%3A133230> (Consultado: 23 de agosto de 2015).

vez más competitivo”, el sector de los Servicios Sociales está hoy en plena expansión, inmerso en un proceso de modernización que puede adoptar distintas formas: a) la introducción de métodos de “evaluación comparativa” (benchmarking) y de control de calidad y la participación de los usuarios en la gestión; b) la descentralización de la organización con el establecimiento de servicios a nivel local o regional; c) la externalización de las tareas del sector público, que se encargan al sector privado aunque en las condiciones de competencia reguladas por las autoridades públicas; d) el desarrollo de marcos de colaboración entre los sectores público y privado y el recurso a otras formas de financiación complementarias de la pública; y e) la aplicación de la normativa comunitaria a los Servicios Sociales.

Además, el servicio social de interés general implica que los Estados miembros deban respetar el Derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al establecer “las disposiciones de aplicación de los objetivos y de los principios que se hayan fijado” en la perspectiva de un sistema unificado europeo de Servicios Sociales¹⁶². También la comunicación establece las formas de organización más frecuentes: “a) delegación (total o parcial) por los poderes públicos de una misión social a un socio exterior o creación de un marco de colaboración público-privado; b) pago de una compensación financiera pública a un organismo exterior que cumple una misión social de interés general; y c) recurso a la regulación del mercado”¹⁶³.

En síntesis, tratándose de unos servicios cuyo objeto es garantizar “determinados derechos fundamentales y proteger a las personas más vulnerables”, sin ánimo de lucro, la Comisión admite la plena libertad de los Estados miembros para definir misiones de interés general aunque si se trata de servicios de carácter económico, “también debe garantizarse la compatibilidad de sus modalidades de organización con otros ámbitos del derecho comunitario, en particular, la libre prestación de

¹⁶²Es lo que analiza Buttler, J. (1995). “Towards convergence in european personal Social Services?”, *Cuadernos de Trabajo Social*, 8, pp. 75-82. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/viewFile/CUTS9595110075A/8405> (Consultado: 23 de agosto de 2015).

¹⁶³Comunicación de la Comisión, de 26 de abril de 2006, «Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea» [COM (2006) 177 final - no publicada en el Diario Oficial], cit.

servicios y la libertad de establecimiento y el derecho de competencia”, recordando en este sentido que “el Tribunal ha estipulado que deberán considerarse como actividades económicas, en el sentido del Tratado, las prestaciones ofrecidas normalmente a cambio de remuneración”. En consecuencia, como afirma Paricio Rallo, la práctica total de los servicios prestados en el ámbito social pueden considerarse ‘actividades económicas’ en el sentido de los artículos 43 y 49 del Tratado de la UE”¹⁶⁴. Además, la Comisión Europea ha limitado el derecho europeo de la competencia al ámbito de los servicios públicos, excluyendo en todo caso las ayudas prestadas por los poderes públicos que no superen determinado umbral económico. Por ejemplo, el Reglamento (CE) 1998/2006¹⁶⁵ regula el límite para las ayudas de 200.000 euros en el plazo de tres años, o su equivalente si no se trata de una ayuda en dinero, que el Reglamento UE 360/2012¹⁶⁶, en lo que se refiere a las empresas que prestan servicios de interés económico general, eleva a 500 000 euros en el mismo periodo de tres años. Ahora bien, tanto la Comunicación de la Comisión UE de 26 de abril de 2006 sobre Servicios Sociales de interés general como la Decisión 2012/21/UE¹⁶⁷ establecen “que, para que operen los límites de mínimos, las ayudas deben ser transparente, atribuirse mediante uno o varios actos del poder público”.

¹⁶⁴Paricio Rallo, E. “El concepto europeo de servicio de interés general y los servicios municipales”, *Cuadernos de Derecho Local*, 32, 2013, pp. 103-105.

¹⁶⁵DOUE. Reglamento (CE) Núm. 1998/2006 de la Comisión de 15 de diciembre de 2006. Relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas *minimis*. Disponible en: http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Organismos_Intermedios/FICHEROS/Reglamento_1998_2006_%20Comision_15_diciembre_2006.pdf (Consultado: 25 de agosto de 2015).

¹⁶⁶DOUE. Reglamento (UE) Núm. 360/2012 de la Comisión de 25 de abril de 2012 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general (Texto pertinente a efectos del EEE). Disponible en: <http://www.boe.es/doue/2012/114/L00008-00013.pdf> (Consultado: 25 de agosto de 2015).

¹⁶⁷DOUE. Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011 relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general [notificada con el número C (2011) 9380] (Texto pertinente a efectos del EEE) (2012/21/UE). Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2012/007/L00003-00010.pdf> (Consultado: 25 de agosto de 2015).

Respecto estas directrices, la competencia interna de los Estados y sus entes territoriales permite y exige una configuración propia del servicio social de interés general, incluida una teorización sobre su naturaleza jurídica y regulación de lo que Lapietz ha denomina un “compromiso social europeo”¹⁶⁸. Para determinar el carácter público del servicio, mientras unos autores se refieren al criterio orgánico, por ser lo principal el órgano a cuyo cargo corre su prestación (solo los órganos públicos pueden gestionar tal servicio), para otros lo determinante es el criterio jurídico o régimen jurídico exorbitante del Derecho privado a que se somete el procedimiento de su organización y funcionamiento, el criterio funcional.

La actividad de prestación o de servicio se ajusta a determinados principios: legalidad, igualdad, calidad, continuidad o regularidad, adaptabilidad al progreso tecnológico y neutralidad¹⁶⁹:

En aplicación del principio de legalidad, le ley es la norma habilitante que legitima una actividad calificada como de interés general, junto con la dotación de los créditos necesarios para su satisfacción mediante la creación de un servicio público. Si se trata de servicios esenciales, la ley estatal o autonómica puede crear un monopolio sobre esa actividad a la Administración. No es el caso de la asistencia social o los Servicios Sociales. El principio de igualdad reconoce el derecho a un trato igual y no discriminatorio, tanto en el acceso como en el contenido de la prestación, siempre que cumplan los requisitos previstos por el ordenamiento jurídico. De progresivo alcance y fundamentación en el derecho a la buena administración, el principio de calidad implica que las Administraciones pública asumen un deber de mejora continua de los “procedimientos, servicios y prestaciones públicas”¹⁷⁰. En virtud del principio de continuidad, el servicio público

¹⁶⁸Lapietz, A. (2003), “Services publics: vers un compromis social européen?”, *Revue politique et parlementaire*, 1026-1027, pp. 111-115. Disponible en: http://lipietz.net/IMG/article_PDF/article_1063.pdf (Consultado: 23 de agosto de 2015).

¹⁶⁹Parada, R. (2015). *Derecho Administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*. 22ª Edic. Editorial Open. Disponible en: <http://juspedia.es/libro/administrativo-2/2713-regimen-del-servicio-publico>(Consultado: 25 de agosto de 2015).

¹⁷⁰Casado Pérez, D. (2010), “Perfeccionamiento técnico e institucional de los Servicios Sociales”, *Miscelánea Comillas: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, (133), vol.68, pp. 565-585.

debe desarrollarse de forma ininterrumpida de acuerdo con la naturaleza de la prestación, bien de forma continua (policía, abastecimiento en general), bien en los días y horarios determinados por la ley o y reglamento de desarrollo (educación, transporte). Conforme al principio de perfectibilidad o adaptabilidad, los servicios públicos son prestados por la Administración pública o por un concesionario con el compromiso de actualizar los servicios públicos, técnicamente y de forma permanente. En aplicación del principio de neutralidad, los servicios públicos deben perseguir el interés general y no con fines partidistas o de propaganda. El principio de gratuidad solo es aplicable cuando se deriva de la naturaleza del servicio o está así recogido por una norma constitucional o legislativa específica. En caso contrario, se admite la fórmula denominada copago. Por aplicación del principio de mutabilidad los poderes públicos pueden modificar las condiciones de prestación de los servicios, incluso si corresponde a empresas privadas, en la medida conveniente para satisfacer el interés general. En virtud del art. 258.1 LCSP, la Administración pública tiene la facultad de “modificar, por razones de interés público, las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios”.

Por último, conforme al principio de asequibilidad, los servicios públicos y de interés general deben ser accesibles a cualquier persona, lo que no significa necesariamente gratuito, pues son elementos esenciales de la integración económica y social, han de prestarse en condiciones económicas que los hagan asequibles, tanto si se trata de servicios públicos en sentido estricto como si se trata de servicios que se prestan en régimen de libre competencia. Asequibilidad no supone necesariamente gratuidad del servicio. Algunos servicios públicos o de interés general son gratuitos porque lo dispone la ley y otros lo son por imperativo constitucional (enseñanza básica y obligatoria del art. 27 CE).

Para la creación de un servicio público se requiere un acto jurídico formal de *publicatio* o publicación de la actividad de que se trate, mediante una reserva expresa que hace el ordenamiento jurídico de una actividad, como requisito

Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3343242> (Consultado: 30 de agosto de 2015).

necesario para que la actividad pública pueda ser considerada un servicio público. En la actualidad, en España esta reserva y regulación de sus aspectos esenciales o nucleares se realiza en la Constitución de 1978 y las leyes, tanto en el caso de los servicios públicos del Estado como de los servicios públicos de las Comunidades Autónomas, bien de forma completa o bien de forma genérica, con posterior desarrollo reglamentario, como se da en el supuesto de los servicios públicos de Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, donde se precisa un acuerdo del Pleno previo expediente de municipalización o provincialización, destinado a justificar la legalidad y oportunidad de la creación del servicio público, o bien de su remunicipalización tras un periodo de sujeción a un régimen de Derecho privado o de gestión indirecta¹⁷¹.

En virtud del régimen jurídico de contratos de las Administraciones públicas (art. 251.1 y 253 LCSP) y de régimen local (art. 85 y 87 LBRL), los servicios públicos pueden gestionarse de manera directa o indirecta. La primera corresponde a la Administración pública titular del servicio o bien por una Administración indirecta, como un organismo autónomo o agencia pública, una entidad pública empresarial, una sociedad mercantil cuya titularidad se íntegramente pública o una fundación pública bajo el patronazgo de la Administración pública titular. Pero cabe también la gestión mixta o la gestión indirecta, siempre que no “impliquen el ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos” (art. 251.1 LCSP) y sí respecto a los servicios que tengan “un contenido económico que los haga susceptibles de explotación por particulares” (art. 251.1). En este caso, se precisa de un contrato o, en particular, algunas de las modalidades de contrato de gestión del servicio público (art. 253): concesión, gestión interesada, concierto y sociedad de economía mixta, y arrendamiento. Pueden ser objeto de contratación servicios no económicos, como los Servicios Sociales, cuando la contraprestación se abone total (sanidad) o parcialmente (dependencia según la capacidad económica del beneficiario) por la Administración contratante y que se presten incluso con carácter gratuito a los

¹⁷¹Torno Mas, J. (2016), “Servicios públicos y remunicipalización”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 76, (Ejemplar dedicado a: Derecho Administrativo: Regulación de Servicios Públicos y Competencia), pp. 51-75. Disponible: <http://dx.doi.org/10.18800/derechopucp.201601.002> (Consultado: 16 de septiembre de 2016).

usuarios. No se prohíbe la contratación de ciertos servicios públicos con entidades sin ánimo de lucro.

En cualquier caso, el Estado tiene la obligación de asegurar el servicio presente rasgos distintivos o caracteres esenciales, como son los siguientes¹⁷²: a) Generalidad, consistente en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos respectivos, sin más límite que la capacidad del propio servicio; b) igualdad, que estriba en el trato uniforme que debe darse a todos los usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuario, siempre y cuando, dentro de cada categoría se d el mismo trato a todos los comprendidos en la misma; c) regularidad, en cuya virtud el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula; y d) continuidad, de acuerdo con la cual dicho servicio no debe interrumpirse dentro del calendario, horarios y circunstancias previstos en su propia regulación.

¹⁷²Fernández Ruiz, J. (2002). *Servicios Públicos Municipales*. INAP, 1ª Edic, pp. 104 - 106.

CAPÍTULO 4:

MARCO CONCEPTUAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Desde la antigua consideración como servicios de caridad o de beneficencia, la evolución de términos utilizados en el sistema de Servicios Sociales es una manifestación evidente de su gran desarrollo normativo, organizativo y competencial, si bien se trata de una expresión todavía no está plenamente consolidada en el ordenamiento jurídico. En este capítulo diferenciaremos conceptos tan relacionados como diferentes: la “caridad”, la “beneficencia”, la “previsión pública”, la “asistencia social”, la “protección social”, el “trabajo social” y los “Servicios Sociales”¹⁷³.



Cuadro Núm. 2: Terminología. Fuente y Elaboración: Propia.

Partiendo del concepto de servicio público tratado en el capítulo anterior, para calificar los Servicios Sociales deben diferenciarse ahora los servicios públicos económicos de los servicios públicos no económicos o sociales. Mientras los primeros son aquellos servicios públicos que satisfacen necesidades estrechas y directamente relacionadas con la actividad económica, los Servicios Sociales son

¹⁷³En España, la legislación aún no ha asumido el trabajo social como una materia de dimensión competencial distinta a los Servicios Sociales y la asistencia social, tanto en el ámbito legislativo como en la actuación administrativa de los poderes públicos. Sobre la necesaria delimitación conceptual respecto al trabajo social con una metodología científica y una proyección profesional, Payne, M. (1997) *Modern social work theory: A critical introduction* (2nd ed.). Chicago: Lyceum Books, pp. 21 y ss; y Polack, R.J. 2004: New challenges for social work in the 21st century. *Social Work*, 49, pp. 281-290.

servicios no económicos porque la actividad prestacional de la Administración pública tiene por objeto inmediato a las personas como tal y como usuario del servicio, como ocurre con la sanidad, la educación, la cultura¹⁷⁴.

Además, si bien los servicios públicos pueden ser *uti universi* —caso prestaciones de interés general que los ciudadanos reciben del Estado derivan del ejercicio de funciones conectadas directamente a la soberanía, como la Justicia, la defensa nacional, la seguridad pública o las relaciones internacionales—, en el caso de los Servicios Sociales se trata de servicios públicos *uti singuli*, definidos como aquellos que se disfrutan individualizadamente por los usuarios, quienes puedan asumir todo o parte de su coste¹⁷⁵.

Sobre la clasificación de los servicios públicos en régimen de libre concurrencia y servicios públicos reservados, en el caso de los Servicios Sociales, la asunción de una actividad como servicio público no excluye la realización de actividades semejantes y concurrentes por las empresas o entidades privadas. No se trata, pues, de un servicio público reservado. Y en la clasificación de servicios públicos obligatorio y no obligatorio, los Servicios Sociales son obligatorios por así preverlo la Constitución de 1978 y las leyes sectoriales sobre la materia, principalmente las leyes autonómicas, como la citada Ley 9/2016, de Servicio Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Pues bien, esta evolución terminológica servirá para mostrar lo que ha cambiado el sistema – aunque aún quede labor por hacer-, y tomar conciencia sobre el recorrido realizado hasta llegar a lo que actualmente se conoce por Servicios Sociales, y que Lacalzada Mateo, la más completa biógrafa de Concepción Arenal, orienta hacia la categoría conceptual de “cohesión social”, muy próxima a la integración social como fin del Estado¹⁷⁶

¹⁷⁴Fantov, F. (2008). *Sistemas públicos der servicios sociales*. Universidad de Deusto, pp. 16-17. Disponible en: http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/17268/original/Sistemas_publicos_de_servicios_sociales.pdf (Consultado: 03 de septiembre de 2015).

¹⁷⁵Sánchez Morón y Ramón Parada. “Actividad de prestación o servicio público”, (T. 17), p. 5. Disponible en: http://apuntesderecho.yolasite.com/resources/Resumen_tema17_AD.docx (Consultado: 03 de septiembre de 2015).

¹⁷⁶Lacalzada de Mateo, M.J. (2010), “Los Servicios Sociales: en el cambio integral de la Asistencia a la cohesión social”, *Acciones e Investigaciones Sociales*, 28, pp. 157-190. Disponible en:

Históricamente, se utilizaba el término de “caridad” y “beneficencia”, caracterizados por la atención a los “pobres”. Si se analiza el término “beneficencia” en el Diccionario de la RAE, se expone lo siguiente: “Virtud de hacer bien. Conjunto de instituciones y servicios benéficos. Graciabilidad”¹⁷⁷. Este ha sido el término ampliamente utilizado en las fuentes en el siglo XVIII y, como forma organizativa de la atención social, fue dominante hasta buena parte del siglo XX, quedando muy arraigado en el sistema de asistencia social hasta la irrupción de los sistemas privados de mutualidad, principalmente para trabajadores no asalariados, y los sistemas públicos de “previsión social”¹⁷⁸, que se caracterizaban por la atención exclusiva a los trabajadores asalariados y a sus familiares en el contexto de las relaciones industriales y de servicios. La actividad profesional es inherente a la previsión social, que principalmente amparaba a los trabajadores asalariados. De la previsión social se pasó a la Seguridad como modelo cada vez más evolucionado en su dimensión subjetiva (se pasa de un conjunto de personas protegidas que han cotizado en el caso de las prestaciones contributivas hasta su universalización y la regulación de las pensiones no contributivas) y su dimensión objetiva (contingencias), y siempre por imperativo u obligación de la ley¹⁷⁹.

a) Asistencia Social, Servicios Sociales y Seguridad Social.-Afirma Pemán Gavín, quien defiende el mantenimiento de la expresión “asistencia social, que esta “noción más amplia” es de “perfiles difusos y cuyos contornos no es posible acotar de forma rigurosa” y ella cabe incluir las “diversas actuaciones públicas encaminadas a paliar las situaciones de necesidad mediante el otorgamiento de prestaciones, ayudas o ventajas que implican una compensación de cargas o de circunstancias específicas” que inciden sobre determinados colectivos de personas, sin subordinación al requisito

<https://papiro.unizar.es/ojs/index.php/ais/article/view/485/478> (Consultado: 06 de septiembre de 2015).

¹⁷⁷RAE: *Beneficencia. Diccionario de la Lengua Española*. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=5LWZAVg> (Consultado: 28 abril de 2014).

¹⁷⁸Martí, J. S., *ult. loc cit.*, p. 97.

¹⁷⁹Vicente Palacio, M.A. (2015). Crisis y seguridad social. *Revista Derecho social y empresa*, (3), pp. 131-157.

de que los “beneficiarios acrediten que se encuentran por debajo de un determinado nivel de renta”¹⁸⁰. Conforme a la STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4, y F.J. 3º de la STC 18/2017, de 2 de febrero de 2017:

“la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean”¹⁸¹.

Estas técnicas públicas de protección social quedan reservadas con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas en el orden normativo, tal como permite el art. 148.1.20 CE y han hecho efectivo los distintos Estatutos de Autonomía. Esta doctrina sobre el objeto de la materia “asistencia social” ha sido después recogida por nuestras SSTC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4, y 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7 b).

Por otro lado, se puede afirmar, como lo hace Rodríguez Cardo, en su tercera ponencia sobre el concepto de asistencia social, que el sistema de la Seguridad Social es el mejor mecanismo protector contra riesgos sociales que se conoce, aunque con limitaciones presupuestarias y que el sistema de asistencia social y de Servicios Sociales presenta un carácter adicional respecto a este¹⁸². En efecto, el trabajo es un

¹⁸⁰ Pemán Gavín, J. (2005), “La asistencia social en España: delimitación conceptual y marco jurídico general”, *Documentación Administrativa*, 271-272 (Ejemplar dedicado a: El Derecho público de la acción social), p. 44.

¹⁸¹STC 18/2017, de 2 de febrero de 2017. *BOE* núm. 59, de 10 de marzo de 2017, páginas 18030 a 18051 (22 págs.). Conflicto positivo de competencia 2113-2015. Planteado por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, asistencia social, tráfico y circulación de vehículos a motor: nulidad de los preceptos reglamentarios que regulan la correcta utilización y la renovación de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad.

¹⁸²Rodríguez Cardo, I.A. “El Concepto de Asistencia Social: Un Foco de Permanente Tensión entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. Universidad de Oviedo. Comunicación a la tercera ponencia temática, pp. 5 – 6. Disponible en:

ámbito de socialización pero, sobre todo, un recurso económico que provee de los medios para satisfacer las necesidades económicas. Por este motivo, la Seguridad Social ha previsto una serie de contingencias en el contexto de una relación laboral (prestaciones sanitarias...) pero también subsanar la escasez de recursos (alimentos, vivienda...) derivada de la falta de trabajo. Solo cuando las situaciones de necesidad no pueden resolverse exclusivamente desde el Sistema de Seguridad Social, que presenta innumerables limitaciones, los poderes públicos deben procurar al individuo los recursos necesarios para su subsistencia ante situaciones de necesidad. No en vano, el ámbito subjetivo del Sistema de Seguridad Social no comprende a todas las situaciones en estado de necesidad, y por tal motivo, la asistencia social tiene como destinatarios a las personas no comprendidas en el ámbito de protección o de riesgos cubiertos por la Seguridad Social¹⁸³. Mientras la Seguridad Social se rige básicamente por el criterio subjetivo o mixto subjetivo-objetivo (sujetos y contingencias) y protege universalmente a los sujetos comprendidos en el ámbito de las contingencias típicas, la asistencia social no se articula subjetivamente a partir de los destinatarios, sino que objetiva y territorialmente. Objetivamente porque determina los riesgos y protege a quien se encuentre en una de esas situaciones, y territorialmente porque, a tratarse de una competencia de gran desarrollo autonómico, depende de la configuración estatutaria y legislativa de cada Comunidad Autónoma: ingreso mínimo o renta mínima de inserción a las personas que acrediten una situación de debilidad económica, redes de Servicios Sociales para la atención para personas con discapacidad, infancia y adolescencia, familias, personas en situación de exclusión social o marginación, como los liberados de prisión; extranjeros y minorías étnicas...

Sobre este principio general de delimitación, existen prestaciones en el campo de aplicación de la Seguridad Social que son prestaciones de Servicios Sociales, casi siempre coyunturales y no consolidables, y en muchos casos la asistencia social complementa los riesgos protegidos por la Seguridad Social.

http://fundacion.usal.es/aedtss/images/stories/documentos/XXI_Congreso_Barcelona/III_Ponencia_y_comunicaciones/Ivan_Ant._Rodruez_Cardo.doc
(Consultado 10 septiembre de 2015).

¹⁸³Ibídem, p. 11.

Un espacio de particular interés presentan las prestaciones no contributivas, que ampliaron el ámbito de aplicación del Sistema de Seguridad Social más allá de la contributividad imperante hasta entonces, las prestaciones no contributivas no cumplen de forma total el proceso de universalización: ni protegen de todos los riesgos, sino que responden a contingencias (edad e incapacidad) ya cubiertas en la modalidad contributiva; ni superan la concepción de las prestaciones familiares dirigidas a apoyar económicamente el exceso de gastos específicos (farmacéuticos, hijos, primera necesidad...). Por ahora son solo un remedio que subsana solo parcialmente y de forma fragmentaria las deficiencias concretas del modelo contributivo¹⁸⁴.

En su formulación concreta, el fundamento constitucional de esta actividad prestacional lo encontramos en el Capítulo III del Título I de la Constitución (familia del art. 39, salud del art. 43, minusvalía del art. 49 y vejez del art. 50). Y en su formulación genérica, lo hallamos en el art.1.1. (Estado social), en la dignidad de la persona (art. 10.1 CE) y en el art. 9.2 CE, donde se establece una actividad promocional de los poderes públicos y el principio de igualdad real, una de cuyas manifestaciones es la igualdad “en el punto de llegada”, como complemento de la “igualdad en el punto de salida”¹⁸⁵ como contenido de gran relevancia en periodos de crisis del Estado social. En principio, esa tutela puede provenir del Sistema de Seguridad Social o de cualquier otra competencia pública: asistencia social, dependencia...

Afirman Alonso Seco y Gonzalo González que lo deseable sería un Sistema de Seguridad Social que cubriera todas las contingencias posibles e hiciera innecesaria la asistencia social y los Servicios Sociales, aunque reconocen que siempre “existirán fenómenos de exclusión social a los que atender, y que no están tipificados como de Seguridad Social”¹⁸⁶. En el plano ideal, un sistema de Seguridad Social que haya

¹⁸⁴ Pérez Royo, M. R. (2003). Seguridad Social y asistencia social en el Estado de las Autonomías. *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, (1), pp.105-118.

¹⁸⁵ Rey Martínez, F. (2014), “El principio de igualdad en el contexto de la crisis del Estado social: diez problemas actuales”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 8, 2014, pp. 25-28.

¹⁸⁶ Cfr. Alonso Seco, J.M. y Gonzalo González, B., *La asistencia social y los servicios sociales en España*. BOE. Madrid, 2000, pp. 122-124.

alcanzado su ideal de cobertura desplazaría, hasta su desaparición, a la asistencia social.

Aunque en principio existe una delimitación constitucional entre la asistencia social y los Servicios Sociales, por un lado, y la Seguridad Social, por otro — el art. 148.1.20 CE y el principio constitucional de caja única, respectivamente¹⁸⁷, la generalizada asunción competencial autonómica de la asistencia social ha llevado a invadir o complementar, según los casos, el ámbito competencial de la Seguridad Social para atender las necesidades no cubiertas por el Sistema de Seguridad Social, y en otras complementando a este. En sentido contrario, la esfera competencial autonómica también ha sido objeto de invasión por parte de la legislación de Seguridad Social, particularmente en el caso de las prestaciones no contributivas o la renta activa de inserción, lo que se denomina “Seguridad Social no contingencial”, que es una zona gris común que concurre con la asistencia social. Por tal motivo, un sector doctrinal ha defendido que la Seguridad Social se defina de forma meramente “contingencial”, para diferenciarla de la asistencia social, como acción pública acontingencial justificada por una situación de necesidad¹⁸⁸. Y, en el caso de los modelos mixtos, que combinan prestaciones contributivas y no contributivas, se trataría del ámbito de la Seguridad Social¹⁸⁹.

Así concebido, el fundamento constitucional de la protección social a través de la Seguridad Social en sentido amplio se encuentra en el art. 41 CE atribuye a los poderes públicos el mandato y la competencia sobre “un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”. Además, este precepto indica que “la asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

¹⁸⁷De la Villa Gil, L.E. (2003), “El contenido constitucional de la asistencia social”, en A. Montoya Melgar, *El trabajo y la Constitución*, MTAS, Madrid, pp. 591-594.

¹⁸⁸Hurtado González, L. (1993). “Asistencia social y Seguridad Social: sus fronteras actuales”, *Actualidad Laboral*, 25, pp. 472-473.

¹⁸⁹Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (1988). *Pensiones no contributivas y Seguridad Social, Relaciones Laborales*, 12, p. 4; Maldonado Molina, J.A. (1999), *La descentralización territorial y las pensiones no contributivas. A propósito del Decreto 284/1998, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía*, AL, núm. 28, pp. 521 y ss.

Por otra parte, el art. 129 CE preceptúa que “la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social”. Y en el ámbito competencial, el art. 149.1.17 atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”. Por una parte, la STC 76/1986 y la STC 239/2002 avalan la tesis de que la asistencia social “tiene un espacio constitucionalmente reservado, pero no un contenido mínimo”.

Pues bien, afirman autores como De la Villa, Desdentado o Rodríguez Cardo, que existe una gran dificultad para “deslindar con nitidez los conceptos de Seguridad Social y asistencia social”¹⁹⁰, principalmente porque el propio concepto de Seguridad Social es público (no privado, frente al sistema de mutualidades) y “coyuntural tanto en el tiempo como en el espacio”, toda vez que ni siempre ha existido ni ha tenido el mismo contenido. Aunque la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomías los regulan parcialmente (arts. 25.2 sobre asistencia social, 41 sobre Seguridad Social, 148 CE sobre asistencia social; 63 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 31 y 32 del Estatuto de Autonomía de Baleares; 71 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; 165 del Estatuto de Autonomía de Cataluña ...), no diferencian entre Servicios Sociales, asistencia social y Seguridad Social¹⁹¹, lo que exige una delimitación en las leyes sectoriales reguladoras de esta materia que son estatales y autonómicas dependiendo del bloque de la constitucionalidad existente en estas materias. No obstante, según Rodríguez Cardo, “no parece que la denominación de la competencia resulte decisiva”¹⁹², porque la asistencia social y los Servicios Sociales se vinculan a conceptos genéricos como bienestar social o cohesión social, como se analiza en el Capítulo 6. El Sistema de Seguridad Social protegería en la dimensión horizontal a unos determinados sujetos (1) de unas contingencias típicas (2) a través de un

¹⁹⁰Rodríguez Cardo, I.A., “El concepto de asistencia social: un foco de permanente tensión entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, p. 1; De la Villa Gil, L.E., y Desdentado Bonete, A., “Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978. Las relaciones laborales y la Seguridad Social”, en AA.VV., *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1980, pp. 433-436.

¹⁹¹De la Villa Gil, L.E. (1981), “Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social”, *DL*, 1, pp. 18-19; De Vicente Pachés, F. (2002), “Asistencia social y Servicios Sociales: Régimen de distribución de competencias”, *Tribuna Social*, 138, pp. 9-12.

¹⁹²*Ibidem*.

catálogo de naturaleza coyuntural, tutelando en su dimensión vertical hasta el nivel legalmente establecido (3). Fuera de esas tres dimensiones que configuran y agotan el Sistema de Seguridad Social, actuaría la asistencia social. Caso particular presente el ámbito donde se inserta la renta básica o la renta mínima garantizada como recurso mínimo alternativo o complementario de la asistencia social. Hasta ahora, la atención a esos sujetos en especial estado de necesidad tiene lugar por la vía de la asistencia social. La Seguridad Social y la asistencia social se relacionan así sobre la base de la complementariedad y de la suplementariedad, porque la asistencia social completa el ámbito subjetivo de aquella mediante la dispensación de beneficios a quienes carecen de recursos y no cumplen los requisitos para causar una prestación de Seguridad Social. Si en ocasiones la asistencia social ocupa el ámbito material donde no llega la acción protectora de la Seguridad Social, en otras releva al propio Sistema en la protección de una contingencia cuyas consecuencias no han podido ser completamente superadas pese a la dispensación de la acción protectora propia de la Seguridad Social. El ámbito objetivo y subjetivo de la asistencia social queda así estrechamente vinculado al Sistema de Seguridad Social, complementando o supliendo a este en situaciones de necesidad caracterizadas, bien por la debilidad económica extrema, bien por la protección a colectivos cuya necesidad es cualificada por diversas circunstancias: discapacidad, maltrato, desempleo de larga duración...¹⁹³.

b) De la asistencia social a los Servicios Sociales. - La asistencia social está prevista como materia competencial en el art. 148.1. 20º CE, con el fin de atribuir la competencia a las CCAA. Por su parte, el art. 50 CE prevé un mandato a los poderes públicos, destinado a promover el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad “mediante un sistema de Servicios Sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”. En esta regulación, la Constitución refleja el avance terminológico desde la “asistencia social” a los “Servicios Sociales”, que sustituye el término de la beneficencia, empleado secularmente para designar la actividad pública o privada que satisfacía las necesidades sociales. El significado de asistencia social, según la RAE, se refiere a “la acción de prestar

¹⁹³Rodríguez Cardo, *Ibíd.*

socorro, favor, ayuda”¹⁹⁴. No es esa la labor que desempeñan los trabajadores sociales, ni tampoco la práctica que se realiza desde los Servicios Sociales... No es una simple “ayuda”, sino como sostiene Martín Pérez, una actividad profesional cargada de conocimientos técnicos y científicos¹⁹⁵. Según su configuración jurisprudencial, la STC 239/2002, de 11 de diciembre, define la asistencia social como un complemento a las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez concedido por la Junta de Andalucía¹⁹⁶. Además, “las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como ‘competencias exclusivas’, no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional” (STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4).

No obstante, como afirma Pemán Gavín, aunque la Asistencia Social prestada en el marco de los sistemas autonómicos de Servicios Sociales no cubre ni mucho menos todo el extenso campo material de la Asistencia Social, “puede considerarse que constituye en la actualidad el núcleo más característico o prototípico de la misma”¹⁹⁷.

c) Asistencia Social y Protección Social.- Junto a los términos Seguridad Social, asistencia social, Servicios Sociales o previsión social, algunas normas se refieren a la expresión “protección social”, sin contenido propio ni carácter excluyente de los demás. Se trata de un *nomen iuris* genérico que comprende las distintas técnicas a través de las cuales los poderes públicos atienden las situaciones de necesidad,

¹⁹⁴Santos Martí, *op.cit.*, p. 100.

¹⁹⁵Martín Pérez, E.; Alario Bancells, R. (2016), “La sistematización como "proceso sine qua non" en la reformulación y regeneración del quehacer profesional de los servicios sociales”, Carbonero Muñoz, D., Raya Díez, E., Neus Caparrós Civera, N., Gimeno Monterde, Ch., *Respuestas transdisciplinares en una sociedad global: Aportaciones desde el Trabajo Social*”. Universidad de la Rioja, pp. 1-16.

¹⁹⁶SSTC 98/2004, de 25 de mayo; 195/1996, de 28 de noviembre; y 124/1989, de 7 de julio; Álvarez Cortés, J.C. y Pérez Yáñez, R. (2005). *Algunas novedades recientes en la legislación de Seguridad Social*, RL, (15-16), pp. 140 y ss.; Molina Navarrete, C. (2005), *Del «mal» e «inútil» uso del «poder legislativo» en materia de Seguridad Social: la Ley 4/2005, sobre efectos en las prestaciones no contributivas de los complementos autonómicos*, AS, (12), pp. 38-39.

¹⁹⁷Pemán Gavín (2005), “La asistencia social en España”, *op.cit.*, p. 45.

principalmente la Seguridad Social y la asistencia social¹⁹⁸. No obstante, este término genérico ha permitido al Estado eludir el término “asistencia social” en el caso de ámbitos que han requerido la actuación del legislador estatal, por ejemplo en el caso de las ayudas previstas en el art. 27 LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que tampoco se califican como Seguridad Social, pese a que guardan un paralelismo evidente con algunas prestaciones del Sistema¹⁹⁹. La invocación de la “protección social” permitiría la actuación del Estado. Por ejemplo, según el F.J. 3º de la STC 18/2017, de 2 de febrero de 2017, el establecimiento de un sistema de autorizaciones especiales para el estacionamiento de los vehículos de personas con limitaciones físicas para desplazarse constituye una medida de protección social, porque les proporciona un beneficio (fundamentalmente poder estacionar en las plazas reservadas para ello) en atención a sus circunstancias personales de desventaja respecto al resto de la colectividad. Ahora bien, no toda medida pública de contenido social o protectora de grupos desfavorecidos constituye de por sí asistencia social en sentido competencial. En otras palabras, no sólo las Administraciones públicas con competencias formales de asistencia social pueden adoptar medidas sociales o beneficiosas de colectivos desfavorecidos, dado que la cláusula del Estado social y su corolario en el artículo 9.2 son transversales y precisamente deben proyectarse en todos los ámbitos de la sociedad y del ordenamiento jurídico por voluntad del constituyente.

d) Servicios Sociales. -El término de Servicios Sociales está estrechamente vinculado a la asistencia social y hace referencia a los aspectos organizativos de ésta, que se identificaría con los aspectos funcionales y materiales. Como expresión “Servicios Sociales”, aparece y se consolida en el siglo XX y al respecto afirma Santos Martí: ¿Tiene claro la sociedad a qué se refiere la palabra Servicios Sociales y

¹⁹⁸En Italia, la *sicurezza sociale* engloba tanto la protección social profesional (*previdenza sociale*) como la asistencia social (*assistenza sociale*). Persiani, M. *Diritto della previdenza sociale*, Novena Edición, CEDAM, Padova, 1997, pp. 22-24.

¹⁹⁹Especialmente con la renta activa de inserción. Las mismas normas que regulan el programa de renta activa de inserción contemplan esas ayudas para las víctimas de violencia de género (vid. DT 1ª RD 1369/2006, de 24 noviembre por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. BOE núm. 290, páginas 42716 a 42721 (6 págs.). Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-21239 (Consultado: 03 de agosto de 2013).

para qué sirven? Si se tuviese que definir con una sola palabra, ¿cómo se definiría? (...) Aún queda un largo camino que labrar. Pues no sólo la sociedad civil está algo difusa en cuanto al término de estos servicios, y uno de los motivos puede ser la variedad de denominaciones empleadas por las Administraciones Públicas para señalar el departamento competente para gestionar esta materia (Asuntos Sociales, Políticas Sociales, Servicios Sociales, Bienestar Social...), incluso encuadrarla en otras rúbricas genéricas (Trabajo, Igualdad, Empleo, S.S...) ²⁰⁰.

La configuración legislativa en España se articula en dos niveles:

1. Servicios Sociales Generales, Comunitarios o de Atención Primaria ²⁰¹ destinados a toda la población a través de prestaciones básicas y específicas. Sus funciones son las informar y orientar sobre derechos, recursos y/o prestaciones (individuos, grupos, instituciones); realizar prevención e inclusión social y familiar (personas y colectivos en situación de riesgo o marginación); prestar ayuda a domicilio (personas y familias que padecen situaciones que lo requieren); dar prestaciones de alojamiento y convivencia (personas que carecen de ambiente familiar idóneo). También incluyen prestaciones específicas a colectivos (infancia, juventud, tercera edad, mujeres, minorías étnicas, personas sin hogar, etc.). Estos servicios se gestionan a través de los centros de Servicios Sociales y a través de centros comunitarios (centros de acogida, centros de día o centros ocupacionales) de las Corporaciones Locales.

2. Servicios Sociales Especializados ²⁰², que están dirigidos a colectivos específicos de población (tercera edad, infancia, juventud, toxicómanos, personas sin hogar, etc.), y se relacionan con las necesidades personales y características grupales de los usuarios: centros de día para adultos, centros de día para menores, residencias, centros ocupacionales y centros de protección y residenciales, centros de inserción social, centros para personas discapacitadas, entre otros. La competencia de gestión corresponde a la Administración Autonómica y Local. Los ámbitos específicos

²⁰⁰Santos Martí, *op.cit.*, p. 26.

²⁰¹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, art. 27.

²⁰²Pemán Gavín, J. (2005), “La asistencia social”, *op.cit.*, p. 60.

detención social son los siguientes: familia; infancia y juventud; personas mayores; mujer; personas con discapacidad; personas en situación de dependencia; reclusos y ex-reclusos; toxicómanos; minorías étnicas; personas sin hogar; inmigrantes refugiados y apátridas; otros, en situación de necesidad o marginación.

En cuanto a los servicios prestados, todas las leyes autonómicas determinan en sus disposiciones los Catálogos y Carteras de Servicios Sociales, aunque no todas han elaborado catálogos o carteras: a) El catálogo se define como el instrumento que determina el conjunto de servicios y prestaciones garantizados a través de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, ya sean de servicios, económicas y/o tecnológicas del sistema público de Servicios Sociales; b) La Cartera legisla las características, modalidades y requisitos de acceso a los servicios y prestaciones de los catálogos, así como la población a la que va destinada, el establecimiento o el equipo profesional que debe gestionarla, los perfiles y ratios de los profesionales del equipo, o los estándares de calidad, entre otros aspectos. Las prestaciones garantizadas son exigibles como derecho subjetivo de acuerdo con lo establecido por la Cartera de Servicios Sociales, que debe incluir, al menos, la necesidad de una valoración profesional previa y de una prueba objetiva que acredite su necesidad. Por su parte, el acceso a las prestaciones no garantizadas se realiza de acuerdo con lo establecido por la Cartera de Servicios Sociales y de acuerdo con los créditos presupuestarios asignados y aplicando los principios objetivos de prelación y concurrencia. La Cartera debe garantizar el acceso a las prestaciones con el apoyo de la Administración teniendo en cuenta criterios de progresividad en la renta de los usuarios.

En cuanto a la clasificación de las prestaciones, puede sujetarse a variaciones según la legislación de cada Comunidad Autónoma, pero todas ellas convergen en puntos comunes como: la definición de prestaciones, la población destinataria y la forma de acceso. Estas prestaciones pueden clasificarse en dos tipos:

- a) Prestaciones de servicio o técnicas²⁰³: son aquellas acciones llevadas a cabo por un equipo de profesionales cuya finalidad es la prevención, el diagnóstico, la valoración, la protección, la promoción, la atención, la inclusión social...de personas en situaciones de necesidad social. Estas prestaciones pueden ser de carácter puntual o permanente, en el domicilio de la persona, de forma ambulatoria y en centros especializados (centros de día, centros de noche, centros residenciales...), habiendo experimentado un desarrollo muy amplio a nivel técnico en la última década²⁰⁴.

Se pueden distinguir las siguientes prestaciones de servicios²⁰⁵:

1. Información, orientación, asesoramiento, diagnóstico y valoración²⁰⁶: esta prestación a nivel comunitario, es la puerta de entrada a estos Servicios Sociales donde se realizará un trabajo previo con la persona antes de derivarla hacia las prestaciones y/o servicios más concretos en base a la necesidad presentada. Este servicio también puede realizarse a través de atenciones telefónicas a nivel general o de manera más especializada como es en el caso de mujeres víctimas de violencia de género o menores. Pues bien, a estos servicios pueden acudir cualquier persona que lo requiera, de manera directa o derivado por otros sistemas, organismos...

A nivel especializado, esta prestación va dirigida a sectores de población que requiere una atención diferenciada, estas personas son: personas con tercera edad, personas en situación de dependencia, víctimas de violencia de género o doméstica, personas sin hogar, menores, mujeres, jóvenes en situación o

²⁰³Toda la información sobre los Servicios Sociales de Atención Primaria y el Catálogo de prestaciones ha sido obtenida de la página del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 1- 29. Disponible en:<http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/CatalogoPrestacionesSSSAP.pdf> (Consultado: 17 de diciembre de 2016).

²⁰⁴Gorun, A., Niculescu, G.; Venera Todoruț, A., Cătălin Rogoianu, D., “New Models and Modern Instruments in the Development of Social Services”, *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, 45, 2014, pp. 240-242. Disponible en: http://rcis.ro/images/documente/rcis45_18.pdf (Consultado: 17 de noviembre de 2014).

²⁰⁵Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, *op.cit.*, art. 40 y 121.

²⁰⁶“Dirección General de Inclusión Social. Servicios Sociales de Atención primaria: Catálogo de prestaciones”. *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, pp. 5-9.

riesgo de exclusión social, personas de origen extranjero, minorías étnicas, personas con adicciones y personas en situación de discapacidad.

En cuanto a la valoración en el servicio, se refiere a una evaluación previa a la realización de un informe para solicitar la obtención de alguna prestación de los Servicios Sociales, como por ejemplo la valoración el caso de la dependencia para la obtención de los distintos servicios y/o prestaciones, la valoración del grado de discapacidad o en el caso de las personas de origen extranjero la realización de informes sociales para obtener la autorización de residencia o la renovación de ésta.

2. Apoyo a la unidad convivencial y atención en el domicilio²⁰⁷: este servicio se encarga de prestar una serie de acciones encaminadas a atender las necesidades básicas de la vida diaria y a mejorar la calidad de vida de las personas, además de fomentar la autonomía personal y “respiro” a las familias y a los cuidadores de estas personas. Dentro de esta prestación encontramos los siguientes servicios: la ayuda a domicilio (atenciones psicosocial y educativo, atenciones de carácter doméstico o de carácter técnico o complementario todo ello destinado a las personas que se encuentren en situación de dependencia), ayudas técnicas (son ayudas destinadas a personas que se encuentran limitadas en su movilidad y en el desarrollo de las actividades diarias. Estas ayudas les permiten mantenerse más tiempo en sus viviendas habituales, como por ejemplo la teleasistencia, la supresión de barreras arquitectónicas...), apoyo fuera del domicilio (se refiere a la atención de personas en situación de dependencia o discapacidad en centros de estancia diurna o centros de días atención diurna. También hay programas de respiro familiar.), apoyo educativo y social, apoyo a la estructura y dinámica familiar (encaminado a crear un buen ambiente familiar y descongestionar las situaciones de crisis o vulnerabilidad en las familias) y la prevención de la situación de dependencia y promoción de la autonomía personal y apoyo sociocomunitario.

²⁰⁷ Ibídem, pp. 9-16.

3. Alojamiento alternativo²⁰⁸: servicio destinado a dar alojamiento de carácter temporal o permanente a aquellas personas que lo requieran bien por carecer de vivienda o por otras circunstancias personales. Se pueden distinguir varios tipos de alojamientos: a) Prestaciones de alojamiento con carácter temporal: alojamiento de urgencia (para personas o familias en situación de urgencia social y de pobreza y/o exclusión social, accediendo al recurso a través de derivación o decisión técnica), prestación de alojamiento como apoyo a procesos de inserción (intervenciones de normalización e integración socio-familiar como alojamientos para personas y familias sin hogar, acogimiento residencial temporal para mujeres víctimas de violencia de género y de sus hijos a cargo...); b) prestaciones de alojamiento de carácter permanente: Esta prestación suele depender de los Servicios Sociales Especializados, y pueden ser centros residenciales o viviendas tuteladas para personas de tercera edad o personas en situación de discapacidad; c) Prevención e inserción social: son acciones encaminadas a la desaparición, evitación o agravamiento de situaciones que conllevan a la persona a la exclusión social o al riesgo de estarlo. Para ello, se realizan programas y actividades orientadas a fomentar la protección social, como pueden ser: servicios de intervención comunitaria, socioeducativa, voluntariado social, acompañamiento en itinerarios de inclusión social y atención a necesidades básicas (alimentos, higiene, vestido...). La forma de acceso a estas prestaciones es por decisión profesional. Dentro de dicha prevención se puede distinguir: la prevención primaria (trata de disminuir las situaciones de riesgos de una comunidad o población general) y la prevención secundaria (Este tipo de prevención focaliza muchos esfuerzos en la detección precoz para posteriormente tratar de reducir los riesgos manifestados a través de acciones de inserción) y, por otro lado la inserción y rehabilitación de las personas a través de trabajar con profesionales del sistema, además de recursos humanos y materiales de la comunidad, de esta manera estas personas podrán encontrarse de nuevo incluidas en la sociedad y minimizar los riesgos de recaída.

²⁰⁸ *Ibíd.*, pp. 16-29.

4. Cooperación social²⁰⁹: son acciones encaminadas a la participación de una determinada comunidad para la transformación social y la mejora de las condiciones de vida de dicha comunidad, fomentando el voluntariado social, la ayuda mutua y sobre todo la identidad comunitaria...Se pueden distinguir tres tipologías dentro de la cooperación social: Colaboración con la iniciativa social en programas de Servicios Sociales; promoción y organización del voluntariado o de grupos de autoayuda; y realización de intervenciones comunitarias a través de la coordinación de las actuaciones que desde distintas Administraciones y entidades se llevan a cabo dentro de un territorio.

5. Prevención e inserción social²¹⁰: es un proceso de intervención social que pretende resolver o eliminar problemas detectados con anterioridad, todo ello a través de una serie de prestaciones específicas, programas o acciones. La localización de s factores de riesgo permiten priorizar la intervención preventiva centrándola en los segmentos ambientales, sociales o poblacionales definidos por dichos factores. Hay dos tipos de prevención: a) prevención primaria: reducir el riesgo de toda la población, considerando las situaciones de riesgo en las que puedan estar un grupo de personas; b) prevención secundaria: reducir la prevalencia del problema de los sectores específicos de la población. Una vez que se ha llevado a cabo las acciones de prevención, en sus distintos niveles, le sigue la inserción social, es decir una asistencia o tratamiento apropiado para reducir o eliminar el problema encontrado.

b) Prestaciones económicas²¹¹: son cantidades de dinero que se les otorga a las personas con carencias económicas para hacer frente a determinadas circunstancias

²⁰⁹ Ibídem, pp. 25- 29.

²¹⁰Ibídem, pp. 19-25.

²¹¹Toda la información sobre las prestaciones económicas de Servicios Sociales de Atención Primaria ha sido recopilada del catálogo de referencia de los Servicios Sociales de la página del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pp. 38- 40. Disponible en: <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ ServiciosSociales/docs/CatalogoPrestacionesSSSAP. pdf> (Consultado: 17 de diciembre de 2016). Véase también Pacheco, J.; Hernández Echegaray, A. (2016), "Las prestaciones económicas en los servicios sociales comunitarios de Andalucía. Análisis y reflexiones en torno al

de necesidad. Estas prestaciones económicas pueden ser: de derecho subjetivo, de derecho de concurrencia o de urgencia social. Se pueden distinguir las siguientes prestaciones económicas: a) Ingreso mínimo de solidaridad o renta mínima de inserción: son prestaciones económicas, de carácter no contributivo que se les conceden a aquellas personas y familias que se encuentren en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo y carecen de medios económicos para solventar las necesidades diarias. Esta contribución va unida a un proceso de inclusión social complementario (salud, educación, orientaciones laborales y sociales...) ²¹². La forma de acceder a esta prestación es a través de los profesionales de los Servicios Sociales y la resolución administrativa de la tramitación; b) Ayuda para víctimas de violencia de género: prestación económica de pago único destinada a mujeres víctimas de violencia de género sin recursos económicos y con dificultades para encontrar un empleo (se concede mediante resolución administrativa); y c) Otras prestaciones económicas que son concedidas para el apoyo a las personas o familias que se encuentren en situaciones de necesidades económicas (emergencia social, acogimiento familiar, promoción de la autonomía personal...).

Todas estas prestaciones están orientadas bajo los fundamentos de universalidad, solidaridad, responsabilidad pública, equidad, calidad, eficiencia social y económica, responsabilidad social, accesibilidad universal y diseño para todas las personas, planificación, participación, emprendimiento e innovación social, prevención, atención centrada en la persona y en su contexto, carácter integral y continuidad de la atención, interdisciplinariedad, intersectorialidad, proximidad, normalización, transversalidad de género, respeto a la diversidad, empoderamiento digital, desarrollo comunitario, coordinación y cooperación interadministrativa, cooperación con la iniciativa privada ²¹³, además regido por un marco de calidad propuestos por el Consejo de la UE del 8 de junio de 2009, en el que se recogen los siguientes

modelo actual”, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria. Revista de Servicios Sociales*, 62, pp. 25-41.

²¹²Sanagustín, G. (2005). “Las prestaciones dinerarias: En particular, los ingresos mínimos de inserción y el debate sobre la renta básica”. *Documentación Administrativa*, (271-272), p. 445.

²¹³Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, *cit.*, art. 25.

principios: disponibles, asequibles, accesibles, centrados en la persona, comprensivos, continuos y con orientación a buenos resultados²¹⁴.

Orgánicamente, el Gobierno de la Nación adscribe los Servicios Sociales a la área de actuación orgánica dentro del Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales, pero, sin embargo, para el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía estos servicios están enmarcados dentro de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, con abandono del término de Servicios Sociales. Por otro lado, estos servicios en la Diputación Provincial de Cádiz se engloban dentro del apartado de Igualdad y Bienestar Social. Por último, si se refiere a los Ayuntamientos del Campo de Gibraltar, muchos de ellos reseñan a este departamento como Servicios Sociales, pero muchos otros aún siguen utilizando el término de “Asuntos Sociales” o de “Bienestar Social”.

Para Pemán Gavín, a favor de la asistencia social, resulta “razonable mantener la continuidad de una expresión que goza de un claro arraigo en nuestra tradición legislativa y doctrinal”²¹⁵. Sin embargo, siguiendo a Santos Martí, y atendiendo a lo que ya establecen el bloque de la constitucionalidad en los Estatutos de Autonomía, e igual que en otros ámbitos del servicio público (sanidad, educación...), parece conveniente consolidar el término de Servicios Sociales, y que éste sea usado de la misma manera tanto a nivel institucional como en todas las estructuras administrativas que se hacen cargo de esta competencia: Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Concejalías, Departamentos Autonómicos, Direcciones Generales, Consejerías etc.²¹⁶Sólo de esta manera se podrá definir estos servicios en el marco de un sistema homogéneo.

²¹⁴ Catálogo de Referencia de los Servicios Sociales (2013). Informes, estudios e Investigación. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, pp. 41-42. Disponible en: <https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/CatalogoServiciosSociales.pdf> (Consultado en: 17 de diciembre de 2016).

²¹⁵Pemán Gavín, J. (2005), “La asistencia social en España: delimitación conceptual y marco jurídico general”, *op.cit.*, p. 42.

²¹⁶*Ibidem*, p. 102.

CAPÍTULO 5:

LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LOS DISTINTOS MARCOS INSTITUCIONALES

1. Regulación de los Derechos Sociales en el marco constitucional.

Los derechos relativos a los Servicios Sociales tienen un fundamento constitucional que está presente en los artículos como el 1, 9, 10 y 14, y en general en todo el Capítulo III del Título I, regulador de los principios rectores de la política social y económica, donde se incluyen principios que, mediante ley, pueden convertirse en derechos: vivienda (art. 47), juventud (art. 48); disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales (art. 49); tercera edad (art. 50), familia e hijos (art. 39), etc. Ahora bien, más allá de la regulación constitucional, la regulación de las competencias sobre políticas sociales y la tutela de los derechos sociales se sujetan a un sistema de protección multinivel (niveles nacional, europeo, autonómico y local) de los derechos, según se recogen en los tratados internacionales y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Constitución, los Convenios y Pactos Internacionales ratificados por España y el Estatuto de Autonomía de Andalucía²¹⁷.

La Constitución de 1978 no fue vinculada a las Comunidades Europeas hasta 1985 a través de la LO 10/1985, de 2 de agosto. Su planteamiento “social” surge en el contexto de la crisis económica de 1973 y de los Pactos de la Moncloa²¹⁸. Posteriormente, hubo una sustitución del Estado liberal por el Estado social. En el ámbito del Estado social debe su regulación a la Constitución alemana de 1949,

²¹⁷Díez Picazo, L.M. (2002). Constitucionalismo de la Unión Europea, *Cuadernos Civitas*, Madrid, pp.21-32; Revenga Sánchez, M. (2008). “Protección multinivel de los derechos fundamentales y lucha contra el terrorismo a escala europea (a propósito de las listas negras y otras anomalías de la Unión)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82 (II), p. 235-241; Gómez Sánchez, Y., Constitucionalismo multinivel: Derechos fundamentales, Sanz y Torres, Madrid, 2011, pp. 55-56; Pernice, I., “La dimensión global del constitucionalismo multinivel. Una respuesta legal a los desafíos de la globalización”, Saldías, O. (Trad.), Documento de Trabajo. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, núm. 61/2012. Disponible en [http://www.ideo.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Docuweb %20doc%20%2061%20UE.pdf](http://www.ideo.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Docuweb%20doc%20%2061%20UE.pdf)

²¹⁸Federación Local de Madrid, CNT-AIT. *Octubre de 1977: Los Pactos de la Moncloa*. Madrid. Disponible en: <http://madrid.cnt.es/historia/los-pactos-de-la-moncloa/> (Consultado: 1de febrero de 2016).

italiana de 1947 y portuguesa de 1976. Por ello, conviene exponer, aunque de manera breve, el cambio del Estado liberal al Estado social. El Estado Constitucional liberal nació bajo la monarquía absoluta, y la separación del poder político y económico, dándose prioridad al desarrollo de la vida de la burguesía, por lo que había una clara separación entre el Derecho Público y Privado²¹⁹.

Anteriormente al Estado Social, se utilizaban múltiples términos como sostiene Ruipérez como: “Estado-aparato”, “Estado de sociedad”, o “Sociedad Civil”. Estos términos comenzaron a desaparecer cuando se comenzó a acuñar el término de Estado social²²⁰.

Los ingresos de la gran burguesía no eran suficientes para llevar a cabo la actividad estatal, por lo que es toda la sociedad, y no sólo la burguesía, la que deben de contribuir al mantenimiento del Estado, este hecho hace que se reconozca el derecho de sufragio y de paso a la socialdemocracia destinada a satisfacer las necesidades sociales, acuñándose por primera vez la expresión "Estado democrático y social" en la obra de Lorenz van Stein²²¹. Nació, así, el Estado social de derecho como forma política nueva en la que se fusionaban tres elementos: 1. Estado, 2. Derecho y 3. Sociedad²²², y cuyas características principales se podrían resumir en las siguientes citadas por Valadés: la regulación de un Estado interventor para llevar a cabo la defensa de las clases más necesitadas; la garantía a todos los ciudadanos de un mínimo nivel de vida y un grado de bienestar, ni identificada con la mera subsistencia; la aparición de los Servicios Sociales, “cuya finalidad no es otra que la de atender las cada vez mayores demandas de bienestar por parte de la ciudadanía” y la “corrección de las desigualdades económicas y sociales existentes en la sociedad”,

²¹⁹Ruipérez Alamillo, J. (2004). “Estado social versus aldea global”, p.787. Ponencia Presentada al "I Congreso Internacional sobre culturas y sistemas jurídicos comparados", organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y celebrado en México D.F. los días 9 al 13 de febrero de 2004. Disponible en: <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/2333/AD-8-44.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado: 20 de febrero de 2016).

²²⁰Ibídem, p. 788.

²²¹Ibídem, pp. 786-794.

²²²Valadés, D. *El Estado Social de Derecho*, p. 61. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/994/7.pdf> (Consultado: 20 de febrero de 2016).

todo lo cual se traduce en “un equilibrio jurídicamente regulado y la transposición de la actividad económica del ámbito del derecho privado al campo del interés público²²³”. A estas características, debemos unir los tres presupuestos jurídico-políticos que define Elías Díaz sobre el Estado Social de Derecho:

“Lo primero, que no todo lo que se denomina “imperio de la ley” es necesariamente Estado de Derecho; la segunda, que el Estado Social de Derecho requiere de un “ejecutivo fuerte”, capaz de hacer prevalecer el interés reivindicatorio de la sociedad y la actitud intervencionista del Estado, sobre la vocación complaciente del parlamentarismo y la tercera, que existe un evidente parentesco entre el Estado Social de Derecho y Estado de Bienestar. Este último, en efecto, suele caracterizarse por la prestación creciente de servicios públicos de interés social, como: educación, vivienda, asistencia social²²⁴”.

Por lo tanto, la entrada en escena del constitucionalismo democrático y social se tradujo en un cambio en el entendimiento de los textos constitucionales. La Constitución de 1978, en comparación con el resto de constituciones europeas, dedica un amplio número de artículos a los principios y derechos, relacionado con el Estado social (art. 1, art. 9.2 CE) y los derechos sociales que están recogidos en los artículos 49 y 50 CE. Además, la Constitución de 1978 proclama el Estado Social en el art. 1, comprometiéndose de forma activa con un sistema de valores y derechos fundamentales consagrados institucionalmente que le habilitan para intervenir social y económicamente y atender las necesidades de las personas de manera igualitaria y justa, favoreciendo la postura de los sectores más débiles mediante distintas vías e instrumentos entre ellos los Servicios Sociales²²⁵. De esta manera, nuestra materia de análisis, que son los Servicios Sociales queda vinculada a los derechos subjetivos relativos a prestaciones públicas en la legislación ordinaria estatal y autonómica, en este último caso porque los Servicios Sociales forman parte del bloque de competencias nominalmente exclusivas de las Comunidades Autónomas que así lo hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía. En este ámbito de contenidos materiales, la Constitución de 1978 hace referencia a los distintos

²²³Ibídem, p. 62.

²²⁴Ibídem, p. 63.

²²⁵Agudo Zamora, *op.cit.*, pp. 567-568.

fundamentos y dimensiones del Estado del Bienestar, como parte del Estado Social, en los siguientes preceptos:

Art. 1 CE. - “España se constituye un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

Este artículo se vincula, como se ha citado anteriormente, con el principio de igualdad (art. 14 CE), con la dignidad de la persona y otros valores constitucionales fundamentales de las personas y con el respeto a los derechos de los demás y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Posteriormente, se encuentran los trazos sociales como la cláusula de igualación material del art. 9.2 de la CE, que sostiene lo siguiente:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” así como: “el cumplimiento de objetivos que hagan posible el progreso social y económico” (art. 40.1).

El art. 9.2 CE, contiene una cláusula de transformación social que promueve la igualdad *de facto*²²⁶, pues como afirma la STC 127/1987, de 16 de julio:

“El tratamiento diverso de situaciones distintas puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de Derecho, para la efectividad de los valores que la Constitución consagra con el carácter de superiores del ordenamiento como son la justicia y la igualdad (art. 1) a cuyo efecto atribuye además a los poderes públicos el que promuevan las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva”²²⁷.

Por otro lado, los arts. 10 y 14 hacen referencia a la igualdad y a la dignidad de la persona, como valor inherente a la misma. Con el fundamento de estos artículos, la

²²⁶La denominada “cláusula de transformación social” del art. 9.2, de alta influencia comparada (Italia, Alemania) intenta garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos sin tener en cuenta las contribuciones verdaderas de un individuo o su capacidad de contribuir a la sociedad. Va más allá de la igualdad formal y de la igualdad de oportunidades mediante la garantía de la igualdad de los resultados.

²²⁷STC 127/1987, de 16 de julio. *BOE* núm. 191 de 11 de agosto de 1987 (1987), pp. 12 a 15. Madrid. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/859> (Consultado: 26 de julio de 2013).

dignidad, la igualdad y la no discriminación se han convertido en instrumentos esenciales de los sistemas públicos de Servicios Sociales, que asumen los principios y categorías de justicia social elaboradas por John Rawls²²⁸, que estudia las posiciones sociales y la Teoría de la Justicia; Ronald Dworkin²²⁹, y su propuesta sobre igualdad de recursos; Amartya Sen²³⁰ o Martha Nussbaum²³¹, sobre la justicia social y la discapacidad; o Noberto Bobbio²³², quien ha aportado una teoría fundamental sobre la igualdad de oportunidades.

Como se ha citado ya, también la Constitución de 1978 dedica un amplio número de artículos en materia social —la educación (art. 27), la salud (art. 43), las pensiones y la protección de la tercera edad (art. 50), la familia y los hijos (art. 39.1, 2 y 4), la vivienda (art. 47) y disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49) o la participación de la juventud (art. 48)—, y aunque no mencione a los Servicios Sociales de manera expresa entre los derechos, bajo la denominación de asistencia social contempla una posible competencia exclusiva de las CCAA (art. 148.1. 20ª CE) si se asume en el respectivo Estatuto de Autonomía. A diferencia de los otros sistemas del Estado del Bienestar (educación y sanidad) se regulan mediante la promulgación de leyes orgánicas o de bases que dictan las actuaciones que se aplican a todo el Estado, el sistema de Servicios Sociales se ubica en el espacio competencial autonómico, habiendo sido imposible promulgar una ley de carácter estatal que la regule con carácter general.

Ahora bien, la organización territorial del Estado regulada en la Constitución de 1978 no se reduce a la simple división de competencias entre los poderes centrales del Estado y las Comunidades Autónomas sino que contempla una serie de principios que deben ser respetados por todas las instancias de poder al ejercer las distintas

²²⁸Rawls, J. (2012). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica. Madrid.

²²⁹Myles Dworkin, R. (2003). *Virtud Soberana*, trad. de M.J. Bertomeu y F. Aguiar, Paidós, Barcelona.

²³⁰Sen, A. (2012). *La idea de la justicia* Santillana. Taurus.

²³¹Nussbaum, M. (2006). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Paidós. Barcelona.

²³²Bobbio, N. (1993). *Igualdad y libertad*, trad. de P. Aragón. Paidós. Barcelona.

competencias: solidaridad (art. 2 CE), igualdad entre las Comunidades Autónomas (art. 138.2 CE), igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos (art. 139.1 CE) y unidad económica (art. 139.2 CE). Todos ellos tienen una proyección normativa en el ámbito social.

En todo caso, si bien la Constitución recoge una amplia carta de derechos sociales, su débil normatividad, las limitaciones presupuestarias y su fragmentación competencial los condicionan intensamente, y con ello el pacto fundacional de convivencia y el espacio de integración que comporta el Estado Social. En este aspecto es relevante recordar las palabras de Herman Heller: “Quien destruya al Estado de hoy -que no es otro que el Estado Constitucional democrático y social- provocará el caos y nadie puede desde el caos crear cosa alguna”²³³.

2. Valor jurídico de los principios rectores de la política social y económica.

Según dispone el art. 53.3 CE: "El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III, informará la legislación positiva, la práctica judicial y las actuaciones de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen". Por tanto, este precepto distingue el valor jurídico de los principios rectores de la política social y económica dependiendo de los respectivos poderes públicos a los que se dirige:

a) Poder Legislativo.- Dispone el citado párrafo que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III informará la legislación positiva²³⁴. El precepto se refiere a una “legislación” entendida en sentido material y no formal, que no puede interpretarse como una reserva de ley, pues admite la potestad reglamentaria, sin perjuicio de erigir al legislador como un destinatario principal de estas normas constitucionales, a las que está vinculado.

²³³Ruipérez, J. (2016), *op. cit.*, p. 823. Sobre la normativa constitucional, Revenga Sánchez, “De la Constitución como ordenación a la Constitución como norma: características actuales de la Constitución como norma jurídica”, en Agudo Zamora, M.J. (2013), *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos. Madrid, pp. 41 – 44 y 52.

²³⁴Meilán Gil, J. L. (1996). La Administración Pública a partir de la Constitución española de 1978. *Revista española de derecho constitucional*, 16 (47), 55-100, p. 60. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79553.pdf> (consultado: 29 de octubre de 2015).

La eficacia normativa de estos principios muestra su mayor debilidad en los supuestos de abstención legislativa, que tienen consecuencias particularmente graves, porque a diferencia de los derechos fundamentales, los derechos sociales del Capítulo III no son inmediatamente aplicables. Contienen sólo expectativas de derechos que requieren la interposición del legislador para llegar a ser derechos o intereses tutelables. En caso de laguna, este tipo de omisión legislativa no es remediable por el TS.

b) Gobierno y Administración. -Según dispone el art. 53.3 CE: “El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III, informará (...) las actuaciones de los poderes públicos”.

c) Jueces y Tribunales. - Según dispone el art. 53.3 CE: "El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III informarán (...) la práctica judicial (...)”. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Su función en la práctica judicial se limita a ser parámetro para una interpretación conforme a la Constitución de la legalidad, así como de fundamento jurídico en el planteamiento de cuestiones de constitucionalidad.

d) Otros mecanismos institucionales que garantizan estos principios del Capítulo III.- Se trata de otras vías que pueden mostrar cierta eficacia para procurar la efectividad de los principios rectores de la política social y económica: iniciativa legislativa popular, derecho de petición, queja ante el Defensor del Pueblo, asociacionismo en defensa de los consumidores o del medioambiente, programas de educación e información para la promoción de estos principios, y demás mecanismos vinculados al derecho de participación.

En síntesis, se ha de delimitar un nivel estatal, un nivel autonómico y un nivel local la configuración normativa y organizativa del sistema público de Servicios Sociales, que se rige por el siguiente sistema de fuentes: la Constitución Española de 1978; los Tratados de la Unión Europea, en particular, el TUE y TFUE, cuyo art. 19 establece una competencia de atribución a la UE en materia de discriminación por razón de discapacidad; LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía; la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, la

Ley 1/1998, de 20 de Abril, de los Derechos y la Atención al Menor; la Ley 6/1999, de 7 de Julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores; la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia; y la Ley andaluza 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, y el Decreto 49/1986, de 5 de marzo, que regula los Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía.

3. Regulación de los Derechos Sociales en los Tratados Internacionales.

En el marco global se ha de destacar la DUDH (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1948), donde se regula una serie de derechos de carácter universal, si bien muchos de los principios que se mencionarán ya eran recogido anteriormente en la ilustración y en las revoluciones francesa y americana. Esta Declaración ya hace mención expresa a los Servicios Sociales en su art. 25, aunque no lo hace de manera precisa, sino regulando categorías generales como la igualdad, la vivienda, la dignidad humana...²³⁵ En este nivel internacional se ha de mencionar dos tratados internacionales sobre derechos humanos adoptados en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas por la Resolución 2200A (XXI). En primer lugar, el convenio que se firmó el 16 de diciembre de 1966, 18 años después de la aprobación de la DUDH (1948): El PIDCP²³⁶ (en particular), cuya regulación de derechos permitió el reconocimiento del ser humano y sus libertades. En segundo lugar, el PIDESC²³⁷ de 1966 (en

²³⁵En el artículo 25 de la DUDH se expone lo siguiente:“ 1.Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad; 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

²³⁶Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49 Lista de los Estados que han ratificado el pacto. Disponible: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (consultado: 16 de enero de 2016).

²³⁷O'Donnell, D. (2012). *Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, pp. 35 y 56.

general), que garantiza a todo ser humano un nivel de vida adecuado y promueve la mejora continua de las condiciones de vida, regulando también los derechos a la salud, la educación, el trabajo, la Seguridad Social. La unión de estos pactos con sus protocolos correspondientes y la DUDH comprende lo que se ha denominado Carta Internacional de los Derechos Humanos.

4. Régimen Jurídico de los Derechos Sociales en la Unión Europea.

En el ámbito europeo, existen referencias a los derechos sociales y al Estado del Bienestar. En un primer lugar, se encuentra el antiguo TUE de 7 de febrero de 1992 (Tratado de Maastricht), en cuyo art. 2 se disponía que “la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

Anteriormente, se había firmado en Roma el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales... de 4 de noviembre de 1950²³⁸, en un ámbito distinto: el Consejo de Europa, sin que fuera asumido por las Comunidades Europeas o, después, por la UE hasta el Tratado de Lisboa de 2007. Hasta entonces, El TUE aún carecía de un catálogo de derechos directamente aplicables, y no se incluía ningún capítulo o sección dedicada a la protección de los derechos fundamentales, debido entre otras circunstancias a la ausencia de un clima político propicio²³⁹. Se pensaba que los propios Estados miembros, al constatar esta ausencia de protección de los derechos humanos, garantizarían en su legislación interna la protección de los derechos fundamentales tras la adopción del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. A falta de un catálogo genérico de derechos fundamentales en los diferentes tratados constitutivos, en esa fase histórica se invocaban varios preceptos relativos a

²³⁸Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2002). *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Estrasburgo. Disponible en: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf (Consultado: 18 de octubre de 2016).

²³⁹Agudo Zamora, M., *op.cit.*, pp. 50-51.

posibles derechos fundamentales, tales como²⁴⁰: a) En el Preámbulo del derogado Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957, se hacía referencia a la libre circulación de las personas en relación con el derecho al ejercicio de una actividad profesional, eliminando barreras y creándose un progreso social y económico; b) En el preámbulo del derogado Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) de 18 de abril de 1951, así como en el Tratado sobre la Energía del Acero de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEAA o EURATOM) de 25 de marzo de 1957 se hace referencia a la paz, al progreso, al desarrollo a la vez que se menciona el bienestar de los pueblos, la vida y la salud de las poblaciones.

El estudio de los textos constitutivos revela algunas disposiciones concretas tales como el derecho a un nivel de vida suficiente, la libre circulación de las personas, el derecho al empleo y la prohibición de discriminación. Recordar, que Europa seguía sin un catálogo de derechos humanos directamente aplicables, lo que suponía un gran problema para la adecuada protección de los derechos. Paralelamente, el TJUE fue dictando una serie de importantes sentencias declarando que la protección de derechos fundamentales forma parte integrante del Derecho comunitario, actualmente Derecho de la Unión Europea²⁴¹. Además, la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y ratificada por España el 5 de junio de 1980, sirvió de fundamento para establecer un ámbito de políticas sociales en la UE. Esta carta recoge una serie de derechos fundamentales y se agrupa en seis títulos bajo las siguientes rúbricas: dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia. Entre todos ellos, se ha de hacer particular mención al art. 34, que trata específicamente sobre la Seguridad Social y la ayuda social, que es nuestro tema de nuestra tesis:

“1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de Seguridad Social y a los Servicios Sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de

²⁴⁰Ibídem, pp. 52-53.

²⁴¹Ibídem, p. 56.

pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.

2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de S.S y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales”.

Se observa que la UE reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de Seguridad Social y a los Servicios Sociales que garantizan una protección en casas, maternidad, enfermedad, accidentes laborales, dependencia o vejez, así como los casos de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión Europea y las legislaciones y prácticas nacionales. La cuestión más importante que suscitan estos derechos se refiere a su eficacia jurídica, puesto que estos derechos sociales no generan una vinculación para los poderes públicos mayor a la que han venido generando en las constituciones estatales o en las declaraciones internacionales. Como sostiene Agudo Zamora: “Mientras que los derechos civiles y políticos poseen eficacia directa, sin necesidad de leyes de desarrollo, los derechos sociales de prestación sólo serían justiciables en el marco de un desarrollo legal”²⁴².

Además, la Comisión Europea (2016) ha proclamado la necesidad de crear un Pilar de derechos sociales para garantizar la equidad y la justicia social en Europa, así como apoyar unos mercados laborales y unos sistemas de protección social²⁴³. La consulta tiene tres objetivos generales:

“ a) Evaluar el acervo social de la UE vigente, determinando en qué medida se ejercen y siguen siendo pertinentes los derechos existentes, o si convendría estudiar nuevas maneras de promoverlos y en qué casos; b) Reflexionar sobre las nuevas

²⁴²Ibídem., p. 62.

²⁴³Comisión Europea (2016). *Empleo, asuntos sociales e inclusión. Pilar de Derechos Sociales*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=1226> (Consultado: 20 de enero de 2017). Véase también Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017), en “Conferencia de los derechos sociales de la Comisión Europea”, *Sesenta y Más*, 336, pp. 34-36.

tendencias existentes en los patrones de trabajo y en las sociedades por efecto de las nuevas tecnologías, las tendencias demográficas u otros factores de importancia para la vida laboral y las condiciones sociales; c) Recabar puntos de vista y observaciones sobre el papel del Pilar Europeo de Derechos Sociales como parte de una unión económica y monetaria más profunda y más justa. La consulta servirá para debatir el papel, el ámbito y el contenido del pilar, reflexionar sobre las necesidades particulares de la zona del euro y discutir la especificidad de los principios propuestos. Por último, este ejercicio de reflexión ha de servir asimismo para que los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro determinen si desean o no participar en el pilar”²⁴⁴.

En este núcleo, es preciso añadir el malogrado proyecto de TCUE²⁴⁵ presentado por el Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio de 2003, aprobada por el Congreso el 28 de abril de 2005 y en el Senado el 18 de mayo de 2005, siendo publicada en el B.O.E. núm. 121, de 21 de mayo de 2005. Según su articulado, supone un progreso para el avance de los derechos sociales en la Unión Europea, con una serie de elementos (art. I-2), valores de la Unión (art. I-3) y objetivos de la Unión que forman parte esencial del Estado social. En el caso de los objetivos, en el punto 3 señala: “...una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social...” y en el párrafo segundo: “la Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad...”. Cabe destacar en este sentido, el Título III de la Parte Segunda del Tratado, denominado Igualdad (art. II-80 a art. II-86), vinculado a la igualdad material. Ahora bien, aunque se van tomando medidas para erradicar la pobreza y las situaciones de exclusión, así como mayor conciencia sobre la importancia que tienen el empleo y la política social, además de mayores niveles de cooperación de los estados de la U.E en el campo de la inclusión social²⁴⁶, pero aun así, con todas estas medidas no se ha

²⁴⁴Comisión Europea (2016). Empleo, asuntos sociales e inclusión. Consulta pública y otras consultas. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=699&consultId=22&furtherConsult=yes> (Consultado: 20 de enero de 2017).

²⁴⁵Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, más conocido como Constitución Europea o Tratado Constitucional.

²⁴⁶Consejería de Empleo y Bienestar Social. (2016). La inclusión en el marco de la Unión Europea. Gobierno de Cantabria. Disponible en: <http://www.serviciosocialescantabria.org/uploads/docu>

podido evitar que se produzcan desigualdades sociales, ni de reducir las ya existentes, por lo que las situaciones de pobreza o exclusión social siguen siendo una realidad. Sobre particulares derechos regulados en el Proyecto de TCUE, el art. 25 dispuso:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, así como la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los Servicios Sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad”.

El ámbito de aplicación material de la Carta se define de forma expresa en el art. 51, que establece que sus disposiciones están dirigidas únicamente a las instituciones y órganos de la UE, así como a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión (2.1.2). Esta disposición permite definir la frontera entre el ámbito de aplicación de la Carta y el de las constituciones nacionales: la Carta solo vincula a los Estados cuando estos actúan en aplicación del Derecho de la Unión. Además, la Carta no amplía los poderes o competencias de la Unión, garantizando así que la adopción de la Carta no implica, por sí misma, un incremento de las competencias de la Unión en detrimento de las de los Estados miembros.

Por otra parte, la UE reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una vida digna, lo que significa que todos los derechos están encadenados entre sí, pues la efectividad de un derecho redundará en la efectividad del resto. Por ejemplo, del disfrute de una vivienda digna depende la efectividad concreta de derechos como la igualdad, la libertad de residencia, la intimidad personal y familiar. Cualquier restricción del derecho puede afectar directamente en el derecho a la integridad física e incluso del derecho a la vida²⁴⁷.

Ahora bien, aunque se ha querido avanzar en materia de Servicios Sociales para poder garantizar unos derechos sociales como un pilar fundamental para la sociedad,

mentos%20e%20informes/Inclusi%C3%B3n%20en%20el%20marco%20de%20la%20UE.pdf (Consultado: 8 de febrero de 2015).

²⁴⁷Valiño, V. (2009). *Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis*. DESC, Barcelona, p.58.

sin embargo, la UE carece de competencias en este ámbito, aunque esté interesada en que los Servicios Sociales sean de calidad y que garanticen los derechos fundamentales y desarrollen trabajos de servicio público²⁴⁸.

El 13 de diciembre de 2007 se firma el Tratado de Lisboa, donde se destaca el pleno empleo y la solidaridad y en julio de 2008, la Comisión publicó unas políticas sociales de “Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI”²⁴⁹. En este momento, la Estrategia de Europa 2020 es el fomento del empleo y la economía, así como instrumento para la erradicación de la pobreza de más de quince millones de personas. Además, tres de los siete objetivos de la Estrategia Europa 2020, se encaminan hacia la mejora del empleo y asuntos sociales²⁵⁰.

5. El Estatuto de Autonomía de Andalucía y los Derechos Sociales.

A partir de lo establecido en el art. 148 CE, en los últimos treinta y siete años las Comunidades Autónomas han procurado a detentar más poder y el Estado central ha rehusado a entrar en la lucha competencial cuando se ha tratado del ámbito de las prestaciones y Servicios Sociales. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Estatuto de Autonomía, aprobado por LO 6/1981, de 30 de diciembre, atribuyó competencia exclusiva a la Junta de Andalucía tanto en materia de asistencia social como en Servicios Sociales (art. 13.22²⁵¹). El diseño de un Sistema de Servicios Sociales andaluz se realizó inicialmente por la antigua Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía). El vigente EAA, aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo, establece que “corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de Servicios Sociales” (art. 61). Además, el art. 61 EAA, se complementa con lo dispuesto por el art. 23:

²⁴⁸Garcés Sanagustín, A., (2000), “Administración prestacional y derechos ciudadanos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 57, pp. 167-170.

²⁴⁹Europarl.europa.eu (2016). *Las políticas sociales y de empleo: principios generales*. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.1.html (Consultado el 22 de febrero de 2016).

²⁵⁰Europarl.europa.eu. (2010). *Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC2020> (Consultado el 22 de febrero de 2016).

²⁵¹El art. 13.22 dispone: “La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre la materia de asistencia social y servicios sociales. Orientación y planificación familiar”.

“Prestaciones sociales: 1. Se garantiza el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de Servicios Sociales. 2. Todos tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley”²⁵².

Pues bien, estamos ante una regulación cuya naturaleza y eficacia jurídica, como la mayoría de los derechos reconocidos en los Estatutos de Autonomía, debe interpretarse a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que desde la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de Valencia, interpretó que el art. 23.2 de este Estatuto de Autonomía reconoce aparentemente un derecho. Incluso el art. 38.2, dispone:

“La prohibición de discriminación del artículo 14 y los derechos reconocidos en el Capítulo II vinculan a todos los poderes públicos andaluces y, dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los particulares, debiendo ser interpretados en el sentido más favorable a su plena efectividad. El Parlamento aprobará las correspondientes leyes de desarrollo, que respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto, y determinarán las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, al ejercicio de estos derechos”²⁵³.

Sin embargo, como declara el Tribunal Constitucional, el art. 147 de la Constitución no reconoce a un Estatuto de Autonomía la posibilidad de regular derechos. Se trata de una competencia reservada al legislador del Estado, en virtud de ley orgánica (derechos fundamentales) o ley ordinaria (resto de los derechos). Por ese motivo, el Tribunal Constitucional ha afirmado: "los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, solo pueden tener la eficacia antes señalada" (FJ 15c). En consecuencia, se trata de meros principios

²⁵²Moreno Pérez, *op.cit.*, p. 304.

²⁵³Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007, páginas 11871 a 11909 (39 págs.), art. 38. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/03/20/pdfs/A11871-11909.pdf> (Consultado: el 26 de marzo de 2016).

rectores que requieren de una ley para que se conviertan en derecho. Dependiendo del sector material (vivienda, emigración, educación, cultura, familia...) podrá ser ley estatal o ley autonómica. Por ejemplo, en materia de renta básica, como derecho reconocido en el art. 23. 2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, la Junta de Andalucía tiene competencia para aprobar una ley en el Parlamento de Andalucía que transforme ese mandato-principio rector en un derecho de aplicabilidad directa.

En el caso de Andalucía, el legislador estatutario ha optado por rubricar en el art. 61 del EAA: Servicios Sociales, voluntariado, menores y familias, haciendo desaparecer por tanto cualquier referencia a la expresión asistencia social. Este hecho ha logrado definir con más precisión el término de Servicios Sociales, aunque aún queden por redefinir contenidos y competencias: la Constitución aún se sigue empleando en su art. 148.1.20 CE la terminología de “asistencia social” y esto ha impedido una configuración jurisprudencial completa de esta materia.

Por lo tanto, como se ha expuesto anteriormente, el EAA ha incorporado un catálogo amplio en el reconocimiento de derechos sociales, que aparecen recogidos en el Título I, integrado por derechos sociales, deberes y políticas públicas. En cuanto a sus fundamentos y objetivos, el EAA recoge en unos de sus primeros artículos, en concreto el 1.2, lo siguiente: “se aspira a hacer realidad los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los andaluces, en el marco de igualdad y solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de España”. Estos principios son reiterados de manera genérica en el Capítulo II, comprendidos entre el 15 hasta el 35, relacionándose y proclamándose una serie de derechos cuya fuente de inspiración han sido el art. 9.2 CE y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Con respecto al ámbito funcional de la competencia, estos Servicios Sociales, según el art. 61 del Título II del EAA, corresponde la competencia exclusiva a la Junta de Andalucía en materia de voluntariado, menores y de promoción a las familias y a la infancia. La exclusividad en materia de Servicios Sociales incluye, como sostiene el art. 61.1:

“La regulación, ordenación y gestión de los Servicios Sociales, prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de protección pública; la regulación y aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social; Las instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, reinserción y rehabilitación²⁵⁴”.

Relacionado con estos servicios, el art. 61 EAA complementa esta regulación con lo dispuesto por el art. 23 (prestaciones sociales), art. 62 (materia de inmigración), art. 63 (empleo, relaciones laborales y Seguridad Social), art. 73 (políticas de género), art. 74 (políticas de juventud). También en estos artículos se menciona que la CA tiene la competencia exclusiva en todos estos ámbitos, pero no se debe confundir las competencias exclusivas con excluyentes.

En cuanto al desarrollo legislativo de esta regulación estatutaria, se debe hacer mención de la derogada Ley 2/1988, de 4 de abril, y a la vigente Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía por su compromiso de articular un sistema público de Servicios Sociales, que pone a disposición de las personas el logro de su pleno desarrollo, y camino hacia una sociedad más igualitaria con derechos sociales en contra de la marginación, sin embargo, esta Ley 9/2016, de 27 de diciembre presenta estancamientos debido a la reducción y los recortes económicos de los últimos años en materia de estos derechos sociales²⁵⁵. Al igual que su nacimiento representó un avance para superar las situaciones de desigualdad y discriminación de las personas y grupos menos favorecidos, se ha de conseguir que el Estado y por ende las CCAA, eviten los desequilibrios sociales y las crisis económicas que particularmente afecta a las clases sociales más bajas, y se luche por la adecuación y la mejora de los Derechos y Servicios Sociales.

²⁵⁴Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, *cit*, art. 61.1.

²⁵⁵Barranco Vela, R. (1994). Reflexiones y comentarios en torno a la contribución de los usuarios en el costo y mantenimiento de determinadas prestaciones en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía. *Temas Laborales: Revista Andaluza De Trabajo Y Bienestar Social*, (32), 69-86, p.77. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=103485> (Consultado: 05 de mayo de 2015).

6. La configuración de los derechos sociales por la legislación autonómica.

Además de lo recogido en los Estatutos de Autonomía, principalmente los aprobados tras las reformas estatutarias de 2006-2007, existe una configuración de los derechos de asistencia social por parte de la legislación autonómica, que han reconocido auténticos derechos subjetivos, como es el caso de la citada Ley andaluza 9/2016, de 27 de diciembre, la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre; la Ley del País Vasco 18/2008, de 23 diciembre²⁵⁶; el art. 4 de la Ley Foral de Navarra 9/1999, de 6 abril; el art. 2 de la Ley de Canarias 9/1987, de 28 abril; los arts. 12 y ss. de la Ley de Cantabria 2/2007, de 27 marzo; el art. 3 de la Ley de Castilla y León 18/1988, de 28 diciembre; o el art. 4 de la Ley de Cataluña 4/1994, de 20 abril; art. 13 de la Ley de Galicia 13/2008, de 3 diciembre, art. 12 de la Ley de Extremadura 5/1987, de 23 abril²⁵⁷, arts. 14 y 15 de la Ley de Murcia 3/2003, de 10 abril, art. 16 de la Ley de la Comunidad de Madrid 11/2003, de 27 marzo; arts. 20 de la Ley de las Islas Baleares 4/2009, de 11 junio; art. 12 de la Ley de Valencia 5/1997, de 25 junio; Anexo de la Ley de La Rioja 7/2009, de 22 diciembre; art. 15 de la Ley del País Vasco 12/2008, de 5 diciembre.

En el caso del Sistema deservicios Sociales de Andalucía, según el art. 1 de la Ley 9/2016, es objeto de esta norma:

“a) Promover y garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el derecho universal de todas las personas a las prestaciones y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales, en condiciones de igualdad, con el fin de alcanzar su pleno desarrollo individual y social; b) Ordenar y regular, a los efectos previstos en el párrafo anterior, el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía de tal manera que se garantice el acceso universal a los servicios y prestaciones en los términos y condiciones establecidos en esta ley y en las que

²⁵⁶Manuera Gómez, P. (2016), “Agenda digitale Servicios sociales”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, 16, pp. 1-3; Arrieta Frutos, F.; Sobremonte de Mendicuti, E. (2016), “Elementos para un relato de la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales”, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria. Revista de Servicios Sociales*, 61, pp. 5-20.

²⁵⁷Sobre la experiencia extremeña, Bote Hernández, L.; Sánchez Oro Sánchez, M. (2016), “Treinta años de servicios sociales comunitarios, treinta años de intervenciones sociales: una experiencia en Extremadura”, *Almenara. Revista Extremeña de Ciencias Sociales*, 8, pp. 8-27.

completan la regulación de dicho acceso; c) Ordenar y regular el acceso a las prestaciones garantizadas del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía como derecho subjetivo, dentro del marco de los requisitos de acceso específicos que se regulen para cada prestación o servicio”²⁵⁸.

A tal fin, el art. 5 reitera, al regular los objetivos del sistema de servicios públicos de Andalucía, que se trata de un de derecho universal de la ciudadanía al acceso a los Servicios Sociales en condiciones de igualdad. En el mismo sentido, según el artículo 7.1, sobre el derecho subjetivo a los Servicios Sociales, dispone que las personas titulares del derecho a los Servicios Sociales en Andalucía tendrán derecho de acceso universal al conjunto de servicios y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales con arreglo a lo dispuesto en esta ley, sus normas de desarrollo y en el resto de la legislación en vigor aplicable a los Servicios Sociales. Esos derechos se concretan en un catálogo de prestaciones: en virtud del art. 2.3, el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía “garantiza su objetivo mediante el acceso a un conjunto de prestaciones y servicios contemplados en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía”²⁵⁹.

En el ámbito subjetivo, se trata de un derecho universal se reconoce a los siguientes titulares del derecho a los Servicios Sociales:

“a) Todas las personas que tengan vecindad administrativa en Andalucía; b) Las personas andaluzas en el exterior podrán acceder a lo dispuesto en esta ley en los términos previstos en la Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los Andaluces en el Mundo; c) Las personas menores de edad extranjeras que se encuentren en Andalucía; d) Las personas con derecho de asilo a quienes se reconozca la condición de refugiado, o la protección subsidiaria, en los términos que establecen los tratados internacionales y la legislación en materia de extranjería; y e) Todas aquellas personas, no contempladas con anterioridad, que se encuentren en la Comunidad Autónoma de Andalucía en una situación de urgencia personal, familiar o social, podrán acceder a aquellas prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de

²⁵⁸Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 1.

²⁵⁹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 2.3.

Andalucía que permitan atender tales contingencias en los términos que se establezcan reglamentariamente y, en todo caso, tendrán garantizado el derecho a los servicios de información, valoración, diagnóstico y orientación, tanto en el nivel primario como en el especializado”²⁶⁰.

Además, el régimen de derechos y obligaciones no compromete solo a los Servicios Sociales de la Junta de Andalucía, “será de aplicación a los Servicios Sociales no integrados en el sistema público las disposiciones que regulen: a) Los derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales que se definan; b) La autorización, el registro y la inspección y control de entidades, servicios y centros como garantía del cumplimiento de los requisitos materiales, funcionales y de personal que les sean de aplicación; c) El régimen de infracciones y sanciones; y d) Aquellas otras disposiciones que expresamente se establezcan”²⁶¹.

Se trata de una regulación que no tiene un carácter excluyente ya que “se entiende sin perjuicio de los requisitos que se establezcan por la normativa para determinar las condiciones de acceso a las distintas prestaciones y servicios”. En todo caso, para el acceso a las prestaciones y Servicios Sociales enmarcados en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la ley se remite a lo previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Respecto a la protección jurídica de los derechos, en dicha Ley se dispone que la Administración de la Junta de Andalucía “garantizará la satisfacción de los derechos subjetivos reconocidos en la presente ley, mediante el ejercicio de sus competencias y la cooperación y coordinación con los entes locales, con pleno respeto a los principios de subsidiariedad y de autonomía municipal”²⁶².

El Título I, bajo la rúbrica “La ciudadanía y el sistema público de Servicios Sociales”, regula como sinónimos los derechos de la ciudadanía y de las personas

²⁶⁰Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 6.

²⁶¹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 4.

²⁶²Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 8.1.

coherente con el artículo 12 del EAA, y establece en su artículo 9 (Derechos de la ciudadanía en relación a los Servicios Sociales), que las personas, en su relación con los Servicios Sociales, sin perjuicio de los derechos constitucional y legalmente reconocidos, tendrán garantizado el ejercicio de los siguientes derechos:

“a) Al acceso universal a los Servicios Sociales en condiciones de igualdad, equidad, dignidad y privacidad; b) A participar, individual o colectivamente, en la definición, planificación, provisión y evaluación de los Servicios Sociales; c) A unos servicios de calidad que fortalezcan las capacidades de las personas usuarias y de los grupos en que se integran, así como del entorno social; d) A recibir y obtener, si procede, las prestaciones garantizadas por el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía; e) A acceder a los cauces de información, sugerencia y queja que permitan el ejercicio efectivo y la defensa de sus derechos, y a obtener respuesta en el plazo legalmente establecido; f) A la promoción de la autonomía personal; g) A dar instrucciones previas para situaciones futuras de limitación de la capacidad de obrar respecto a la asistencia o cuidados que se le puedan procurar; y h) Cualesquiera otros derechos que, en materia de Servicios Sociales, estén reconocidos en la presente ley y en el resto del ordenamiento jurídico”²⁶³.

Tras estos derechos de la ciudadanía y las personas, se refiere a los derechos como usuarios de los Servicios Sociales, ya sean estos de titularidad pública o privada, garantizado el ejercicio de los siguientes derechos:

“a) Recibir una atención directa, adecuada a sus necesidades, mediante un proyecto de intervención social en el que se consideren los aspectos individual, familiar, convivencial y comunitario, en función de la valoración de su situación; b) Recibir y obtener las prestaciones y servicios de calidad que les sean prescritos por el profesional de referencia en los términos previstos en esta ley y en su normativa de desarrollo; c) Tener asignada una persona profesional de referencia que procure la coherencia, el carácter integral y la continuidad del proceso de intervención, y,

²⁶³ Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 9.

dentro de los condicionamientos y límites establecidos reglamentariamente, a la libre elección del profesional de referencia y a un segundo diagnóstico de su situación, salvo lo dispuesto en la legislación vigente en materia de protección de menores; d) Ser asistida, en los casos en que sea necesario, por una institución de protección y tutela si a la persona le ha sido modificada su capacidad judicialmente; e) Disponer de información suficiente, veraz y fácilmente comprensible, y, si lo requiere por escrito, sobre la valoración de su situación y las intervenciones propuestas, Servicios Sociales disponibles, así como acceso a su expediente individual, de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente, especialmente con el relativo a protección de datos respecto a otras personas cuyos datos figuren en el expediente. Y, en su caso, a disponer de las ayudas y de los apoyos necesarios para la comprensión de la información que se les dirija, tanto por dificultades con el idioma como por alguna discapacidad. En cualquier caso, la información y el consentimiento de las personas con discapacidad se efectuará de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; f) Participar en el proceso de toma de decisiones sobre su situación personal y familiar, así como a dar o denegar su consentimiento en relación con una determinada intervención. Este consentimiento deberá ser otorgado siempre por escrito cuando la intervención implique ingreso en un servicio de alojamiento o en un centro residencial. En el caso de personas con capacidad modificada o personas menores de edad, se estará a lo que resulte de la correspondiente resolución judicial o administrativa; g) A que se realice una evaluación o diagnóstico de sus necesidades, a disponer de dicha evaluación por escrito, en un lenguaje claro y comprensible, a disponer de un proyecto de intervención social y a participar en su elaboración, y todo ello dentro de los plazos que legalmente se determinen; h) Escoger libremente el tipo y modalidad de servicio más adecuado a su caso entre las alternativas propuestas por su profesional de referencia; i) Renunciar a las prestaciones y servicios concedidos, salvo lo dispuesto en la legislación vigente en relación con el internamiento no voluntario y en relación con la actuación protectora de personas menores de edad; j) A la confidencialidad, entendiéndose por ello el derecho a que los datos de carácter personal que obren en

su expediente o en cualquier documento que les concierna sean tratados con pleno respeto de lo previsto en la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, incluyendo la debida reserva por parte de las personas profesionales con respecto a la información de la que hayan tenido conocimiento sobre las personas usuarias de los Servicios Sociales. No será preciso el consentimiento de la persona interesada para comunicar dicha información a terceras personas cuando se trate de personal inspector en el ejercicio de una acción inspectora o de cualquier otro de los supuestos previstos en el artículo 11.2 de la citada ley; k) Recibir una atención urgente o prioritaria en los supuestos determinados por la Administración Pública competente y recibir atención del profesional de referencia en el propio domicilio cuando la situación así lo exija; l) Al reconocimiento de la situación de discapacidad y a los derechos derivados de la misma en los términos establecidos en la legislación vigente, m) Al reconocimiento de la situación de dependencia en los términos que establezca la legislación vigente en materia de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; n) Al reconocimiento de las situaciones de riesgo, desprotección o desamparo y al establecimiento de las medidas de protección en los términos establecidos en la legislación vigente; ñ) A ser informadas por escrito de que los procedimientos que se les apliquen pueden ser utilizados para un proyecto docente o de investigación, siendo necesaria la autorización, también por escrito, de la persona afectada o de la persona que ostente la representación; o) Disponer, en el caso de personas desplazadas o carentes de domicilio, de un profesional de referencia del Sistema Público de Servicios Sociales en el municipio en que se encuentren, para la cobertura de urgencias o emergencias sociales²⁶⁴.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 11 establece, además de los derechos reconocidos en los artículos 9 y 10, los Derechos de las personas usuarias de centros residenciales y centros de día ya sean de titularidad pública o privada, legalizando los siguientes derechos: “a) Al ejercicio de la libertad individual para el ingreso, la permanencia y la salida del establecimiento, con las limitaciones establecidas en la legislación vigente para las personas menores de edad, con capacidad modificada

²⁶⁴Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 10.

judicialmente e incursas en medidas judiciales de internamiento; b) Al libre ejercicio de sus derechos y libertades, con el límite del respeto a la libertad y los derechos de las otras personas; c) A recibir información de una manera comprensible e individualizada sobre el reglamento interno del centro, a conocer los derechos y deberes que les incumben, así como el derecho a conocer el coste de los servicios que reciben y, en su caso, a conocer la contraprestación que les corresponde satisfacer como personas usuarias de los mismos; d) A recibir una atención personalizada de acuerdo con sus necesidades específicas y derecho a recibir atención general a todas las demás necesidades personales, orientada a conseguir un desarrollo personal adecuado y una vida plena; e) A la personalización del entorno, dentro de su espacio privado en el centro, con respeto a lo previsto en el reglamento de régimen interno del mismo; f) A participar en aquellas cuestiones relacionadas con el funcionamiento del centro que les afecten individual o colectivamente, así como a asociarse para favorecer tal participación; g) A la intimidad y privacidad en las acciones de la vida cotidiana y en sus relaciones personales; h) A comunicar y recibir libremente información por cualquier medio de difusión y al secreto de sus comunicaciones, salvo resolución judicial o administrativa que lo suspenda; i) Al reconocimiento como domicilio, a todos los efectos, del establecimiento residencial donde vivan; j) A mantener relación con el entorno familiar y social; k) A la libertad ideológica, sexual y religiosa, respetando en su ejercicio el funcionamiento normal del establecimiento y la libertad de las demás personas; l) A obtener facilidades para hacer la declaración de voluntades anticipadas, de acuerdo con la legislación vigente; m) A no ser sometidas a ningún tipo de inmovilización o restricción de la capacidad física o intelectual por medios mecánicos o farmacológicos sin prescripción y supervisión facultativa, salvo que exista peligro inminente para la seguridad física de la persona usuaria o terceras personas”²⁶⁵. Al mismo tiempo en el artículo 12, se recogen las obligaciones les pertenece a las personas usuarias en su relación con los Servicios Sociales, ya sean estos de titularidad pública o privada, estos deberes son las siguientes: “a) Conocer y cumplir las normas, requisitos, condiciones y procedimientos establecidos para la obtención y el uso y disfrute de las prestaciones y servicios, haciendo un uso responsable de los mismos; b) Facilitar a la

²⁶⁵Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 11.

Administración Pública información veraz de los datos personales, convivenciales, familiares, económicos y patrimoniales necesarios, y presentar los documentos fidedignos que sean imprescindibles para valorar y atender su situación, salvo que estos obren en poder de la Administración requirente, y autorizar su obtención cuando exista convenio entre las Administraciones; c) Colaborar en el cumplimiento del correspondiente proyecto de intervención social y participar activamente en el proceso de mejora, autonomía e inserción social establecidos; d) Comunicar los cambios que se produzcan en su situación personal y familiar que puedan afectar al proceso de inserción social o a las prestaciones solicitadas o recibidas; e) Contribuir a la financiación del coste de los servicios recibidos, cuando así lo establezca la normativa aplicable, en función de la capacidad económica de la persona usuaria y, en su caso, de la unidad de convivencia esto merece un comentario (copago); f) Destinar la prestación recibida a la finalidad para la que se ha concedido y llevar a efecto las contraprestaciones y obligaciones que en cada caso se establezcan; g) Reintegrar las prestaciones económicas y materiales recibidas indebidamente, o no aplicadas al objeto de las mismas (principio de responsabilidad); h) Comparecer ante la Administración, a requerimiento del órgano que tramite o haya otorgado una prestación o servicio; i) Observar una conducta basada en el respeto, la no discriminación y la colaboración para facilitar la convivencia en el establecimiento o centro en el que se les presten Servicios Sociales, así como la resolución de los problemas; j) Respetar la dignidad y los derechos del personal que presta los servicios que reciben y atender a sus indicaciones; k) Utilizar con responsabilidad y cuidar las instalaciones y bienes muebles de los centros en los que se les presten Servicios Sociales; l) Firmar el contrato social pertinente con la entidad prestadora del servicio; m) A las personas usuarias de los Servicios Sociales les corresponde, además, el cumplimiento de las otras obligaciones establecidas en la presente ley y en el resto del ordenamiento jurídico en materia de Servicios Sociales²⁶⁶. Tanto los derechos como los deberes expuestos anteriormente de las personas usuarias de los Servicios Sociales serán recogidos en la Carta de Derechos y Deberes²⁶⁷.

²⁶⁶Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 12.1.

²⁶⁷Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 13.

Junto al régimen de prestaciones, deberes y derechos se contempla la participación de los ciudadanos en el Sistema Público de Servicios Sociales. Según el Capítulo II del Título I, queda regulada la participación ciudadana, siendo las Administraciones Públicas de Andalucía las que promuevan y proporcionen esta participación ciudadana en materia de Servicios Sociales, así como en la planificación, el seguimiento de la gestión y la evaluación del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (art. 14), queriendo conseguir los siguientes objetivos: “a) La implicación de toda la sociedad andaluza en los asuntos sociales; b) La prevención de la exclusión social; c) La innovación en la prestación de los servicios; d) El reforzamiento de las redes sociales de apoyo y del voluntariado social; e) La mejora de las condiciones de eficiencia y eficacia social y económica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía; La garantía de un espacio compartido entre la ciudadanía y los profesionales que facilite el diálogo, el intercambio de información y la aportación de ideas; g) La promoción de una sociedad funcional y resolutive de sus problemáticas”. Los órganos de participación ciudadana con respecto al Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía según el artículo 16 son los siguientes: a) Consejo de Servicios Sociales de Andalucía (órgano superior, art. 17); b) Consejos sectoriales de Servicios Sociales (art. 18); c) Consejos provinciales y consejos locales de Servicios Sociales (art. 19)²⁶⁸.

Por otra parte, el Título II, bajo la rúbrica El sistema público de Servicios Sociales de Andalucía, regula la naturaleza y los principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. Esta institución se define como “el conjunto de servicios, recursos y prestaciones de las Administraciones Públicas de Andalucía orientados a garantizar el derecho de todas las personas en Andalucía a la protección social, la promoción social y la prevención, en los términos recogidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en esta ley y en el resto de la normativa vigente en la materia”²⁶⁹, y pondrán a disposición de la ciudadanía un conjunto de servicios, recursos y prestaciones que se ofrecen desde la Consejería competente en materia de

²⁶⁸Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 16.1.

²⁶⁹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 24.1.

Servicios Sociales de la Junta de Andalucía y, en su caso, su ente instrumental, desde las entidades locales de Andalucía, y, en su caso, desde sus entes instrumentales y todos aquellos de titularidad privada que tenga algún tipo de contrato con la Administración de la Junta de Andalucía, con las entidades locales o con cualquiera de sus entidades instrumentales. Con el fin de alcanzar el bienestar social de la población, reduciendo su vulnerabilidad y favoreciendo su autonomía y autodeterminación, para ello estos servicios según el art. 24.7. “se dotará de instrumentos adecuados para la planificación, la evaluación y la mejora continua de la calidad de la atención, así como para el cumplimiento del compromiso ético, la sostenibilidad y la eficiencia, en los términos previstos en esta ley”. Este sistema se rige por unos principios rectores que son de suma importancia, esto son los siguientes: a) Universalidad; b) Solidaridad; c) Responsabilidad pública; d) Equidad; e) Calidad; f) Eficiencia social y económica; g) Responsabilidad social; h) Accesibilidad universal y diseño para todas las personas; i) Planificación; j) Participación; k) Emprendimiento e innovación social; l) Prevención; m) Atención centrada en la persona y en su contexto; n) Carácter integral y continuidad de la atención; ñ) Interdisciplinariedad; o) Intersectorialidad; p) Proximidad; q) Normalización; r) Transversalidad de género; s) Respeto a la diversidad; t) Empoderamiento digital; u) Desarrollo comunitario; v) Coordinación y cooperación interadministrativa; w) Cooperación con la iniciativa privada²⁷⁰.

En cuanto a la estructura de los Servicios Sociales, como se ha expuesto anteriormente, podemos distinguir, según el artículo 26 (Capítulo II):

1. Nivel primario de Servicios Sociales, donde se encuentran los Servicios Sociales Comunitarios.

2. Nivel especializado de Servicios Sociales, que son aquellos centros y Servicios Sociales que ofrecen mayor determinación técnica concreta o una disposición de recursos determinada.

²⁷⁰Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 25.

Para comprender mejor los niveles de atención, debe tenerse en cuenta que el artículo 27 dispone que los Servicios Sociales Comunitarios públicos “constituyen la estructura básica del nivel primario de Servicios Sociales” y que la “organización y gestión de estos servicios y sus centros corresponde a las entidades locales de cada territorio, de ámbito municipal o supramunicipal, en el marco de la planificación autonómica y en el ejercicio de las competencias propias en materia de Servicios Sociales que les atribuyen el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía”²⁷¹. Los Servicios Sociales Comunitarios se configuran como el primer nivel de referencia para la valoración de las necesidades, la planificación, la intervención, tratamiento, seguimiento, evaluación de la atención y coordinación con otros agentes institucionales del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, garantizando la universalidad en el acceso al mismo y su proximidad a las personas usuarias, familias, unidades de convivencia y grupos de la comunidad²⁷².

Conforme al párrafo 3 del citado art. 27, los Servicios Sociales Comunitarios posibilitarán el acceso de las personas usuarias al conjunto del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y constituirán el nivel de referencia para la prevención de situaciones de vulnerabilidad social, la valoración de las necesidades, la planificación, la intervención, el seguimiento y la evaluación de la atención, así como la coordinación con otros agentes e instituciones presentes en el territorio, al objeto de articular la respuesta a las necesidades individuales, familiares, grupales y comunitarias de atención y 4. Los Servicios Sociales Comunitarios estarán referenciados a un territorio y a una población determinada y se desarrollarán desde los centros de Servicios Sociales Comunitarios”. Tras la definición de estos Servicios Sociales Comunitarios, se refiere a las funciones de los Servicios Sociales Comunitarios: “a) La información, valoración, orientación y asesoramiento a la población sobre las prestaciones y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales y de otros posibles recursos de otros sistemas de protección social en Andalucía; b) La puesta en marcha de actuaciones de carácter preventivo y

²⁷¹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 27.1.

²⁷²Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 27.2.

terapéutico tendentes a propiciar el desarrollo y la integración social de la población y la disminución de las situaciones de riesgo social; c) El diseño y desarrollo de intervenciones de promoción de la autonomía, la calidad de vida y el bienestar social de la población de referencia en su ámbito de competencia; d) La identificación e intervención en situaciones de exclusión social o riesgo de estarlo, situaciones de violencia de género, situaciones de violencia intergeneracionales y de iguales, dependencia y desprotección de personas en situación de vulnerabilidad social; e) El análisis y la valoración integral de las demandas, necesidades de atención, problemáticas sociales, así como del grado de complejidad de las situaciones de necesidad de la población de referencia; f) La atención a situaciones de urgencia o emergencia social; g) La elaboración del Proyecto de Intervención Social que contemple el conjunto de los recursos disponibles en el territorio, que asegure la atención integral y su continuidad, que tenga en cuenta las creencias, preferencias y estilo de vida de la persona y que involucre activamente a las personas de su entorno más próximo en su desarrollo; h) El seguimiento y evaluación de resultados respecto a los objetivos propuestos en el Proyecto de Intervención Social, con la participación activa de la persona y su familia o unidad de convivencia; i) La derivación, acorde con el Proyecto de Intervención Social, al recurso o servicio más idóneo del nivel especializado del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía o, en su caso, a otro del sistema de protección social; j) La sensibilización y el fomento de la participación activa de la comunidad en la búsqueda de respuestas a las situaciones de necesidad social, así como en la mejora y promoción de las condiciones de vida y convivencia social; k) La promoción de la animación comunitaria, participación social y solidaridad y voluntariado social en el marco de esta ley; l) La coordinación con los servicios sanitarios de atención primaria y especializada, con especial atención al área de salud mental, para el diseño de paquetes de servicios integrados que den respuesta a las necesidades de atención social y sanitaria de la población de referencia; m) La coordinación con los servicios educativos para facilitar una atención integral a las personas menores de edad, de forma simultánea y continuada, y apoyar a sus familias; n) La coordinación con los servicios de empleo para lograr la inserción social y laboral de aquellas personas con dificultades de acceder o mantener un empleo, contribuyendo a la búsqueda de oportunidades de inserción; ñ)

La coordinación con los servicios públicos de vivienda mediante el establecimiento de actuaciones conjuntas para el acceso a la vivienda, la adecuación y mantenimiento de la misma, y especialmente frente a la pérdida de vivienda; o) La coordinación con los servicios de justicia, fuerzas y cuerpos de seguridad y cualquier otro vinculado a los servicios públicos de la Administración Autonómica para el diseño de paquetes de servicios integrados que den respuesta a las necesidades de atención social de la población de referencia; p) La coordinación y el trabajo de red con los Servicios Sociales Especializados, con los equipos profesionales de los demás sistemas de protección social y con las entidades y asociaciones del entorno que actúan en el ámbito de los Servicios Sociales; q) El estudio de la evolución y desarrollo de la realidad social local para la identificación de necesidades existentes o emergentes que requieran intervención social; r) El análisis de la información sobre necesidades y demanda de Servicios Sociales de la población de referencia para la planificación de las prestaciones y recursos necesarios; s) La evaluación de resultados de las actuaciones, intervenciones y tecnologías aplicadas al ámbito de los Servicios Sociales Comunitarios; t) El estudio de la realidad social y análisis de necesidades y demanda de Servicios Sociales. En la evaluación de resultados se tendrá en cuenta el diferente impacto entre mujeres y hombres y se aplicará la perspectiva de género para facilitar la no perpetuación de roles de género; u) La organización y gestión de las prestaciones garantizadas y condicionadas que, según el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, sean ofertadas desde los Servicios Sociales Comunitarios; v) La iniciación de la tramitación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y, en su caso, la elaboración de la propuesta del Programa Individual de Atención, así como la propuesta de revisión del mismo; w) La promoción de medidas de inclusión social, laboral o educativa para su población de referencia; x) El desarrollo de actuaciones de prevención, información y reinserción social en materia de menores, la detección de menores en situación de desprotección, la detección e intervención en casos de menores en situación de riesgo y, cuando sea necesario, el abordaje terapéutico en el propio medio, mediante un tratamiento específico e integrador que compense situaciones de riesgo de desprotección o permita la reunificación familiar en aquellos casos en los que haya sido necesaria la adopción de medidas de protección; y) El abordaje

terapéutico para evitar la adopción de medidas de protección y, en su caso, aquellas dirigidas a la reunificación familiar; z) El desarrollo de la mediación comunitaria e intercultural como método de resolución de conflictos y de promoción del empoderamiento ciudadano en la autogestión de sus conflictos; a.1) Cualesquiera otras atribuidas o encomendadas por la normativa vigente”²⁷³.

Estos servicios se encuentran ubicados en los centros de Servicios Sociales Comunitarios y el ámbito territorial de referencia será la Zona Básica de Servicios Sociales, debiendo disponer cada zona de, al menos, un centro de Servicios Sociales Comunitarios. Estos centros estarán compuestos, como mínimo (según el ratio de población), por un equipo básico de Servicios Sociales Comunitarios²⁷⁴. Estos centros estarán dotado de un equipo interdisciplinar de profesionales empleados públicos (trabajadores sociales, educadores sociales, psicólogos, administrativos...), en coordinación cuando se precise de otros sectores como con atención primaria de salud, educación, vivienda, justicia y empleo²⁷⁵. Incluir también, que a toda persona que acuda a los Servicios Sociales Comunitarios se le asignará un profesional de referencia (art.31), que además de las funciones citadas, tiene las siguientes funciones: “a) Informar y orientar a la persona y, en su caso, unidad de convivencia sobre los recursos disponibles en función de las necesidades de la misma; b) Realizar la valoración y el diagnóstico a la persona y, en su caso, unidad de convivencia, así como la prescripción facultativa de recursos y prestaciones sociales más adecuados para la atención de las necesidades sociales diagnosticadas; c) Elaborar el Proyecto de Intervención Social en coordinación con las diferentes disciplinas implicadas en el mismo y conforme a los protocolos de coordinación que se aprueben al respecto; d) Proporcionar apoyo técnico, personal, acompañamiento y seguimiento en todo el proceso de intervención y evaluarlo; e) Articular respuestas integrales a las situaciones de necesidad de la persona y garantizar la continuidad de la atención; f) Canalizar a la persona hacia otros profesionales del equipo interdisciplinar del centro de Servicios Sociales Comunitarios cuando se requiera de una intervención más

²⁷³Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 28.

²⁷⁴Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 29.

²⁷⁵Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 30.

específica, así como, en su caso, orientar o derivar hacia otros sistemas de protección social”²⁷⁶.

Con respecto a los Servicios Sociales Especializados (art. 32), como se ha explicado son servicios con unos recursos específicos en la temática en cuestión y que requiere de mayor concreción y especialización en los recursos, servicios y prestaciones. El acceso a estos recursos es a través de las derivaciones que los Servicios Sociales Comunitarios estimen oportunas. Las funciones de los Servicios Sociales Especializados son las siguientes: “a) La valoración, diagnóstico e intervención ante situaciones que requieren una alta especialización técnica e interdisciplinar; b) La gestión de servicios y centros de atención especializada en los distintos ámbitos de intervención de los Servicios Sociales; c) La provisión de servicios, la colaboración y el asesoramiento técnico a los Servicios Sociales Comunitarios en las materias de su competencia; d) La coordinación con los Servicios Sociales Comunitarios, con los equipos profesionales de los demás sistemas de protección social y con las entidades que actúan en el ámbito de los Servicios Sociales de atención especializada; e) La realización de actuaciones preventivas en situaciones de riesgo y necesidad social correspondientes a su ámbito de competencia; f) La valoración y determinación del acceso a las prestaciones propias de este nivel de actuación; g) El seguimiento y la evaluación, conjuntamente con los Servicios Sociales Comunitarios, de las intervenciones realizadas; h) El estudio y la investigación de la evolución y desarrollo de la realidad social en el ámbito territorial de su competencia para la identificación de necesidades de intervención social en las materias de su competencia; i) La determinación de las prestaciones y recursos necesarios para dar respuesta a las necesidades y demandas identificadas; j) La evaluación de resultados de las actuaciones, intervenciones y tecnologías aplicadas al ámbito de los Servicios Sociales Especializados en las materias de su competencia; k) En el seguimiento, determinación de prestaciones y recursos y en la evaluación de resultados se tendrá en cuenta el diferente impacto entre mujeres y hombres y se aplicará la perspectiva de género para facilitar la no

²⁷⁶Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 31.3.

perpetuación de roles de género; l) Cuantas otras tenga atribuidas o les sean encomendadas por la normativa vigente²⁷⁷.

Al igual que en los Servicios Sociales Comunitarios, los especializados dispondrán de equipos profesionales interdisciplinares, pero especializados en la materia que se trate²⁷⁸. Asimismo, se regula de forma específica el concepto de atención a las urgencias y emergencias sociales, es decir, en el caso de que hubiese una urgencia y/o emergencia social, estas dos unidades de servicios (comunitarios y especializados), trabajarían conjuntamente para una respuesta inmediata y eficiente²⁷⁹.

Por último, en el Capítulo III, que trata sobre la estructura territorial recoge los principios que velan estas disposiciones, que son: “a) Descentralización; b) Desconcentración; c) Equidad territorial; d) Proximidad a la ciudadanía; e) Eficacia y eficiencia en la satisfacción de las necesidades sociales; f) Accesibilidad a la información y a los Servicios Sociales; g) Coordinación y trabajo en red”²⁸⁰.

En cuanto a la implantación de estos servicios, se halla el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía (art. 37), que es aquel que establecerá el despliegue del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía dictado por la “Consejería competente en materia de Servicios Sociales, con la participación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se actualizará periódicamente para ajustarse a la evolución de la realidad social y se utilizará durante el proceso de elaboración del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía”²⁸¹. Los ámbitos territoriales son los siguientes:

²⁷⁷Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 33.

²⁷⁸Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 34.

²⁷⁹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 35.1 y 35.3.

²⁸⁰Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 36.

²⁸¹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 37.5.

- a) Zona Básica de Servicios Sociales: es el ámbito territorial (de más de veinte mil habitantes) en el que se estructuran las prestaciones y recursos de los Servicios Sociales Comunitarios y de aquellos otros recursos que, por su complejidad y necesidad, requieran una mayor cercanía al lugar de residencia de las personas que los precisen²⁸².
- b) Área de Servicios Sociales: es el ámbito territorial en el que se estructuran las prestaciones y recursos de los Servicios Sociales Especializados. (cada provincia contará, al menos, con un área de Servicios Sociales)²⁸³.

Pues bien, según el Capítulo IV, en su artículo 40, los Servicios Sociales proporcionan una serie de prestaciones que se clasifican en prestaciones de servicios (son las actividades necesarias llevadas a cabo por los equipos de profesionales) y prestaciones económicas (entregas de dinero de manera puntual o periódica a una persona o unidad convivencial que según los Servicios Sociales valoren necesarias para el logro de objetivos marcados).

Es de suma importancia en estos casos tener un Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, pues con ello se determinarán y especificarán las prestaciones ofertadas desde los Servicios Sociales Comunitarios y especializados. Este Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, contará con: a) Denominación, definición y modalidad; b) Tipo de prestación: garantizada o no garantizada; c) Población destinataria; d) Requisitos y procedimiento de acceso; e) Plazo de concesión, cuando proceda; f) Participación de las personas usuarias en la financiación, cuando proceda; g) Causas de suspensión o extinción, cuando proceda; h) Administración Pública a quien compete su prestación, origen de la financiación, tipo de gestión de la prestación y titular del centro en el que se presta²⁸⁴.

²⁸²Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 38.1 y 38.4.

²⁸³Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 39.1 y 39.4.

²⁸⁴Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 41.7.

Como se puede observar en el apartado b, se recogen a diferencia de la Ley 4/88 de 4 de abril, las prestaciones garantizadas y las condicionadas, esto es, son prestaciones exigibles, es decir que podrán ser demandadas por la ciudadanía ante los tribunales de justicia entre ellas están: “a) Los servicios de información, valoración, orientación y asesoramiento; b) La elaboración y ejecución del Proyecto de Intervención Social, a fin de garantizar una adecuada atención acorde con la valoración social de la persona, familia o unidad de convivencia, donde se incorporarán los objetivos a alcanzar, los medios disponibles, los plazos máximos de tramitación y ejecución, así como las acciones específicas orientadas a fomentar, en su caso, la inclusión personal, social, educativa y laboral; c) El servicio de teleasistencia; d) La atención inmediata en situaciones de urgencia y emergencia social; e) Los servicios específicos para la protección de niños o niñas en situación de riesgo o desamparo; f) La protección jurídica y social de las personas con capacidad limitada y de personas menores de edad en situación de desamparo; g) Las prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, que deberán incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral; h) Las prestaciones contempladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y en su normativa de desarrollo; i) La protección y amparo a las personas víctimas de violencia de género o trata, así como, en su caso, a su unidad de convivencia; j) El reconocimiento de la situación de discapacidad, determinando su tipo y grado; k) El servicio de ayuda a domicilio de los Servicios Sociales Comunitarios no vinculados a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia; l) El alojamiento alternativo; m) La prestación de servicios de apoyo psicosocial y psicoeducativa de atención a la infancia y la familia; n) El tratamiento integral para las personas con problemas de drogodependencia y otras adicciones; ñ) Atención a personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar”²⁸⁵. Sin embargo, las prestaciones condicionadas, son todas

²⁸⁵Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 42.2.

aquellas prestaciones que no se recogen como garantizadas en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía²⁸⁶.

Dentro del Título II, se encuentra en el Capítulo V, el proceso de intervención que podemos resumir en las palabras “atención integral”²⁸⁷, centrada en la persona o en la unidad de convivencia, en el que se llevará a cabo una valoración, planificación, intervención y evaluación del Proyecto de Intervención Social que recogerá los siguientes aspectos:” a) El diagnóstico de la situación y la valoración de las necesidades de atención, identificando explícitamente las potencialidades y recursos propios de la persona y su unidad de convivencia y el plazo estimado para la realización de todo el proceso; b) Los objetivos propuestos; c) Las prestaciones previstas, tanto de los Servicios Sociales Comunitarios como, en su caso, de los Servicios Sociales Especializados y de otros sistemas de protección social, así como de las personas profesionales implicadas, incluido el de referencia; d) La planificación de las actuaciones, especificando los plazos máximos de los trámites establecidos y los plazos máximos reglamentarios de ejecución de las prestaciones; e) Los indicadores y la periodicidad del seguimiento que permita evaluar la consecución de los objetivos, y reorientar, si es necesario, la intervención y las actuaciones; f) Los acuerdos y compromisos entre la persona, su familia o unidad de convivencia y los equipos profesionales implicados”²⁸⁸.

Paralelamente, se crea la Tarjeta Social y la Historia Social vinculada a dicha tarjeta (única, digitalizada y universal), con ello se conseguirá una atención más individualizada e integral para cada persona usuaria de estos servicios²⁸⁹. Además, se establece un sistema de información sobre Servicios Sociales con el objeto de garantizar el compromiso ético, la calidad, eficiencia y sostenibilidad del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (mediante mecanismos telemáticos e informáticos).

²⁸⁶Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 43.

²⁸⁷Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 45.1.

²⁸⁸Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 46.2.

²⁸⁹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 47.1 y 47.2.

Respecto a las competencias de las Administraciones Públicas, dispone el art. 49, que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía las siguientes competencias: “a) Establecer las prioridades y directrices de la política general de Servicios Sociales; b) Aprobar el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía; c) Aprobar el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía; d) Establecer los criterios y las fórmulas de coordinación general del Sistema de Servicios Sociales de Andalucía y de coordinación transversal entre los departamentos de la Junta de Andalucía cuando sea necesario para la mejor gestión y eficacia de la política de Servicios Sociales; e) Fijar los precios públicos que correspondan por la prestación de los Servicios Sociales, sin perjuicio de las previsiones contenidas en el artículo 145.3 de la Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía; f) Ejercer la potestad sancionadora de acuerdo con lo establecido en el título VI de la presente ley; g) Cualquier otra que se le atribuya por la normativa vigente, así como aquellas otras que, siendo necesarias para el desarrollo y ejecución de la política de Servicios Sociales, no estén expresamente atribuidas a otra Administración Pública; h) Garantizar la suficiencia financiera y técnica de las prestaciones garantizadas, que sean objeto de su competencia, dentro del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía”²⁹⁰. De la misma forma, se recoge los puntos que le corresponde a la Consejería competente en materia de Servicios Sociales: “a) Adoptar las medidas necesarias para ejecutar las directrices que establezca el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en materia de Servicios Sociales y para desarrollar y ejecutar sus disposiciones y acuerdos; b) La superior dirección y coordinación de todas las actuaciones, servicios, recursos y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía; c) Elaborar el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía y elaborar y aprobar los planes específicos y territoriales, así como efectuar el seguimiento de los mismos; d) Elaborar y aprobar el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía; e) Elaborar el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y adoptar las medidas necesarias para su aplicación; f) Definir y coordinar la Estrategia de calidad, el Sistema de Información de los Servicios

²⁹⁰Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 49.

Sociales y el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía; g) Crear y, en su caso, gestionar aquellos Servicios Sociales que se estimen necesarios dentro del ámbito de sus competencias; h) Elaborar y desarrollar protocolos de coordinación con otros sistemas de protección social que puedan confluir con el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía en áreas concretas de la intervención social; i) Conceder y, en su caso, gestionar las prestaciones que se estimen necesarias, sin perjuicio de la colaboración de las entidades locales cuando así se establezca en su normativa específica; j) Elaborar y, en su caso, aprobar los instrumentos técnicos comunes de intervención social; k) Suscribir los convenios de colaboración en materia de Servicios Sociales con la Administración del Estado o con la Administración Local; l) Asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades e instituciones que participen en la prestación de los Servicios Sociales a fin de que su actuación se adecue a lo dispuesto en la presente ley y a su normativa de desarrollo; m) Fomentar e impulsar programas de formación en el ámbito de los Servicios Sociales, así como el impulso de la investigación y la divulgación de los resultados obtenidos en los mismos; n) Ejercer las competencias en materia de autorización, acreditación y registro de entidades, centros y Servicios Sociales; ñ) Fomentar la participación ciudadana, el asociacionismo, el voluntariado y otras fórmulas de ayuda mutua, así como prestar apoyo a los órganos de participación y cooperación previstos en esta ley; o) Ejercer la potestad inspectora para garantizar el adecuado cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias ordenadoras de los Servicios Sociales; p) Ejercer la potestad sancionadora; q) Cualquier otra competencia atribuida por disposición legal o reglamentaria; r) Atribuir, coordinar y supervisar las potestades relacionadas con los Servicios Sociales que sean ejercidas por las entidades de gestión pública contempladas en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía”²⁹¹.

Por otra parte, las entidades locales, según el art. 51, tienen unas competencias propias que son las siguientes según lo dispuesto en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía: “a) Estudiar y detectar las necesidades sociales en su ámbito territorial; b) Planificar, en el marco del Plan Estratégico de Servicios

²⁹¹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 50.

Sociales y del Mapa de Servicios Sociales de Andalucía, los Servicios Sociales Comunitarios en su ámbito territorial; c) Promover el establecimiento de centros y servicios que constituyen el equipamiento propio de los Servicios Sociales Comunitarios y, en su caso, de los Servicios Sociales Especializados; d) Proporcionar la dotación de espacios y centros y el personal suficiente y adecuado para las prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios, de acuerdo a los criterios que establezca el Mapa de Servicios Sociales; e) Gestionar las prestaciones del catálogo correspondientes a los Servicios Sociales Comunitarios; f) Fomentar la participación ciudadana en la prevención y resolución de los problemas sociales detectados en su territorio; g) Elaborar planes de actuación local en materia de Servicios Sociales, de acuerdo con la planificación estratégica de la Consejería competente en materia de Servicios Sociales; h) Aportar la participación financiera que les corresponda en el mantenimiento de los Servicios Sociales Comunitarios; i) Colaborar en las funciones de inspección y control de la calidad, de acuerdo a la legislación autonómica; j) Realizar programas de sensibilización social, de participación ciudadana, promoción del asociacionismo, del voluntariado y de otras formas de ayuda mutua; k) Coordinar las actuaciones de las entidades con o sin ánimo de lucro que desarrollen Servicios Sociales en el municipio; l) Coordinar la política municipal de Servicios Sociales con la desarrollada por otros sistemas de protección social; m) Detectar precozmente las situaciones de riesgo social individuales y comunitarias; n) Cualquier otra que le sea atribuida de acuerdo con la legislación vigente”²⁹². Además de llevar a cabo estas actividades, los ayuntamientos, según las partidas presupuestarias, podrán facilitar los Servicios Sociales Especializados que consideren necesarios, de acuerdo a la legislación estatal y autonómica.

Referente a la organización y coordinación, según el Capítulo VII, establece que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía podrá establecer la organización, los instrumentos y las herramientas de coordinación, supervisión y gestión, admitidos en derecho²⁹³. Además contempla la coordinación entre otros sistemas de protección

²⁹²Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 51.1.

²⁹³Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 53.

social afines o complementarios²⁹⁴, la colaboración entre Administraciones Pública²⁹⁵ y la cooperación administrativa de los Servicios Sociales de Andalucía que estime adecuados para que el buen funcionamiento del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía²⁹⁶, para favorecer una buena coordinación de estos servicios se crea la Comisión de Coordinación y Colaboración de los Servicios Sociales, esta Comisión “asume las funciones de órgano permanente de colaboración entre la Administración de la Junta de Andalucía y la de las entidades locales en base a lo dispuesto el artículo 85.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía”²⁹⁷.

Es relevante hacer referencia al Capítulo VIII, pues en el art. 59 recoge las actividades que deben desempeñar los profesionales de los Servicios Sociales, esta son: “a) Desarrollar su labor profesional centrada en las necesidades de la persona y, en su caso, de la unidad de convivencia, así como en el contexto social y comunitario en el que se desarrolla, garantizando el ejercicio de sus derechos y su libre determinación, potenciando su empoderamiento y facilitando su atención en los momentos de adversidad; b) Trabajar en equipo para desarrollar una intervención interdisciplinar, compartir lenguajes, espacios, organizaciones y puntos de vista distintos y complementarios, con el objetivo de dar respuestas integrales a las necesidades de las personas y a los retos sociales en Andalucía; c) Desarrollar capacidades para generar alianzas y buscar la implicación y participación de las personas, instituciones, sectores y agentes implicados; d) Desarrollar programas de intervención sostenibles y realistas, adaptados al contexto social e institucional donde se desarrollan; e) Desarrollar su actividad profesional basada en la evidencia científica disponible y en las prácticas más innovadoras”²⁹⁸.

²⁹⁴Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 54.

²⁹⁵Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 55.

²⁹⁶Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 56.

²⁹⁷ Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 57.1.

²⁹⁸Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 59.4.

Este sistema debe promover un modelo basado en la agilidad, la eficacia, la flexibilidad, la creatividad y la adaptación²⁹⁹, así como la innovación³⁰⁰, emprendimiento³⁰¹, además esta nueva ley anima a realizar y contribuir en funciones docentes y de investigación científica impulsando la I+D+i³⁰². Al mismo tiempo: “a) Pondrán en marcha estrategias de desarrollo continuo de las competencias y capacidades de las personas profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía para trabajar a través de la generación del aprendizaje y conocimiento compartido y colaborativo; b) Fomentarán la práctica profesional basada en la evidencia y soportada en la gestión del conocimiento, con el objeto de mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de la atención social; c) Promoverán la cooperación entre todas las instituciones académicas en la formación continua de las personas profesionales y agentes que desarrollan su tarea en el ámbito de los Servicios Sociales; d) Impulsarán la formación de grado y posgrado de todas las titulaciones profesionales que puedan estar relacionadas con los Servicios Sociales, promoviendo, en coordinación con la Consejería competente en materia de universidades, una amplia oferta de másteres y doctorados en las universidades andaluzas en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior; e) Desarrollarán un modelo de evaluación de la calidad de la formación y del aprendizaje, la transferencia de competencias al puesto de trabajo y el impacto de la formación sobre el individuo, la organización y la sociedad; f) Favorecerán el reconocimiento del desempeño de las funciones de atención de las personas que constituyen la red informal y sociofamiliar de apoyo, facilitando el acceso de las mismas a la formación para el desarrollo de las competencias necesarias”³⁰³.

Para conseguir los fines de estos artículos, es necesario un Código de Ética Profesional, por ello, se crea según lo dispone el Capítulo X, en el artículo 71, el

²⁹⁹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 60.1.

³⁰⁰Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 65.

³⁰¹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 66.

³⁰²Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 64.

³⁰³Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 61.

Comité de Ética de los Servicios Sociales como órgano colegiado consultivo, cuyo objetivo es “garantizar el derecho de las personas, sin discriminación social alguna, al respeto a su autonomía, personalidad, dignidad humana e intimidad”³⁰⁴. Este Comité de Ética tendrá las funciones de: “a) Favorecer la toma de conciencia profesional y ciudadana de la importancia de una reflexión ética en el marco de los Servicios Sociales; b) Promover la introducción de perspectivas éticas en las actuaciones sociales; c) Deliberar sobre los valores presentes en los conflictos éticos en orden a tomar las mejores decisiones posibles; d) Dar respuesta a las consultas sobre las problemáticas éticas particulares provenientes de las personas trabajadoras, usuarias o familiares que puedan surgir en el desarrollo de las intervenciones sociales; e) Proponer protocolos de actuación para aquellas situaciones que, por su mayor frecuencia o por su gravedad, generen conflictos éticos; f) Promover y colaborar en la formación continua en ética de sus miembros y de los profesionales de los Servicios Sociales; g) Todas aquellas que le sean asignadas en la Estrategia de ética de Servicios Sociales”³⁰⁵.

El Título III, bajo la reseña de Planificación, Calidad, Eficiencia y Sostenibilidad social y económica regula la planificación de las estrategias, recursos, servicios y prestaciones de Servicios Sociales en Andalucía de los Servicios Sociales³⁰⁶. Esta planificación se llevarán a cabo según los siguientes principios: “a) Coordinación entre las Administraciones Públicas; b) Equilibrio territorial; c) Proximidad; d) Eficiencia e) Calidad de los servicios públicos; f) Intersectorialidad; g) Integración de perspectivas sociales”³⁰⁷.

En este capítulo, se recoge la redacción de un Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía³⁰⁸, esto es, un plan de prestaciones, servicios y programas en toda la Comunidad Autónoma de Andalucía y

³⁰⁴Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 71.1.

³⁰⁵Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 71.2.

³⁰⁶Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 73.

³⁰⁷Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 74.

³⁰⁸Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 75.

el desarrollo de los Planes específicos de Servicios Sociales, que se podrán llevar a cabo por distintas razones de necesidades y problemas sociales (complemento del Plan Estratégico de Servicios Sociales)³⁰⁹.

Actualmente, entre los planes autonómicos ya aprobados que pueden servir de guía para la aprobación del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía y al nacimiento de un posible Plan subregional de Servicios Sociales para el Campo de Gibraltar, cabe citar el Plan Estratégico del País Vasco y el de Aragón³¹⁰. En estos planes se realiza un diagnóstico de necesidades, siempre complementado con la ordenación territorial, la memoria económica y las pautas de desarrollo de la red de servicios...Y, posteriormente a ello, se redacta el Plan Estratégico de Servicios Sociales estableciendo un número de ejes, objetivos y acciones.

En el penúltimo lugar, la Ley 9/2016, de 27 de abril, recoge bajo el Título IV Regulación de la Iniciativa Privada y Social, regula las disposiciones generales, y sostiene que las personas jurídicas de naturaleza privada y las personas físicas tienen plena libertad de prestación y gestión de Servicios Sociales siempre cumpliendo con la ley³¹¹, pero en ningún caso funciones que corresponda a las Administraciones Públicas, aunque estas entidades sociales si podrán colaborar con la iniciativa pública³¹² e incluso podrá haber una colaboración con las entidades privadas³¹³.

³⁰⁹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 77.1 y 77.2.

³¹⁰Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2016 - 2019. Disponible en: http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/planes/_ss/es_planes/adjuntos/Plan%20estrat%C3%A9gico%20aprobado.pdf (Consultado: 15 de julio de 2017). El Plan de Aragón presta especial atención a la demografía y sostiene lo siguiente: “El conocimiento de las características sociales y demográficas constituye un punto de partida imprescindible en la formulación de las decisiones públicas y en la determinación de objetivos y prioridades. La planificación estratégica del Sistema de Servicios Sociales para los próximos cuatro años deberá contemplar las características de población y territorio de nuestra Comunidad autónoma; la atención de las necesidades actuales, así como la prevención de necesidades emergentes y futuras de manera que contribuya a una evolución positiva de la calidad de vida y bienestar social en la Comunidad autónoma, al tiempo que se mejora el funcionamiento interno del propio sistema” Véase II Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón 2017-2020. Disponible en: http://transparencia.aragon.es/sites/default/files/documents/iiplanestrategicodeserviciosocialesdearagon2017_2020.pdf (Consultado: 15 de julio de 2017).

³¹¹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art.98 1.

³¹²Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 99.

Asimismo, se regula el concierto social para la participación de la iniciativa social y privada, así como para la gestión de las prestaciones del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales y acuerdos de colaboración, esto quiere decir que “se produce la prestación de Servicios Sociales de responsabilidad pública a través de entidades, cuya financiación, acceso y control sean públicos. Excepcionalmente, en ausencia de entidades de iniciativa social que cumplan las condiciones establecidas en esta ley, las administraciones públicas podrán concertar estas prestaciones y gestiones con entidades privadas con ánimo de lucro”³¹⁴. Además, según lo establecido en el artículo 112, “la Administración de la Junta de Andalucía podrá otorgar subvenciones y otras ayudas públicas, conforme a la normativa vigente, a las entidades de iniciativa social para contribuir a la realización de actividades de Servicios Sociales, siempre que tales actividades se correspondan con los fines propios de la entidad, quede debidamente justificado el interés social de la actuación a subvencionar y no supongan un menoscabo de la prestación pública del servicio”³¹⁵.

Por último, el Título V bajo la rúbrica de la Financiación de los Servicios Sociales, regula las reglas generales y las fuentes de financiación del Sistema de Servicios Sociales. Las principales fuentes de financiación, son: “a) Los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía; b) Los Presupuestos de las entidades locales de Andalucía; c) Las aportaciones finalistas de los Presupuestos Generales del Estado y de la Unión Europea; d) Las aportaciones de las personas usuarias de los centros y servicios que, en su caso, pudieran establecerse; e) Las aportaciones de personas físicas o jurídicas que participen en las actividades de partenariado, patrocinio y mecenazgo definidas en la presente ley, cuando de las mismas se desprenda aportación financiera directa; f) Las donaciones, herencias, legados y demás aportaciones voluntarias de personas físicas o jurídicas para fines de Servicios Sociales, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, o en el Real

³¹³Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 100.

³¹⁴Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 101.1 y 101.2.

³¹⁵Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 112.1.

Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; g) Cualquier otra aportación económica que, conforme al ordenamiento jurídico, se destine al Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía”³¹⁶. Pero es la principalmente la Comunidad Autónoma quien debe avalar una estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, para poder ofrecer unos servicios y unas prestaciones garantizadas de calidad³¹⁷, tanto en los Servicios Sociales Comunitarios como en los especializados³¹⁸. En este Título también se dedica un apartado a las aportaciones de las personas usuarias a la financiación de los Servicios Sociales, en él se expone que muchas de las personas usuarias del Sistema de Servicios Sociales de Andalucía participarán en la financiación algunas de las prestaciones de estos servicios (siempre valorando coste de referencia del servicio, intensidad de utilización del mismo y capacidad económica de la persona usuaria)³¹⁹.

³¹⁶Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 115.

³¹⁷Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 116.1.

³¹⁸Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 119.1 y 120.2.

³¹⁹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, *cit.*, art. 121.1.

7. Los derechos de los usuarios de los Servicios Sociales: las Cartas de Servicios.

Una de las tareas pendientes en la construcción de un moderno sistema público de Servicios Sociales reside en la implantación de las Cartas de Servicios, particularmente en los siete municipios del Campo de Gibraltar. Inspiradas en el principio de mejora continua, las Cartas de Servicios establecen los sistemas de evaluación de la calidad de la Administración pública, en cumplimiento de los principios de transparencia, la información y la participación y consulta de los usuarios.

Aunque las Cartas de Servicios, que deben poseer las diferentes unidades administrativas solo son obligatorias en la Administración General del Estado y en algunas Administraciones públicas autonómicas, su implantación generalizada hace posible que la organización administrativa sea flexible y que se adapte a las necesidades de los ciudadanos, ya que obliga a sus titulares a su transformación dinámica para atenderlos cada vez mejor. Mediante este instrumento, los ciudadanos están en condiciones de conocer por anticipado qué clase de servicio puede esperar y demandar y cuáles son los compromisos de calidad del servicio. Además, al ser un reflejo del derecho fundamental a la buena Administración (art. 31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, las Cartas de servicios responsabilizan a los gestores de la ejecución/aplicación de estos principios y normas, e implican la puesta en funcionamiento de los planes de mejora y políticas de calidad que suponen un gran esfuerzo para las organizaciones públicas cuya cultura dominante centraliza la atención en los procesos más que en las personas.

Como modelo normativo, el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, regula en el Capítulo III el Programa de Cartas de Servicios, cuyo artículo 8 dispone que las cartas de servicios son documentos que constituyen el instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de la Administración General del Estado informan a los ciudadanos y usuarios sobre los

servicios que tienen encomendados, sobre los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre los compromisos de calidad en su prestación. Según el Real Decreto de 1259/1999, las cartas de servicios eran documentos escritos (no electrónicos) con los contenidos incluidos en la definición ahora vigente. Podrán, asimismo, elaborarse cartas que tengan por objeto un servicio en cuya prestación participan distintos órganos u organismos, dependientes de la Administración General del Estado o de esta y otras Administraciones públicas. Estas cartas se tramitarán conforme al procedimiento que determine el Ministerio de Hacienda y Función Pública. Y, por otra parte, los órganos, organismos y entidades de la Administración General del Estado podrán elaborar cartas sobre un servicio específico.

Además de los derechos reconocidos en la Constitución y el Derecho de la Unión Europea, a las personas beneficiarias de los Servicios sociales se les reconoce el estatuto jurídico del usuario, con derechos y obligaciones que se incluyen en las leyes, los reglamentos de desarrollo, los programas de actuación, o los pliegos de cláusulas del contrato de gestión del servicio y las cartas de derechos. Como principio general, toda persona tiene *derecho a acceder* a las prestaciones, conforme a las leyes o reglamentos que las definen, siempre que cumpla los requisitos establecidos al efecto, con respeto al principio de igualdad y no discriminación y demás principios del servicio público.

Mientras las obligaciones pueden ser de documentación, información veraz o sometimiento al régimen sancionador, los derechos se refieren a las prestaciones a recibir, los propios del procedimiento administrativo, el derecho a formular *quejas o reclamaciones* sobre la prestación del servicio, la exigencia de responsabilidad a la Administración o la *participación de los usuarios*, directamente o a través de organizaciones representativas, en la gestión o control del servicio.

CAPÍTULO 6:

EL MARCO COMPETENCIAL

1. El Reparto de Competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Servicios Sociales.

La delimitación del reparto competencial constituye un elemento esencial para la definición del Estado de las Autonomías y consiste en el conjunto de técnicas que permite distinguir los poderes que corresponden a las CCAA de los que son titularidad de las instituciones centrales del Estado.

Según el reparto de competencias determinado en los artículos 148 CE (funciones y materias susceptibles de incorporarse al EAA) y 149 CE (funciones y materias de las competencias exclusiva del Estado). Por lo tanto, el art. 148 expone todas aquellas materias sobre las que las CCAA “podrán asumir competencias”, esto quiere decir, según Fernández Segado, que algunas materias del art. 148 pueden ser asumidas en competencia exclusiva con las CCAA, mientras que otras, han de ser compartidas con el Estado³²⁰. Sin embargo, el art. 149 otorga “competencia exclusiva³²¹” al Estado en aquellas materias recogidas en dicho artículo. Atendiendo a estas competencias se distinguen las siguientes posibilidades: Competencias exclusivas estatales (absolutas y relativas); competencias exclusivas autonómicas (que puede ser no excluyentes); y ,materias en relación a las cuales, en virtud de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, tanto el Estado como las CCAA, ostentan funciones y competencias en distintos niveles, como son las competencias compartidas (el Estado legisla y aprueba los reglamentos de desarrollo, y la Comunidad Autónoma ejecuta y aprueba los reglamentos organizativos; o el Estado aprueba la ley básica y la Comunidad Autónoma aprueba la ley de desarrollo y sus reglamentos de desarrollo) y concurrentes.

³²⁰Fernández Segado, F. (1994). Distribución de competencias en la Constitución Española. *Rev. derecho (Valdivia)*, 5, pp.39-51. Disponible en: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501994000100005yscript=sci_arttext (Consultado: 13 junio de 2014); .Álvarez Cortés, J.C. (1999). *La competencia de las CCAA en materia de protección social*, TL, 51, pp. 214 -216. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=103657> (Consultado: 13 junio de 2014).

³²¹Materias íntegramente reservadas a la competencia estatal, respecto a las cuales el Estado ejercita todas las funciones a ellas referidas.

En desarrollo de la norma suprema y de los Estatutos de Autonomía, desde 1982 fueron promulgándose las respectivas leyes autonómicas de Servicios Sociales, y entre los años 1983 y 1985 se ejecutaron las primeras transferencias de servicios y medio materiales. Con el paulatino desarrollo del sistema autonómico se han ido aprobando las diecisiete leyes de Servicios Sociales que han implantado en las Comunidades Autónomas el Sistema Público de Servicios Sociales, poniendo a disposición de las personas y grupos en que se integran, recursos, acciones, prestaciones para el logro de su pleno desarrollo, así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a la marginación, los Servicios Sociales de atención primaria y los Servicios Sociales de atención especializada en el ámbito de personas sin hogar, a partir de los catálogos y carteras de prestaciones y servicios de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, ese desarrollo autonómico ha sido desigual en terminología y régimen jurídico, principalmente tras las reformas estatutarias de Valencia, Cataluña y Andalucía en los años 2006 y 2007. Los Estatutos de Autonomía que no fueron actualizados en el periodo 2006-2011 utilizan una calificación menos actualizada, así la referencia a la materia de “gestión de las prestaciones y Servicios Sociales del sistema de Seguridad Social: IMSERSO”³²², o contemplando, como contenido de esa labor asistencial, la «creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación»³²³.

En otros Estatutos de Autonomía, se permite a la Comunidad Autónoma asumir la competencia exclusiva en materia de asistencia social y Servicios Sociales, que están destinados al “desarrollo comunitario” (art. 26 del Estatuto de Autonomía de Cantabria), a la promoción y atención de la familia, la infancia, la juventud y la tercera edad (art. 10 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia), a la “prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social” y a la “protección y tutela de

³²²Como ejemplo véase el art. 9 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; art. 11 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; art. 12 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias; art. 26 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; art. 28 del Estatuto de Autonomía de Madrid; art. 12 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; art. 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

³²³Véase en el art. 31.1.20º del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

menores” (art. 70 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León). Y mientras algunos Estatutos de Autonomía se refieren exclusivamente a la asistencia social (art. 10.12 del Estatuto de Autonomía del País Vasco; 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia; art. 21.1.18 del Estatuto de Autonomía de Ceuta; y art. 21.1.18 del Estatuto de Autonomía de Melilla) –que parece concentrarse en protección económica–, otros contemplan los Servicios Sociales –que teóricamente proporcionan prestaciones de carácter técnico, en especie– sin mencionar la asistencia social (art. 49 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana), si bien en otros casos se alude conjuntamente a la “asistencia social y Servicios Sociales” (art. 30 del Estatuto de Autonomía de Canarias), al “bienestar”, como ocurre en el art. 7 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, a la “cohesión social” o a la tutela de “las personas que padezcan marginación, pobreza o exclusión social”, así en el art. 16 del Estatuto de Autonomía de Baleares, o el art. 10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, o al fin de erradicar las “causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social” art. 23 del Estatuto de Autonomía de Aragón³²⁴.

Incluso, como se apuntaba en el Capítulo 4, algunos Estatutos de Autonomía aluden específicamente a expresiones como genéricas como “acción social” o “acción y bienestar social” (art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Baleares), fórmulas omnicomprendivas que tratan de englobar todas las medidas dirigidas a la “protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial” (art. 71.34 del Estatuto de Autonomía de Aragón) y/o de “reinserción social” (art. 10 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.), “sistema público de Servicios Sociales” (Arts. 23.1 y 61 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.), o “prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública” (art. 166 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

Finalmente, existen casos en que el Estatuto de Autonomía entra en el terreno del límite competencial entre la asistencia social y la Seguridad Social, como es el caso de la competencia respecto de los «complementos de la Seguridad Social no contributiva» de los arts. 30.15 y 70.4 del Estatuto de Autonomía de Baleares.

³²⁴Rodríguez Cardo, I.A, *ibidem*.

Por lo tanto, aunque sea competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, “el Estado, puede intervenir si existen problemas de gravedad o de planteamiento global, también mediante medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de la Comunidad Autónoma” (STC 146/1986, de 25 de noviembre) e invocando siempre un título competencial genérico o específico, como premisa exigida por el cuarto supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 d, para justificar la gestión centralizada —que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia—” (F.J. 7º STC 78/2014).

Una explicación sobre lo que se analiza lo plasma el Informe del Defensor del Pueblo de Andalucía sobre Servicios Sociales en Andalucía:

“La competencia estatal se habilitaría para hacer frente al “...tratamiento de problemas que exceden del ámbito de la Comunidad Autónoma, en cuanto se trate de políticas de asistencia social que sólo tengan sentido en cuanto referidas al país en su conjunto...”, políticas respecto a las cuales, “...el Estado no puede permanecer ajeno”. En definitiva, “aun siendo exclusiva la competencia de la Comunidad Autónoma al respecto, pueden existir supuestos especiales o particulares que requieran un planteamiento global de ámbito estatal, a través de intervenciones de asistencia social de alcance supraautonómico”, acción social ésta que puede así realizarse por el Estado, a fin de “...garantizar la misma posibilidad de obtención y disfrute (de aquellas medidas de fomento) por sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional...”; y lograr así la igualdad para todos los beneficiarios últimos de estos programas específicos³²⁵”.

Según la jurisprudencia constitucional, en la STC 146/1986 de 25 de noviembre, en su F.J. 5º se sostiene que: “En una materia compleja, como la acción y protección social, tan central además en un Estado Social (a la vista de los principios rectores de política social del Capítulo Tercero del Título I de la Constitución)” (...) “en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, precisando que las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social... por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la

³²⁵Defensor del Pueblo Andaluz. (2006). *La situación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía: Informe especial al parlamento*. Defensor del Pueblo Andaluz, p. 46.

CA y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario, que puede corresponder al Estado” (STC 146/1986, FJ 5). Y de esta forma, a su juicio, “el título competencial constitucionalmente reservado al Estado por el art. 149.1.2 supone una importante matización –desde la necesaria interpretación de los preceptos estatutarios a la luz de la Constitución (STC 247/2007, FFJJ 8, 9 y 10)– a la exclusividad de la competencia autonómica tanto en materia de asistencia social como de promoción del desarrollo comunitario”, concluyendo de todo ello que la tarea estatal de fomento en materia social, por más que los artículos 27.23 y 24 EAG la atribuya a la competencia exclusiva de la CA gallega sin sujeción a competencia alguna del Estado, se encuentra en este caso respaldada por el título competencial a que se refiere el art. 149.1.1 y 2 CE³²⁶. Esto es, el Tribunal Constitucional defiende que si hubiese algún problema superior el Estado podría intervenir al igual que lo podría hacer en el caso de la Seguridad Social. Pero, con esto en mente surge la duda de ¿cuáles son las medidas que recaen bajo el prisma constitucional de la Seguridad Social o en el de los Servicios Sociales?

Aunque algunos autores minoritarios siguen manteniendo que los Servicios Sociales pueden entenderse como dentro de la materia de Seguridad Social³²⁷, sin embargo, un sector mayoritario sostiene que los Servicios Sociales suplen las carencias del sistema de Seguridad Social y deben considerarse “un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por un grupo de población a los que no alcanza el sistema de S.S” (STC 76/1986 FJ 6)³²⁸. El problema se presenta porque la Constitución de 1978 no ha reservado un espacio material definido en exclusiva a la asistencia social y sí a la Seguridad Social, que

³²⁶Resolución de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de 16 de julio de 2009, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. *BOE* núm. 153, de 24 de Junio de 2014. Administración Central. (2014). Madrid. Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-6652(Consultado: 3 de mayo 2015).

³²⁷Pérez Monereo, J. L., op.cit, p. 297.

³²⁸Quintero Lima, M. G., y Barcelón Cobedo, S. B. (2006). “Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el sistema de protección social”. *Revista Del Ministerio De Trabajo e Inmigración*, (60), 13-34. Disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/60/Est01.pdf (Consultado: 03 de mayo 2015).

incluye medidas de carácter asistencial, incluso denominándolas “asistencia social”, como fue el caso de la Ley General de la Seguridad Social de 1974, cuyo art. 55 LGSS calificaba como asistencia social aquellos “servicios y auxilios económicos que, en atención a estados y situaciones de necesidad, se consideren precisos, previa demostración, salvo en casos de urgencia, de que el interesado carece de los recursos indispensables para hacer frente a tales estados o situaciones”³²⁹. Esta “asistencia social interna” se diferenció de la “asistencia social externa”, que se configuraba en su dimensión horizontal como contingencias no previstas o para sujetos no protegidos por la Seguridad Social) y en su dimensión vertical, como prestaciones complementarias, planteándose un debate doctrinal, como ha afirmado Rojo, en el caso de las prestaciones no contributivas, que se consideran parte de la Seguridad Social por el fundamento constitucional del art. 41 CE y por decisión legislativa, como forma de completar el sistema de pensiones pero no por el carácter asistencial de su naturaleza³³⁰, y también por la calificación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, quien por necesidades de unificación doctrinal, llega a atribuir una naturaleza de prestación de la Seguridad Social a lo que el Derecho estatal considera “asistencia social”(SSTJ Päivikki (de 7-11-2002, asunto C-333/00) y Martínez Sala (de 12-5-1998, asunto C-85/96, respecto al art. 3.5 Reglamento 883/2004).

Por consiguiente, quedarían fuera del ámbito protector del sistema de Seguridad Social las prestaciones de carácter público, cuyo objetivo fuese complementar o mejorar prestaciones no contributivas, así como las ayudas netamente asistenciales que las CCAA establezcan a favor de los pensionistas residentes en su territorio en virtud de las competencias que les reconoce el art. 148.1.20 CE³³¹. Por el contrario, Pemán Gavín entiende que el concepto de la Seguridad Social tiene un carácter

³²⁹De la Villa Gil, L.E. *El modelo constitucional de protección social*, Aranzadi Social, 3, 2004, pp. 60-62.; Vida Soria, J., *Asistencia social en el ordenamiento de la Seguridad Social española*, *Revista de Trabajo*, 1, 1968, pp. 54-55.

³³⁰Rojo Torrecilla, E. (1996). “Protección social y rentas mínimas de inserción (de la cobertura económica al derecho de ciudadanía)”. *Seguridad Social y Protección Social, Temas De Actualidad*, 93-138. López López, J., (Coord.) (1996), *Seguridad Social y Protección Social. Temas de Actualidad*, Marcial Pons, Madrid, pp. 130-131.

³³¹Pérez Monereo, J. L., *op. cit.*, p. 300.

expansivo que deriva de dos circunstancias³³²: 1. De la dinámica histórica que representa la progresiva expansión de su esfera de actuación; 2. El art. 41 de la C.E. en la que se obliga al mantenimiento de “un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, específicamente en caso de desempleo”. A decir del autor,

“A la vista del contenido de este precepto, que incorpora una concepción de la S.S desvinculada del principio contributivo y de tendencia universalista y dotado de gran elasticidad para cubrir las -situaciones de necesidad- que puedan presentarse a los ciudadanos, no es posible dejar de reconocer al Estado un gran margen de maniobra... Lo cual comporta obviamente, la posibilidad de que la S.S se extienda hacia ámbitos tradicionalmente ocupados por la asistencia social, con un efecto reductor del espacio potencial de ésta³³³”.

El art. 38 LGSS también hace referencia a lo que se está analizando, en dicho artículo se separa la Asistencia social y la técnica instrumental de los Servicios Sociales, dentro de la acción protectora de la Seguridad Social y, además, son objeto de desarrollo en diversos títulos dentro de su Título I (cap. V. Servicios Sociales; cap. VI. Asistencia Social). En términos de atribución de competencial, el art. 149.1.17 CE comprendería a la asistencia “interna” y los Servicios Sociales “internos”, mientras que el art. 148.1.20 CE abarcaría, a su vez, la asistencia social “externa” y los Servicios Sociales “externos” al Sistema institucional de S.S (STC 78/1986). Posteriormente, el TS en su tendencia STC 239/2002, 11 de diciembre de 2002, relativa a un recurso presentado por el Estado frente al Decreto de la J.A. 284/1998 de 29 de diciembre, en su FJ3, se afirma un solapamiento entre la S.S y asistencia social³³⁴.

³³²Pemán Gavín, J. (2003). “Sobre el concepto constitucional de asistencia social. Estado y comunidades autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial”. *Revista De Administración Pública*, (161), p.250. Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/Publicaciones/Revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=159&IDA=24501> (Consultado: 10 de mayo de 2015).

³³³Ibidem.

³³⁴STC 40/2014, de 11 de marzo de 2014. *BOE* núm. 87, de 10 de abril de 2014. Cuestión de inconstitucionalidad 932-2012. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en relación con el párrafo quinto del art. 174.3 del texto refundido de la Ley general de la S.S, en la redacción

Los Servicios Sociales no constituyen una materia “de segunda” con respecto a la Seguridad Social, ni tan siquiera que uno esté dentro o fuera de otro, se refuerzan de esta manera las palabras de Monereo Pérez, quien sostiene: “Los servicios complementarios y que no trata de ampliar o completar el campo de aplicación de la Seguridad Social, sino de contemplar la situación de un colectivo de personas, cualificados por unas circunstancias concretas, determinadas e irrepetibles”³³⁵.

La doctrina constitucional mantiene que en un Estado social y democrático de derecho como es en el caso español, la materia de protección social es particularmente importante y es por ello que las competencias exclusivas no pueden entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo de lo social, ni de otros entes públicos, ni por parte de entidades privadas, ni tampoco por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la Comunidad Autónoma y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un ámbito supracomunitario, que puede corresponder al Estado³³⁶. Es un problema que el Estado quede al margen sin poder intervenir en asuntos de planteamiento global, aunque lo haga respetando las competencias propias de la Comunidad Autónoma. Según el F.J 6º de la STC 78/2014, de 28 de mayo, resumiendo una doctrina consolidada, las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como “competencias exclusivas”, no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional, no precisándose en modo alguno expresa salvaguarda de las mismas, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59 y 64). Según el F.J. 6º de la citada STC 78/2014,

dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de S.S. Principio de igualdad en la ley y competencias sobre S.S: nulidad del precepto legal estatal que, en el caso de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio, remite a la legislación que estas aprueben la consideración y acreditación de las parejas de hecho a efectos de disfrutar de la pensión de viudedad. (2014), páginas 40 a 65 (26 pp.). Madrid. Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3883 (Consultado: 3 de mayo 2015).

³³⁵Pérez Monereo, J. L., *op.cit.*, p. 3.

³³⁶STC 146/1986, de 25 de noviembre de 1986, FJ 5. *BOE* núm. 295, de 10 de diciembre de 1986, páginas 21 a 26 (6 págs.) Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/709> (Consultado: 13 de enero de 2016).

aunque “las ayudas objeto del presente conflicto tampoco pueden fundamentarse en el título recogido en el art. 149.1.1 CE”, ello “no supone, no obstante, la imposibilidad para el Estado de financiar este tipo de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues el Estado tiene ... la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social, en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que corresponda a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social” (STC 26/2013, FJ 6) y, por ende, ciertas facultades de regulación y ejecución de esas ayudas.

Por consiguiente, si atendemos a un criterio no formalista que no sea rehén del *nomen iuris* que establece el Estatuto de Autonomía con cierto nominalismo, se debería hablar de competencias concurrentes, aunque el EAA hable de competencias exclusivas, pues debe existir una complementariedad entre las intervenciones estatales y autonómicas. Algunos autores hablan incluso de competencias indistintas³³⁷, es decir, que tanto el Estado y la CA pueden ejercer las mismas funciones sobre una misma materia.

Según el F.J. 3º de la STC 18/2017, de 2 de febrero de 2017, las Comunidades Autónomas, que son las que ostentan en España las competencias formales de asistencia social, tal como habilita el art. 148.1.20 CE y han plasmado los distintos Estatutos de Autonomía, no tienen el patrimonio exclusivo y excluyente de las acciones de índole social, sino que más bien todos los poderes públicos han de ejercer sus diferentes funciones con sentido social, siendo receptivos a las necesidades de los colectivos más necesitados de apoyo por su situación de vulnerabilidad.

Con todo, junto a esa inspiración social transversal de toda la actuación de los poderes públicos existe una política específica de acción positiva en beneficio de las personas y grupos más desfavorecidos en la sociedad, de carácter básicamente prestacional, que lideran las Administraciones públicas, junto con otros agentes

³³⁷Hernández Lafuente, A. (1999). *El funcionamiento del estado autonómico: Curso sobre administraciones territoriales para personal directivo y superior*. Instituto, p.143.

sociales del calificado como tercer sector. Ellas acometen de manera específica y focalizada acciones públicas formales de contenido benefactor para el apoyo y mejora de las condiciones de vida de las personas y colectivos que se encuentren en situación de desventaja social, las cuales integran el capítulo de la denominada asistencia social cuando quedan fuera del sistema de prestaciones de la Seguridad Social (SSTC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 2, y 13/1992, de 26 de febrero, FJ 14).

El Tribunal Constitucional ha ido delimitando cada uno de las situaciones conflictivas. Así, por ejemplo, la STC 78/2014, de 28 de mayo (BOE núm. 153, de 24 de junio de 2014) dispone en su F.J. 5º, descarta que las ayudas del Estado sobre inmigración, convocadas y reguladas por la resolución impugnada, “puedan fundamentarse en la competencia del Estado sobre inmigración del art. 149.1.2 CE, pues, citando las palabras de la STC 26/2013,

“Ciertamente, en el ámbito de la prestación de servicios públicos a los inmigrantes en ejercicio de sus derechos sociales —por ejemplo, educación, sanidad, vivienda, Servicios Sociales o cultura— el Estado siempre podrá ejercer sus competencias específicas reservadas en los diversos títulos del art. 149.1 CE —competencias, por ejemplo, en materia de educación, sanidad o régimen de la seguridad social—³³⁸.

Sin embargo, se debe excluir que sobre tal ámbito incida la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.2 CE. Según el Tribunal Constitucional,

“si bien la entrada y residencia de extranjeros se inscriben en el ámbito de la inmigración y la extranjería, las ayudas previstas en la orden objeto del presente conflicto no se corresponden con esta materia constitucional, pues el objeto de las mismas —la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes, entendiéndolos a estos efectos como innovadores

³³⁸STC 26/2013, de 31 de enero de 2013. Conflicto positivo de competencia 9077-2008. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña con respecto a la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, inmigración, hacienda general, régimen jurídico de las Administraciones públicas y asistencia social: disposiciones reglamentarias estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de las subvenciones (SSTC 13/1992 y 178/2011). Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2176 (Consultado: 15 mayo de 2015).

aquellos programas cuyas actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local según el art. 1 de la orden objeto de conflicto— es más propio ... de la materia de asistencia social.”

Sobre el posible título competencial del art. 149.1.1, es posible en algunos casos, según el F.J 7º las STC 78/2014, y 33/2014, de 27 de febrero:

“es, por tanto, posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el art. 50CE, en relación las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas”³³⁹.

Pero no cuando se trata de un programa sobre atención a inmigrantes y refugiados, con fondos consignados que sean encuadrables, por su finalidad, en la materia asistencia social, sin que en este concreto supuesto, el Estado ostente un título competencial específico o genérico de intervención. Según la STC 227/2012, de 29 de noviembre, se descarta que unas ayudas que tienen como objeto el fomento de la integración de los inmigrantes pudiesen relacionarse con el título competencial *ex* art. 149.1.1 CE, “pues, consideramos que no cabía apreciar conexión directa con ‘la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes

³³⁹STC 78/2014, de 28 de mayo de 2014. Conflicto positivo de competencia 10694-2009. Planteado por el Gobierno de la Xunta de Galicia con respecto a la resolución de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de 16 de julio de 2009, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, inmigración, hacienda general, régimen jurídico de las Administraciones públicas y asistencia social: convocatoria de ayudas que vulnera las competencias autonómicas de gestión de subvenciones (SSTC 13/1992 y 26/2013). *BOE* núm. 153, de 24 de junio de 2014, páginas 9 a 20 (12 págs.) Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-6652 (Consultado: 15 mayo de 2015).

Véase también STC 33/2014, de 27 de febrero de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1932-2004. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 61/2003, de presupuestos generales del Estado para el año 2004. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, ordenación general de la economía, asistencia social, régimen local, transportes y energía: inconstitucionalidad de los preceptos relativos al programa de servicios sociales generales del Instituto de Mayores y Servicios Sociales y al régimen de subvenciones en materia de transportes urbanos, y de la partida presupuestaria para ayudas a la incentivación, desarrollo y actuaciones de fomento de las energías renovables y eficiencia energética. *BOE* núm. 73, de 25 de marzo de 2014, páginas 49 a 77 (29 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-3243>(Consultado: 15 mayo de 2015).

constitucionales’ ya que, entre otras razones, al dirigirse las ayudas a la integración de inmigrantes extranjeros no se trataba de la igualdad de todos los españoles (FJ 5).” (FJ 4).

Según el citado F.J. 5º b) de la STC 78/2014³⁴⁰, debemos descartar también que las ayudas del Estado convocadas y reguladas por la resolución impugnada puedan fundamentarse en la competencia del Estado sobre hacienda general y deuda del Estado del art. 149.1.14 CE, dado que, como dijimos en la STC 26/2013:

“tal doctrina [STC 233/1999] nos ha llevado a descartar recientemente que el Estado ejercite la competencia sobre ‘hacienda general’ contemplada en el art. 149.1.14 CE, cuando su regulación no tenga como objeto o finalidad principal ni la regulación de instituciones comunes de la hacienda local, ni la salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 4)” y, en consecuencia, “a descartar que el Estado ejercite en este caso la competencia sobre ‘hacienda general’ contemplada en el art. 149.1.14 CE, pues las ayudas previstas en las disposiciones referidas no tienen como objeto o finalidad principal ni la regulación de instituciones comunes de la hacienda local, ni la salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales. Ciertamente, a través de las ayudas previstas, el Estado financia a los Ayuntamientos para que realicen programas que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia. Pero esta transferencia de recursos de la hacienda estatal a las locales persiguen por tanto la financiación de las entidades locales como la integración social de la población inmigrante.”³⁴¹

³⁴⁰STC 78/2014, de 28 de mayo de 2014, cit.

³⁴¹STC 26/2013, de 31 de enero de 2013. Conflicto positivo de competencia 9077-2008. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña con respecto a la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, inmigración, hacienda general, régimen jurídico de las Administraciones públicas y asistencia social: disposiciones reglamentarias estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de las subvenciones (SSTC 13/1992 y 178/2011). *BOE* núm. 49, de 26 de febrero de 2013, páginas 258 a 277 (19 págs.). Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/02/26/pdfs/BOE-A-2013-2176.pdf> (Consultado: 16 mayo de 2015).

En la letra 5 c) se excluye “que las ayudas del Estado convocadas y reguladas por la resolución impugnada puedan ampararse en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), en tanto que en la citada STC 26/2013 rechazamos “la posibilidad de que el carácter bifronte del régimen local, que, entre otros extremos, permite que el Estado entable relaciones directas con las entidades locales, pueda fundamentar que el Estado puede interesarse en el ejercicio de las competencias locales mediante el otorgamiento de subvenciones directas sin intervención autonómica, pues tal como dijimos entonces ‘este planteamiento debe rechazarse ya que no se refiere a una materia o sector de la actividad pública en concreto...’ (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 4).’ [STC 227/2012, FJ 4 d)]”³⁴²

Por todo, ello, según la letra d) “procede, tal como alega la Xunta de Galicia, encuadrar las ayudas controvertidas en la materia de asistencia social porque, como se dijo en la STC 26/2013,

“Este Tribunal ya ha tenido ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social, cuando ha afirmado que, ‘atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces’ (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4)”, concluyendo que “bajo esta caracterización se deben encuadrar las subvenciones recogidas en la orden objeto del presente conflicto de competencia, pues tienen como objeto precisamente, tal como se recoge en su art. 1, ‘la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes. A estos efectos, se entiende como innovadores aquellos programas cuyas

³⁴²STC 26/2013, de 31 de enero de 2013, cit.

actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local’.”³⁴³

Finalmente, en el caso de la Ley de Dependencia y su Sistema Nacional de Dependencia, regulado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, reguladora de prestaciones gestionadas por las Comunidades Autónomas y los Entes Locales como “asistencia social, el Estado regula su competencia exclusiva con el fundamento del art. 149.1.1 CE: “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Como dispone el FJ4º de la STC 99/2016, de 25 de mayo (BOE núm. 159 de 02 de julio de 2016) y el FJ 7b) de la STC 18/2016, la Ley 39/2006 encaja materialmente en el ámbito de la “asistencia social”, “lo que nos lleva a descartar la aplicación de los títulos competenciales de los arts. 149.1.13 y 17 CE, y a encuadrar la regulación estatal en el art. 149.1.1 CE”, por considerar que “proporciona un título competencial más específico, dada la materia a la que se refiere la cuestión aquí discutida relacionada con el marco normativo a través del cual se van a reconocer derechos subjetivos de contenido prestacional en relación con la atención a la situación de dependencia”. Así pues, es a la delimitación de competencias en materia de asistencia social en relación con dicho título competencial estatal [STC 18/2016, FJ 7 b)] a la que debemos atenernos en la resolución de la controversia planteada (en el mismo sentido, STC 36/2016, de 3 de marzo, FJ 2).

2. Los Servicios Sociales como competencia de los Entes Locales.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, establece un principio de aproximación de los Servicios Sociales a las personas en el medio municipal, disponiendo en su art. 25.2.k. que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de prestación de los Servicios Sociales y de promoción y

³⁴³ *Ibíd.*

reinserción social³⁴⁴. En su art. 26.1.c, preceptúa: “la obligación de los municipios con población superior a 20.000 habitantes a otorgar la prestación de Servicios Sociales”³⁴⁵. Finalmente, el art. 36 establece que “son competencias propias de la Diputación la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, y en su caso supracomarcal”³⁴⁶. Estas prestaciones se gestionan a través de los Servicios Sociales Municipales, que constituyen el Nivel de Atención e Inserción Primario. La atención primaria incluye, además, los programas de urgencias y emergencias sociales y la atención a los sectores y a los colectivos con problemas sociales específicos (personas sin hogar, drogodependientes, etc.) y este conjunto de servicios integran los Servicios Sociales Especializados, que constituyen el segundo nivel de atención social.

Por otra parte, el art. 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece en su párrafo 1 que el Estado y las CCAA, en el ejercicio de sus respectivas competencias, “podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias” con la finalidad de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Esta Ley se refiere al principio de eficacia, pero olvida la proximidad al usuario como criterio de delegación de estos servicios. En todo caso, la delegación deberá determinar su alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, con el límite temporal mínimo de cinco años. También deberá incluir el régimen de control de eficiencia, así como reservar los medios personales, materiales y económicos³⁴⁷.

³⁴⁴Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *BOE* núm. 80, de 3 de abril de 1985, páginas 8945 a 8964 (20 págs.), art. 25.2.k. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-5392> (Consultado: 17 de mayo de 2015).

³⁴⁵Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cit., art. 26.1.c.

³⁴⁶Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cit., art. 36.

³⁴⁷ Este apartado primero finaliza con lo siguiente expuesto: “La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas”. Ley 7/1985, de 2 de abril, cit., art. 27. Toscano Gil, F., “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 165, 2014, pp. 317-319.

Haciendo referencia al apartado 2 del citado artículo 27, la Junta de Andalucía debe contemplar que en caso de delegar en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación debería realizarse siguiendo criterios homogéneos. Por otra parte, la Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado. En el caso del Campo de Gibraltar, estas entidades de coordinación deben referirse a la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y la Diputación Provincial a los entes locales. Según este artículo deben velar homogéneamente por la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía³⁴⁸.

Pues bien, este conjunto normativo debe ser interpretado a la luz de la reciente STC 41/2016, de 3 de marzo, que enjuicia las disposiciones transitorias primera y segunda de la citada Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que abordan dos servicios típicamente municipales: “los Servicios Sociales y de promoción y reinserción social” y “la participación en la gestión de la atención primaria de la salud”³⁴⁹.

En particular, conforme al F.J. 4º de esta STC, tales servicios se refieren a materias previstas como autonómicas en los apartados 20 (“asistencia social”) y 21 (“sanidad e higiene”) del art. 148.1 CE y en los Estatutos de Autonomía. Recuerda el

³⁴⁸ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *BOE* núm. 312, de 30 de diciembre de 2013, páginas 106430 a 106473 (44 págs.). Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756 (Consultado: 27 de marzo de 2016).

³⁴⁹ STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1792-2014. Interpuesto por la Asamblea de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Autonomía local, competencias sobre hacienda general y régimen jurídico de las Administraciones públicas: nulidad de los preceptos legales que autorizan al Estado a compensar determinadas deudas contraídas por las Comunidades Autónomas con los créditos resultantes de su sistema de financiación, establecen el régimen transitorio de asunción autonómica de las competencias municipales sobre salud y servicios sociales, disolución de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio y mancomunidades de municipios; interpretación conforme de la disposición relativa a la asunción autonómica de competencias municipales en materia de educación. *BOE* núm. 85, de 8 de abril de 2016, páginas 24988 a 25048 (61 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-3407> (Consultado: 27 de marzo de 2016).

Tribunal Constitucional que se trata de servicios de competencia autonómica habitualmente desplegados en el nivel municipal porque así lo decidieron (o permitieron) las Comunidades Autónomas (al amparo de sus Estatutos) o el Estado (mediante la regulación ex art. 149.1.18 CE de servicios mínimos y habilitaciones directas) o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos.

Con respecto a este asunto ha habido un cambio legislativo en la lista de competencias locales, pues los municipios venían prestando unos servicios que eran atribuidos “como propios del Municipio”, como era: “1) la legislación autonómica; 2) las cláusulas generales de la Ley reguladora de las bases de régimen local; 3) la habilitación directa para la “prestación de Servicios Sociales”, configurada como obligatoria en municipios de más de 20.000 habitantes”. Esta lista de competencias locales ha sido modificada a favor de las Comunidades Autónoma, respaldado por el Tribunal Constitucional.

El hecho que las competencias previstas en los apartados 20 (“asistencia social”) y 21 (“sanidad e higiene”) del art. 148.1 CE estén atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía presenta ventajas e inconvenientes: en primer lugar, las Comunidades Autónomas evitan duplicidades en los servicios y prestaciones, en segundo lugar trabajan para impedir las competencias impropias, y en tercer lugar, tiene como objetivo principal cumplir con los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) sin perder de vista la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Estos puntos optimizan los servicios. Además de esta manera son las Comunidades Autónomas las que “deben sufragar íntegramente estos servicios cuando, habiéndose resistido a asumirlos, el nivel municipal esté llevándolos a cabo”, por lo que “no supone un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas”. Por otra parte, la “prestación de Servicios Sociales” llano figura entre los servicios mínimos obligatorios en municipios con población superior a 20.000 habitantes. Es decir, los entes locales sólo podrán ejercer tales competencias si las recibe por delegación y aquellos derechos que les otorguen el

Estado y las Comunidades Autónomas³⁵⁰. Ahora bien, estos municipios de más de 20.000 habitantes, según el art. 26.1 c) LBRL permite a realizar la competencia de “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”³⁵¹, que queda establecida como servicio obligatorio. Asimismo, autorizar las competencias relacionadas con la salud y la sanidad estableciéndolas como servicios obligatorios en todos los municipios.

En otro lugar, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local no ha regulado un traspaso eficiente de estos servicios, así como de los medios económicos, materiales y personales.

Por otra parte, son los Ayuntamientos, a través de las peticiones de las personas, en materia de atención social, los que se ven forzados a manifestarse y dar respuestas, aunque no precisen de medios económicos, técnicos, de servicios... con esto queremos referirnos a que los ayuntamientos se ven desbordados dada la inmensa tarea de actuación a las que tienen que hacer frente, y ocurre que en muchos casos se duplican los servicios, las prestaciones y los programas, haciendo insostenible este Sistema Público de Servicios Sociales. Es por ello que nació, entre otros muchos factores, la Ley 5/2010, de Autonomía Local de (LAULA)³⁵², la cual pretendía garantizar las competencias propias y la financiación indiscutible en estos servicios.

³⁵⁰Sin embargo el art. 25.2 LBRL, sostienen que los entes municipales pueden atribuir algunas competencias propias municipales como “la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” [letra e)] y otras relacionadas con la salud o la sanidad: “protección de la salubridad pública” [letra j)], “abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales” [letra c)], “cementeros y actividades funerarias” (letra k)], “ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante” [letra i)] y “medio ambiente urbano”, que incluye la “gestión de residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas” [letra b)].

³⁵¹Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cit., art. 26.1.c.

³⁵² Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. *BOE* núm. 122, de 23 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2010/122/1>(Consultado: 28 de marzo de 2016).

3. La coordinación y la cooperación en materia de Servicios Sociales: El Plan Concertado y las Conferencia Sectoriales.

La distribución de competencias en materia de Servicios Sociales entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales ha derivado en la necesidad de establecer un sistema funcional y otro sistema intergubernamental que permita la existencia de unos Servicios Sociales integrados en su actuación y coherentes en sus fines. Funcionalmente, el Estado, las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y las Corporaciones Locales quedan integrados en Sistema Público de Servicios Sociales, en el que incluyen las prestaciones y servicios de los cuatro niveles de gobierno con competencias en materia de asistencia social y Servicios Sociales, todos ellos competentes en la materia.

3.1. El Plan Concertado.

El Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales fue aprobado en 1988 por iniciativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Dirección General de Acción social,

“para articular la cooperación económica y técnica entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, para colaborar con las Entidades Locales en el cumplimiento de las obligaciones que (...) han de llevar a cabo en relación con la prestación de Servicios Sociales constituyendo los fundamentos del sistema de asistencia y protección social en busca de la consolidación de una red de Servicios Sociales de gestión local, desde la perspectiva metodológica y técnica de la concertación y la cooperación entre administraciones (estatal, autonómica y local)”³⁵³.

El Plan Concertado renueva anualmente sus contenidos: la “Información, orientación y valoración” y la “Prevención de la marginación e inserción social” como prestaciones básicas refiriéndose a ella como “intervenciones especializadas dirigidas a personas y colectivos en situaciones de riesgo o marginación social, con el objeto de prevenir marginaciones sociales y, en su caso, lograr la reinserción familiar y social”³⁵⁴.

Como consecuencia de la situación de interinidad del Gobierno en funciones durante el año 2016, la Resolución de 18 de enero de 2017, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, publicó las relaciones certificadas de los proyectos para el desarrollo de prestaciones básicas de Servicios Sociales de corporaciones locales; de intervención social integral para la atención, prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano; y para el apoyo a la familia e infancia, aprobados con las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla³⁵⁵.

³⁵³Gutiérrez Resa, A. G., *op.cit*, p. 92.

³⁵⁴El sistema Público de Servicios Sociales. Plan Concertado de prestaciones básicas de Servicios Sociales en las corporaciones locales 2011- 2012. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, *op.cit*, p. 140.

³⁵⁵Resolución de 18 de enero de 2017, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publican las relaciones certificadas de los proyectos para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales; de intervención social integral para la atención, prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano; y para el apoyo a la familia e infancia,

ANEXO 1

Relaciones certificadas de proyectos cofinanciados para desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales (Plan concertado)
Ejercicio 2016

Comunidad Autónoma de Andalucía

Consejería de Igualdad y Políticas Sociales
Secretaría General de Servicios Sociales

Aplicación presupuestaria MP: 26.16.231F.453.00 para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales.
Aplicación presupuestaria C.A.: 1300010000 G/31G/46600/00 01 en materia de servicios sociales

Provincia	Cobertura				Nº proyectos	Equipamientos					Financiación en euros			Total
	Nº municipios	Población				Centros de S. sociales	Albergues	C. acogida			MP	C.A.	CC.LL.	
		Hombres	Mujeres	Total				Mujer	Menores	Polivalentes				
Almería	102	356.058	345.153	701.211	23	22				1	405.686,36	2.890.163,31	10.951.123,70	14.246.973,37
Cádiz	44	613.094	627.190	1.240.284	35	33	2				837.577,39	5.112.151,66	37.618.968,61	43.568.697,66
Córdoba	75	390.559	405.052	795.611	27	27					578.589,21	3.065.757,39	20.178.282,04	23.822.628,64
Granada	170	451.907	465.390	917.297	29	28	1				671.682,95	3.825.592,46	22.898.157,14	27.395.432,55
Huelva	79	257.699	262.318	520.017	22	21	1				357.231,74	2.113.142,79	11.494.000,19	13.964.374,72
Jaén	97	323.861	330.309	654.170	26	25	1				579.374,37	2.606.346,10	12.343.571,51	15.529.291,98
Málaga	101	800.767	828.206	1.628.973	36	35	1				794.311,82	6.766.659,45	34.932.394,97	42.493.366,24
Sevilla	105	950.587	990.893	1.941.480	57	56				1	1.134.201,73	7.599.715,84	45.478.983,75	54.212.901,32
Total	773	4.144.532	4.254.511	8.399.043	255	247	6			2	5.358.655,57	33.979.529,00	195.895.481,91	235.233.666,48

cve: BOE-A-2017-1623
Verificable en <http://www.boe.es>

Cuadro Núm. 3: Relaciones certificadas de proyectos cofinanciados para desarrollo de prestaciones básicas de Servicios Sociales de corporaciones locales (2016). Fuente y elaboración: Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.

La distribución territorial de los créditos destinados a las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla para la realización de programas sociales en el año 2016, fue acordada por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en su reunión celebrada el 20 de abril de 2016, con los créditos correspondientes a los

aprobados con las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla para el año 2016. *BOE* núm. 40, de 16 de febrero de 2017, páginas 10844 a 10881 (38 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-1623> (Consultado: 1 abril de 2016).

planes y programas sociales: “desarrollo de prestaciones básicas de Servicios Sociales de corporaciones locales” (el Plan Concertado); los Proyectos de “intervención social integral para la atención, prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano”; “apoyo a la familia e infancia” y “Congreso estatal del voluntariado” (Plan estatal del Voluntariado-Congreso Estatal del Voluntariado)³⁵⁶.

3.2. Las conferencias sectoriales.

Con el marco normativo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, reguladora del régimen jurídico del sector público, en el ámbito de los Servicios Sociales y de la dependencia, la conferencia sectorial que permite la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas es el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la presidencia y coordinación del Ministerio y las Consejerías respectivas de las Comunidades Autónomas³⁵⁷.

El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, como instrumento orgánico de cooperación para la articulación de los Servicios Sociales y la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia, está adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Cuando la materia de los asuntos a tratar así lo requiera, pueden incorporarse al Consejo otros representantes de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, como asesores especialistas, con voz, pero sin voto. En cuanto sus funciones, “corresponde al Consejo Territorial conseguir la máxima coherencia en la determinación y aplicación de las diversas políticas sociales ejercidas por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante el intercambio de puntos de vista y el examen en común de los problemas

³⁵⁶Resolución de 18 de enero de 2017, *cit.*

³⁵⁷Esta Conferencia Sectorial sustituyó a la Conferencia Sectorial de Igualdad creada el 13 de febrero de 1995 16/09/1997; a su vez sustituida por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que se creó tras la fusión de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales con el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Art. 2.2 del Decreto Ley 20/2012 de 30 de julio.) Disponible en: http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Regl/parrafo0/R_CON_TERRIT_SS_Y_SAAD.pdf (Consultado: 3 de abril de 2017).

que puedan plantearse y de las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos”³⁵⁸.

Sus funciones están reguladas en el art. art. 8 de la citada Ley 39/2006: “a) Acordar el Marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley previsto en el artículo 10; b) Establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios previstos de acuerdo con los artículos 10.3. y 15; c) Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas en el art. 20 para su aprobación posterior por el Gobierno mediante Real Decreto y en la disposición adicional primera (la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio determinará la cuantía y la forma de abono a las CCAA); d) Adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios; e) Acordar el baremo por el que se valorará la capacidad de la persona para llevar a cabo las distintas actividades de la vida diaria (art. 27), con los criterios básicos del procedimiento de valoración y de las características de los órganos de valoración; f) Acordar, en su caso, planes, proyectos y programas conjuntos; g) Adoptar criterios comunes de actuación y evaluación del Sistema; h) Facilitar la puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas comunes; i) Establecer los mecanismos de coordinación para el caso de las personas desplazadas en situación de dependencia; j) Informar la normativa estatal de desarrollo en materia de dependencia y en especial las normas previstas en el art. 9.1 (determinar el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios, según el grado y nivel de su dependencia); y k) Servir de cauce de cooperación, comunicación e información entre las Administraciones Públicas”³⁵⁹.

4. El art. 149.1.1 CE.

El art. 149.1 de la CE se ha erigido en un título competencial del Estado que permite coordinar las competencias de los entes territoriales como título más específico que la asistencia social en el ámbito de la dependencia, por ejemplo, en la

³⁵⁸Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, cit., 8.3.

³⁵⁹Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia., cit. 8.1.

determinación del calendario. Según el FJ 6º de la STC 99/2016, de 25 de mayo y el F.J. 8º de la STC 18/2016, afirmaron que “la determinación de un calendario de efectividad del reconocimiento de las situaciones de dependencia y del consiguiente acceso a las prestaciones y servicios del sistema de atención a la dependencia se configura como uno de los elementos básicos, en este caso temporales, que determina el nacimiento y la efectividad de dichas prestaciones, suponiendo un presupuesto necesario y esencial para el ejercicio del derecho que forma parte de las condiciones básicas que al Estado *ex art. 149.1.1 CE* corresponde garantizar mediante, en este caso, la uniformidad temporal y, con ello, la coordinación en la aplicación de la ley. Además viene a asegurar una ordenación unitaria del sistema, evitando divergencias temporales en su implantación que afecten negativamente a las condiciones de ejercicio del mencionado derecho fundamental en las distintas partes del territorio”³⁶⁰. Por esta razón, la previsión del calendario “participa del objetivo de afianzar ‘las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales’ lo que justifica la apelación a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, que constituye un instrumento fundamental para garantizar la homogeneidad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio nacional.

Con el antecedente de la STC 162/2013, de 26 de septiembre, en su FJ 5 (calendario aplicativo de la legislación educativa): La adopción de este calendario

³⁶⁰STC 99/2016, de 25 de mayo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1743-2013. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012. Límites de las leyes de presupuestos; competencias en materia laboral, ordenación general de la economía y función pública; principio de autonomía financiera: constitucionalidad de los preceptos legales que suspenden y modifican diferentes previsiones de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y establecen la jornada general de trabajo en el sector público. *BOE* núm. 159, de 2 de julio de 2016, páginas 47067 a 47090 (24 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-6430> (Consultado: 05 de abril de 2016).

Véase también: Sentencia 18/2016, de 4 de febrero de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1983-2013. Interpuesto por la Generalitat de Cataluña en relación con varios preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Límites a los decretos-leyes, competencias sobre condiciones básicas de igualdad, ordenación general de la economía, comercio y función pública; autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: nulidad de los preceptos legales estatales relativos a los artículos objeto de venta en rebajas, en promoción o en oferta. *BOE* núm. 57, de 7 de marzo de 2016, páginas 18484 a 18529 (46 págs.), F.J. 8. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-2335> (Consultado: 05 de abril de 2016).

responde a indudables necesidades de dotación financiera requeridas por el sistema de atención a la dependencia y aparece ‘como consecuencia de la prioridad en la atención a las personas dependientes con mayores necesidades de atención, así como de la corrección del déficit público y en virtud de los principios de sostenibilidad, estabilidad y suficiencia, que rigen el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia’, según reza el ya mencionado acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia de 10 de julio de 2012’³⁶¹.

Por su parte, en el ámbito de la protección social, según el F.J. 3º de la STC 18/2017, de 2 de febrero de 2017, afirma que la cobertura de la posible intervención normativa estatal “en relación con las tarjetas de estacionamiento de personas discapacitadas cabe la puesta en juego” de “la competencia estatal para el establecimiento de condiciones básicas de ejercicio de derechos y deberes constitucionales” (art. 149.1.1 CE), “que presta sustento a la introducción de algunos requisitos y condiciones de acceso al derecho de uso de estas tarjetas, los cuales se introducen como garantía de la igualdad básica de los beneficiarios de estas autorizaciones en todo el territorio del Estado”. En este caso, el derecho fundamental en cuyo ejercicio interviene la normativa estatal con el propósito de asegurar esa homogeneidad regulatoria básica es la libertad de circulación (art. 19 CE).

Y continúa el F.J. 3º: “Aunque la mayoría de nuestros pronunciamientos en relación con el art. 19 CE han versado sobre el alcance de la libertad de entrada y salida de España por parte de extranjeros, en casos como el de la STC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 7, sí hemos aludido a la dimensión constitucional del “derecho a la libre circulación por el territorio nacional de los conductores” —además del de los peatones—, por las vías públicas. La Constitución garantiza a todos los españoles el

³⁶¹STC 162/2013, de 26 de septiembre de 2013. Conflicto positivo de competencia 5868-2004. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación. Competencia sobre educación: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales (STC 184/2012). *BOE* núm. 254, de 23 de octubre de 2013, páginas 126 a 138 (13 págs.), F.J. 5. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-11123(Consultado: 05 de abril de 2016).

derecho a circular con libertad por todo el territorio del Estado, y es evidente que una buena parte de esa circulación se realiza mediante vehículos a motor y a través de las vías públicas: “En ese entorno, las personas con discapacidad encuentran especiales dificultades para ejercer ese derecho por sus limitaciones físicas de movilidad por lo que, como ya hemos destacado, los poderes públicos —cada uno en el ámbito de sus competencias— deben promover las condiciones para que la libertad e igualdad de los miembros de ese colectivo sean reales y efectivas, y para que se remuevan los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (art. 9.2 CE)”. En el mismo sentido, el art. 49 CE exige también a los poderes públicos que les ampare “especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos”. En cumplimiento de ese doble mandato constitucional, tanto general como específico (arts. 9.2 y 49 CE), es indudable que el Estado cuenta con cobertura para establecer una serie de condiciones ex art. 149.1.1 CE, que aseguren la libre circulación por todo nuestro territorio de personas que padecen algún tipo de discapacidad (art. 19 CE), en términos de igualdad sustancial. Esa circulación se realizará por medio de vehículos especiales, manejados por la propia persona discapacitada o por terceros, y comprende sin duda su estacionamiento en la vía pública, que es una actividad complementaria esencial de la circulación”.

Según el F.J. 4º de la STC 18/2017, de 2 de febrero de 2017, cabe la posibilidad de que “las condiciones básicas que el Estado considere necesario establecer ex art. 149.1.1 CE sean establecidas con posterioridad al dictado de la normativa que puedan aprobar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus propias competencias”³⁶². Precisamente, la imposición de condiciones básicas puede ser consecuencia de las disparidades regulatorias autonómicas resultantes cuando éstas afecten a la igualdad de ejercicio de un derecho o deber fundamental y se ciñan a ese

³⁶²STC 18/2017, de 2 de febrero de 2017. Conflicto positivo de competencia 2113-2015. Planteado por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, asistencia social, tráfico y circulación de vehículos a motor: nulidad de los preceptos reglamentarios que regulan la correcta utilización y la renovación de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. *BOE* núm. 59, de 10 de marzo de 2017, páginas 18030 a 18051 (22 págs.), F.J.4. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-2619 (Consultado: 08 de abril de 2016).

propósito. Así ha ocurrido en este caso, tal como invoca el Gobierno de la Nación en la memoria de análisis de impacto normativo, en la exposición de motivos y en sus alegaciones al presente conflicto. La consecuencia de este ejercicio a posteriori de la competencia estatal derivada del art. 149.1.1 CE es clara, y a ella nos referimos en nuestra STC 173/1998, de 23 de julio, FJ9: “si el Estado considerara necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, éstos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas”³⁶³. De manera que resulta lógico el acompañamiento de la introducción estatal de condiciones básicas de una regulación con una cláusula de acomodación de la normativa autonómica previa a las nuevas disposiciones en un plazo de tiempo prudencial.

Ahora bien, según el F.J. 4º de la STC 18/2017, de 2 de febrero de 2017, el art. 149.1.1 CE “más que establecer una reserva material exclusiva a favor del Estado, lo que le permite es introducir condicionamientos normativos vinculantes para las Comunidades Autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles”³⁶⁴. Además, en cuanto a la extensión de la regulación de un derecho que puede introducir el Estado ex art. 149.1.1 CE ya precisaba la STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5, que ese “título competencial no sólo se proyecta sobre las condiciones básicas ‘que afectan a su contenido primario’, a sus ‘posiciones jurídicas fundamentales’, sino también sobre los ‘criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas’, que sean ‘absolutamente necesarios para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho’ (SSTC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 4, y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8), tales como el ‘ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho’, las ‘condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho’ o ‘el marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho’ (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8), teniendo a tal fin el legislador estatal ‘un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones

³⁶³STC 173/1998, de 23 de julio. Recurso de inconstitucionalidad 1.014/1988. Promovido por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones. *BOE* núm. 197, de 18 de agosto de 1998, páginas 109 a 128 (19 págs.), F.J.9. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1998/08/18/pdfs/T00109-00128.pdf> (Consultado: 08 de abril de 2016).

³⁶⁴STC 18/2017, de 2 de febrero de 2017, cit., F.J.4º.

que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional’ (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3)³⁶⁵. Ciertamente, se trata de una competencia que ha de ser objeto de un uso prudente para evitar que, como advertíamos en la STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 4, con ocasión de garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos, el Estado venga a alterar el sistema constitucional de reparto de competencias, estableciendo el régimen completo de una materia o de un derecho que en realidad corresponda ordenar a otro poder público.

Según este F.J., la jurisprudencia constitucional viene reconociendo en concreto la cobertura que puede prestar el art. 149.1.1 CE para el fomento de políticas de asistencia social por parte del Estado, siempre que tengan conexión directa con la promoción de la igualdad. Según la STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4, es “posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas; toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados arts. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 CE”³⁶⁶. Y continúa:

³⁶⁵STC 207/2013, de 5 de diciembre de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 4285-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el apartado 7 del artículo único de la Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad y relaciones internacionales; régimen financiero de Navarra: nulidad del precepto legal foral que declara exentos de la contribución territorial los bienes de la Iglesia católica y las asociaciones no católicas legalmente reconocidas y con las que existan acuerdos de colaboración, únicamente cuando estén destinados al culto. *BOE* núm. 7, de 8 de enero de 2014, páginas 204 a 222 (19 págs.), FJ 5. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-224(Consultado: 08 de abril de 2016).

³⁶⁶STC 33/2014, de 27 de febrero de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1932-2004. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 61/2003, de presupuestos generales del Estado para el año 2004. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, ordenación general de la economía, asistencia social, régimen local, transportes y energía: inconstitucionalidad de los preceptos relativos al programa de servicios sociales generales del Instituto de Mayores y Servicios Sociales y al régimen de subvenciones en materia de transportes urbanos, y de la partida presupuestaria para ayudas a la incentivación, desarrollo y actuaciones de fomento de las energías renovables y eficiencia energética. *BOE* núm. 73, de 25 de marzo de 2014, páginas 49 a 77 (29 págs.), FJ 4. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-3243> (Consultado: 10 de abril de 2016).

“En consonancia con esta doctrina, esta competencia estatal es el título que viene invocando el Estado —a veces con carácter único— para actuar normativamente en el ámbito de la protección social de personas que padecen discapacidad. Así consta en la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; en la disposición final octava de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; en la disposición final primera del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones; o en la disposición final octava del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, entre otros ejemplos”.

En relación a lo expuesto, se llega a la conclusión de que el régimen de distribución de competencias es defectuoso y no ha previsto categorías que han debido reconducirse al art. 149.1.1 CE para que el Estado dirija la "dependencia". Y, por otro lado, es necesaria también una mejor delimitación constitucional y legal sobre lo que es el “Sistema de Seguridad Social” y el “Sistema de Servicios Sociales”.

CAPÍTULO 7: ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.

1. Referencia a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia³⁶⁷.

La dependencia es parte del Estado social, y parte de los Servicios Sociales, por ello es preciso tratarla en este punto. Aún en el siglo XXI, las personas en situación de dependencia ven privados derechos en diversos aspectos, ya que no pueden llevar a cabo las actividades básicas de la vida diaria (ABVD)³⁶⁸. En estas circunstancias, muchos dependientes o familiares optan porque el cuidado se lleve a cabo a través de un familiar o bajo la ayuda de asistentes personales, pero si la segunda opción se necesita con continuidad (asistentes personales) genera a la familia unos gastos sumamente grandiosos (que sólo podrían ser costeados en entornos pudientes)³⁶⁹. Esto conlleva a que la ayuda provenga en gran parte de casos del cuidado a través de un familiar, y si esto no es factible, muchas personas optan por estar en una residencia. Aunque, también hay un gran inconveniente, y es que la mayoría de residencias para personas con dependencia que hay en el Campo de Gibraltar son concertadas y hay que abonar un tanto por ciento de la pensión o renta, por lo que en la mayoría de casos es la primera opción la que impera (ayuda familiar). Pues bien, en este marco, se hace referencia a la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que supuso un gran avance en los derechos de estas personas en situación de dependencia.

³⁶⁷Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia., *cit.*

³⁶⁸Casasnovas, G. L. (2006-2007). “Análisis de la cobertura de la dependencia: algunas reflexiones sobre las causas y consecuencias de sus déficits, en el contexto general de la crisis del estado de bienestar”. *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2009; 19 (2), Documentación Administrativa, pp. 276-277 en Alonso-Pérez, I. T. (2015). *Desarrollo y financiación de la Ley de dependencia en un contexto de crisis económica*. Universidad de Jaén, pp. 18 - 19. Disponible en: <http://tauja.ujaen.es/bitstream/10953.1/1333/1/TFGAlonso%20P%C3%A9rez,%20Isabel%20Tatiana.pdf> (Consultado: 27 de agosto de 2015).

³⁶⁹Blázquez Agudo, E. M. (2010). “Hacia una necesaria protección del cuidador informal-familiar de los dependientes”, *Trabajo*, Universidad de Huelva (18), pp. 155 – 183.

2. Marco normativo.

Antiguamente eran las familias las que se encargaban exclusivamente del cuidado de las personas en situación de dependencia. Remontándonos al año 1970, se dictó uno de los primeros decretos para la creación del Servicio Social de Recuperación y Rehabilitación de Minusválidos (SEREM), concretamente por el Decreto 2530/1970, de 22 de agosto. Sumado a este servicio, se estableció por la Orden de 19 de marzo de 1970, el servicio social de asistencia de pensionistas, conocido como SAP. Así fue como tanto el SEREM y el SAP, fueron exigidos por el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, quedando sus servicios integrados en el Instituto Nacional de Servicios Sociales, conocido como INSERSO³⁷⁰.

Posteriormente, en la Constitución Española de 1978, aparecen dos preceptos destinados al derecho de los Servicios Sociales en el ámbito de dependencia. Por un lado, el reconocimiento de las personas con discapacidad (art. 49) y, por otro, las personas mayores (art. 50). Además, se puede citar en este marco los siguientes artículos: art. 14 (la igualdad de las personas ante la ley), art. 9.2 (sobre los poderes públicos, la libertad y la igualdad de las personas), y art. 10 (sobre la dignidad de las personas)³⁷¹.

Posteriormente, el Consejo de Europa, en su resolución de 1998 definió la dependencia como: "la necesidad de ayuda o asistencia importante para las actividades de la vida cotidiana"³⁷², o, de manera más precisa, como "un estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria y, de modo

³⁷⁰Alonso-Olea García, B., y Medina González, S. (2014). *Derecho de los servicios públicos sociales*. Cizur Menor, Navarra: Civitas, pp.114-115.

³⁷¹Alemán Bracho, C., Fernández Santiago, P., y Alonso Seco, J. (2013). *Dependencia y Servicios Sociales, op.cit.*, pp. 134-135.

³⁷²Imsero CRE. Discapacidad y Dependencia. Definición sobre dependencia según el Consejo de Europa. Disponible en: http://www.crediscapacidadydependencia.es/cresanandres_01/aut_dep/discapacidad_dependencia/index.htm (Consultado el 15 de abril de 2016).

particular, los referentes al cuidado personal"³⁷³. Indicando cuál es la evolución el marco legal de la dependencia en España, se encuentran:

En primer lugar, la derogada Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas minusválidas³⁷⁴, fue la primera ley aprobada en España dirigida a regular la atención y los apoyos a las personas con discapacidad y sus familias en el ámbito económico, sanitario, social, laboral, educativo....Veinte años después, se anuncia la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad³⁷⁵, centrándose especialmente en dos estrategias de intervención: “la lucha contra la discriminación” y la de “accesibilidad universal”. En esta ley se recogen estas dos nuevas corrientes y confluyen con la antigua, pero vigente.

Tres años después, se promulga la citada Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, integrada en los Servicios Sociales del país.

3. ¿En qué sistema de protección social se integra la atención a la dependencia?

En un primer lugar, se pensó que la dependencia podía ser regulada a través de los seguros privados, pero esa idea no se veía muy clara por lo que se pensó que la mejor opción era integrar la atención de la dependencia en el sistema de salud, con la justificación de que se trataba de una contingencia socio-sanitaria. Más tarde, se

³⁷³Imserso (2016). *CRE Discapacidad y Dependencia. Centro de Referencia Estatal para la Atención a Personas con Grave Discapacidad y para la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia de San Andrés del Rabanedo (León)*. Disponible en: http://www.crediscapacidadydependencia.es/cresanandres_01/aut_dep/discapacidad_dependencia/index.htm (Consultado: 26 de mayo de 2016).

³⁷⁴Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos. *BOE* núm. 103, de 30 de abril de 1982, páginas 11106 a 11112 (7 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-9983> (Consultado: 26 de mayo de 2016).

³⁷⁵Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. *BOE* núm. 289, de 03 de diciembre de 2003. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-22066> (Consultado: 26 de mayo de 2016).

descartó esta idea y se propuso que la ley de dependencia fuese integrada en el sistema de la Seguridad Social, pues ya existía una acción protectora hacia la dependencia en el sistema de Seguridad Social y sólo tendrían que ampliar la cobertura y las prestaciones. Pero, había cierto temor por parte de los responsables políticos y económicos al deber de compensar el equilibrio financiero de dicho sistema³⁷⁶. Por esta causa, el Libro Blanco contempló, que la protección de la dependencia formara parte del sistema público de Servicios Sociales³⁷⁷, y expuso para ellos los siguientes motivos: Por un lado, el descarte de la integración en los demás sistemas, y, por otro lado, los Servicios Sociales ya se encargaban de este sector de la población, tanto los Servicios Sociales para cada autonomía como los Servicios Sociales municipales³⁷⁸. Por lo tanto, se incluye el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) dentro de los servicios públicos sociales y, a su vez, se crea el Consejo Territorial del sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Este Consejo posteriormente se unifica, según el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, con la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales en un solo órgano que pasará a llamarse Consejo Territorial de Servicios Sociales y del sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, quedando adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad³⁷⁹, cuyas funciones son:

- a) Acordar la financiación prevista en la disposición adicional primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Informar la normativa estatal de desarrollo en materia de dependencia y muy especialmente la norma que regula el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado.

³⁷⁶Alemán Bracho, C. et.al. *op.cit.*, pp. 163-169.

³⁷⁷Ibídem, p.171.

³⁷⁸Hidalgo Lavié, A., *op.cit.*, p.39.

³⁷⁹Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. *BOE* núm. 168, de 14 de julio de 2012, páginas 50428 a 50518 (91 págs.). Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-9364 (Consultado: 2 de junio de 2016).

- b) Acordar el baremo de la dependencia, así como los criterios básicos de procedimiento de valoración y de las características de los órganos de valoración.
- c) Establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios previstos en el catálogo y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos.
- d) Acordar la cuantía de prestaciones económicas reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre que se aprobaran.
- e) Adoptar los criterios de participación de la persona beneficiaria en el coste de los servicios.
- f) promover acciones de apoyo a los cuidadores no profesionales.
- g) Facilitar la puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas.
- h) Acordar objetivos y contenidos del sistema de información.
- i) Fijar criterios comunes de acreditación de centros.
- j) Acordar criterios, recomendación y condiciones mínimas que deberán cumplir los planes de prevención de las situaciones de dependencia.
- k) Establecer los mecanismos de coordinación para el paso de las personas desplazadas en situación de dependencia”.

Al mismo tiempo, este Consejo Territorial de Servicios Sociales y del sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia incluye una serie de medidas para la mejora y sostenibilidad del sistema de atención a la dependencia, tomando como referencia lo expuesto por Vidal Prado y Delgado Ramos³⁸⁰, estas medidas son las siguientes:

- a) El mantenimiento de los tres grados de dependencia con la supresión de los dos niveles en función de la autonomía de la persona.
- b) Reducción en la cuantía de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

³⁸⁰Vidal Prado, C y Delgado Ramos, *op. cit.*, pp. 57 – 59.

- c) A partir del 15 de julio de 2012 todas las prestaciones pierden el carácter retroactivo de éstas (conservando este efecto si las prestaciones han sido dadas con anterioridad a esas fechas).
- d) El cambio en la situación de los cuidadores no profesionales. El Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, regula que la Seguridad Social de estos cuidadores pasa a ser voluntaria.
- e) Se redefine la prestación económica de asistencia personal, que se extiende ahora a todos los dependientes en cualquiera de sus grados (hasta ahora se dirigía solo a las personas con gran dependencia) (art. 19 de la Ley de Dependencia).
- f) Las entidades o empresas acreditadas para prestar servicios de ayuda a domicilio tienen que ajustarse a lo establecido en el art. 23 de la Ley de Dependencia³⁸¹.
- g) Se establece un régimen de incompatibilidades de las prestaciones (nuevo art. 25 bis de la Ley de Dependencia).
- h) Se establece un nuevo calendario donde se incluyen al sistema de quienes hayan sido valorados en el Grado I, Nivel I o de Dependencia Moderada.
- i) El nivel mínimo de protección garantizado en las Comunidades Autónomas se asignará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida y posteriormente se fijará la cuantía que el Estado aporta en dicho nivel.

³⁸¹Artículo 23 de Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Servicio de Ayuda a Domicilio. El servicio de ayuda a domicilio lo constituye el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, prestadas por entidades o empresas, acreditadas para esta función, y podrán ser los siguientes: a) Servicios relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria; b) Servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar: limpieza, lavado, cocina u otros. Estos servicios sólo podrán prestarse conjuntamente con los señalados en el apartado anterior. Excepcionalmente y de forma justificada, los servicios señalados en los apartados anteriores, podrán prestarse separadamente, cuando así se disponga en el Programa Individual de Atención. La Administración competente deberá motivar esta excepción en la resolución de concesión de la prestación.

4. Prestaciones del sistema de autonomía y atención a la dependencia.

El colectivo protegible según la Ley es: “toda persona en situación de dependencia de cualquier edad siempre que esté reconocida como beneficiaria del Sistema de acuerdo con los resultados del Baremo de Valoración de la Dependencia (BVD), así como la escala específica para menores de tres años (EVE), aprobados en la Ley 39/2006 y reformulados en el Real decreto 174/2011, de 11 de febrero”³⁸². Para ello, el SAAD establece un catálogo de servicios que clasifica distintos tipos de prestaciones, pueden diferenciarse en prestaciones de servicios y prestaciones económicas. Es verdad, que muchos de estos servicios ya existían en los Servicios Sociales generales antes de la promulgación de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre. Menos las prestaciones económicas, todo lo demás ya se trabajaba con normalidad tanto a nivel municipal, como autonómico en los Servicios Sociales. Pues bien, el acceso a estas prestaciones se determina, en primer lugar, por el grado de dependencia y, después, por la renta del solicitante.

Según los grados de dependencia, se pueden diferenciar tres, los cuales en un primer momento se subdividían en dos niveles más cada uno de los grados; pero con la reforma de la Ley 20/2012, se suprimen los niveles y se reconoce solo el grado, por lo que queda simplificado en tres grados³⁸³. Según la justificación del legislador, se busca atender de manera gradual, teniendo en cuenta primero a las personas que se encuentran gravemente afectadas. ¿Realmente es así? o ¿en realidad lo que se ha promovido con la supresión de niveles es que las personas queden en grados más bajos al que en realidad les corresponden? La intensidad de la dependencia de una persona puede quedar definida “por el número de veces al día que la persona dependiente necesita ayuda -de una tercera persona- para la realización de las

³⁸²Alonso-Olea García, B, et.al., *cit.*, p.161.

³⁸³Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. *BOE* núm. 185, de 03 de agosto de 2012 páginas 55657 a 55674 (17 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/08/03/pdfs/BOE-A-2012-10468.pdf> (Consultado: 02 de junio de 2016).

ABVD”³⁸⁴. Pues bien, los grados de dependencia pueden definirse de la siguiente manera:

Grado 1 (Dependencia moderada). La persona necesita ayuda para realizar varias ABVD, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.

Grado 2 (Dependencia severa). La persona necesita ayuda para realizar varias ABVD dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.

Grado 3 (Gran dependiente). Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias ABVD varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal”³⁸⁵.

Una vez recibida la notificación del grado de Dependencia de los usuarios, los trabajadores sociales del Equipo de Dependencia, proceden a determinar la prestación o servicio correspondiente dentro del catálogo previsto por la LAPAD para cada uno de los Grados correspondientes. Además, se aprobó el PIA (Programa Individualizado de Atención), regulado en el art. 29 de la Ley 39/2006, del 14 de diciembre. El PIA es un programa que se lleva a cabo a través de los Servicios Sociales, por lo que se personaliza el servicio o prestación más acorde a la persona según su resolución de grado. El catálogo de servicios está formado por:

- a) Servicio de la prevención de las situaciones de dependencia y promoción de la autonomía personal (art. 21).
- b) Servicio de teleasistencia (art. 22).

³⁸⁴Andura Urrea, R. (2015). *Dependencia, ¿hacia un cambio de modelo? (II)*. *Ibesco Social Care*. Disponible en: <http://ibescosocial.com/wordpress/dependencia-hacia-un-cambio-de-modelo-ii/> (Consultado: 03 de mayo de 2016).

³⁸⁵Alonso-Olea García, B., et.al., *cit.*, p. 151-152.

- c) Servicio de ayuda a domicilio (art. 23).
- d) Servicio de centro de día y de noche (art.24).
- e) Servicio de atención residencial (art. 25).

Además de este catálogo de servicios, existen las prestaciones económicas, que pueden ser las siguientes:

- a) Vinculada a un servicio.
- b) Para los cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.
- c) Asistencia personal.
- d) Ayuda económica.

Según los datos del sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia a fecha de 29 de febrero de 2016, el 35,73% de las ayudas recibidas son de tipo económico para cuidados en el entorno familiar y casi más de la mitad, un 64,27% es el total de prestaciones por servicio: cerca del 15% a teleasistencia, a las ayudas a domicilio y a la atención residencial y sólo un 8,41% corresponde a los centros de día/noche³⁸⁶. Anteriormente las ayudas de tipo económicos eran más numerosas que las de tipo prestaciones por servicio, pero como se aprecia esto ha dado un giro y ahora las personas se decantan más por esta segunda opción, esto puede suponer un cambio de enfoque en los objetivos asistenciales promoviendo una privatización de los servicios de la LAPAD.

En otro lugar, citar que existen tres niveles de protección del sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, según el art. 7 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, estos se pueden clasificarse en:

“Nivel mínimo de protección³⁸⁷: está garantizado por la Administración General del Estado (art. 32.2). Nivel acordado: es garantizado entre las administración estatal

³⁸⁶Imsero, I. (2016). *Portal de la Dependencia. Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia: 2016*. Disponible en: http://www.dependencia.imsero.gob.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/est_inf/inf_gp/2016/index.htm (Consultado el 04 de abril de 2016).

y autonómica: (art. 10) Nivel adicional de protección: las Comunidades Autónomas podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas”.

5. Restricciones presupuestarias en el marco de la Ley de Dependencia.

Como sostiene Montserrat Codorniu, la Ley 20/2012, ha limitado la protección social de la Ley de Promoción de la autonomía Personal y Atención a la Dependencia y tiene entre sus objetivos las siguientes restricciones³⁸⁸:

“Retraso del derecho de entrada de las personas beneficiarias con dependencia moderada. Dejando fuera del sistema de dependencia alrededor de 144.000 en el 2012; de 334.000 en el 2013 y más de medio millón (554.000) en el 2014. Siendo el ahorro del veto de entrada a las personas con dependencia moderada de 3.096 millones de euros en el periodo 2012-2014. Reducir a “mínimos” la prestación económica de cuidados familiares. Esto supone un incremento en la demanda de servicios residenciales. La cuantía máxima de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar se reduce. El importe efectivo neto es de 223€/mes (Grado 3), de 104,25 €/mes (Grado 2) o de 70,73 €/mes (Grado 1). Reducir las intensidades de las prestaciones: caso del servicio de ayuda a domicilio. La nueva normativa sobre el servicio de atención domiciliaria disminuye entre 9 y 20 horas mes por usuario para las personas en situación de dependencia muy grave. En el tramo de dependencia severa, la disminución es de entre 10 y 11 horas/mes. Reducir del Nivel Mínimo. Siendo el ahorro estimado de 356 millones de euros. Incrementar las contribuciones de los usuarios. Supresión bonificación de la S.S. Ahorrándose el total de 1.789, 75 millones de euros”³⁸⁹.

En el año 2014 los recortes alcanzaron 3.091 millones, y si a este dato se le suma los años anteriores (2013-2014) la suma asciende a un total de 7.155 millones³⁹⁰. Todo esto afecta a las personas más pobres, que quedan excluidas de este

³⁸⁷El importe del Nivel Mínimo es una cuantía fija según el grado de dependencia de la persona beneficiaria. A este nivel se le sumaba también un nivel complementario denominado Nivel Acordado. Pero desde el año 2012, queda suspendido, y con ello el Estado se ha ahorrado entre el 2012 y el 2014 la cantidad de 849,57 millones de euros.

³⁸⁸Montserrat Codorniu, J. (2014) “El impacto de la crisis en el sistema de atención a la dependencia”. Fundación FOESSA Disponible en: http://foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/23102014144847_4790.pdf (Consultado 05 de abril de 2016).

³⁸⁹Ibídem, pp. 8-23.

tipo de prestaciones, así como las personas en situación de dependencia moderada (Grado 1), pues ya han estado excluidas del Sistema casi cuatro años. Si se compara el gasto de nuestro país en atención a la dependencia con respecto a otros países, se puede afirmar que es uno de los países con menos gasto en atención a la dependencia, sólo dos países –Portugal y Grecia- están por detrás de España³⁹¹.

6. La situación de Dependencia en Andalucía, con especial referencia al Campo de Gibraltar.

6.1. Personas en situación de dependencia en Andalucía.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía es el Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS), quién se encarga de la gestión y desarrollo de este sistema. Andalucía, es la Comunidad autónoma que más solicitudes de dependencia ha recopilado a nivel estatal, sumando 376.308 solicitudes registradas (28 de marzo de 2016), siendo la población de esta comunidad autónoma 8.399.04336³⁹². Actualmente, el Informe Estadístico del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, muestra que el perfil de los demandantes de las prestaciones públicas de dependencia es más de la mitad (53.66%), en concreto 864.630, tienen más de 80 años y si se suman todas aquellas personas a partir de los 65 años, el porcentaje se eleva a casi tres cuartas partes del total (75.33%), es decir el número aumentaría a 349.124 personas.

De las edades comprendidas entre 65 y 80 años, el 82.81% de los solicitantes son mujeres con respecto al 61,54% de los hombres. Si a este dato le añadimos el total de edades (3-80 años) sólo en la Comunidad Autónoma de Andalucía el total de solicitudes ascienden a 1.611.196 (1.044.758 mujeres y 566.438 hombres)³⁹³.

³⁹⁰ Ibídem, p.23.

³⁹¹ Ibídem, p. 24.

³⁹² Imserso, I. (2016). *Portal de la Dependencia. Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia: 2016*, p.26. Disponible en: <http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/informesaadageneval.pdf> (Consultado: 10 de junio de 2016).

³⁹³ Ibídem.

De las solicitudes registradas, el 93,53% han tenido dictámenes positivos en dependencia. Si se clasifican estos datos por grados quedaría de la siguiente manera: Grado: 90.197 personas; Grado II: 112.132 personas Grado III: 80.848 personas³⁹⁴. En Andalucía, el número de personas beneficiarias con derecho a prestación han sido 283.117 (80,46%). Las prestaciones más solicitadas son: la prestación económica para (32,31%), teleasistencia (29,51%), ayuda a domicilio (21,12%), atención residencial (9,96%) y centro de día y noche (5,69%). Las demás prestaciones, como las prestaciones vinculadas al servicio, la prestación económica de asistencia personal no alcanzan el 2%.

6.2. Personas en situación de dependencia en el Campo de Gibraltar.

En un contexto provincial con una tasa de dependencia que, en el año 2013, era de un 47,93%³⁹⁵, aunque este porcentaje en diciembre de 2015 cayó a 1,84 puntos porcentuales, en el Campo de Gibraltar, la media de personas en situación de dependencia, según el observatorio Argos (diciembre de 2015), supera el 45%, siendo Jimena de la Frontera, con un 49,18% el municipio con mayor tasa de dependencia, habiendo aumentado en 2,61 puntos porcentuales con respecto al año 2013³⁹⁶. A este municipio le siguen Algeciras con un 48,34%³⁹⁷ (2,57 puntos porcentuales más que en el 2013) y La Línea de la Concepción con un 48,16%³⁹⁸ (1,78 puntos porcentuales más que en el 2013). El municipio con menor tasa de

³⁹⁴ *Ibídem.*

³⁹⁵ Informe Argos. Jimena de la Frontera (2013). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=322573> (Consultado 13 junio 2016).

³⁹⁶ Informe Argos. Jimena de la Frontera (2015). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=397286> (Consultado 13 junio 2016).

³⁹⁷ Informe Argos. Algeciras (2015). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=397033> (Consultado 13 junio 2016).

³⁹⁸ Informe Argos. La Línea de la Concepción. (2015). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=397390> (Consultado 13 junio 2016).

dependencia es Castellar de la Frontera con un 41,99%³⁹⁹, pero aumenta el porcentaje en 2,47 puntos porcentuales si se compara con el año 2013.

Por otra parte, en su implantación territorial, de los informes del Defensor del Pueblo de Andalucía desde 2007 hasta la actualidad⁴⁰⁰, se puede advertir que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia ha sido implantada desigualmente en las cuatro fases de Alonso-Olea García y Medina González: Fase de inicio (2006); Fase de consolidación y expansión (2009-2010); Fase de ralentización y estancamiento (2011); Fase de retroceso y demolición (2012, agudizada por el Real Decreto-Ley 20/2012, que supone la práctica destrucción del SAAD y el retroceso de los derecho de las personas situación de dependencia y sus familias)⁴⁰¹.

Aunque esta ley ha supuesto un avance muy importante en lo que se refiere a protección social en los municipios del Campo de Gibraltar, aún le queda por afinar algunos aspectos, como por ejemplo llevar a cabo una implantación igualitaria entre las comunidades autónomas, tanto en los procedimientos y previsión de las prestaciones como en los servicios que se ofertan. Es cierto que, desde los Servicios Sociales autonómicos y locales, se intenta prestar servicios y prestaciones para poder garantizar unas calidades de vida dignas, pero por razones principalmente presupuestarias recurrentemente alegadas a los usuarios, en el periodo estudiado las Administraciones públicas concurrentes (Junta de Andalucía y Ayuntamientos) no han cumplido los plazos establecidos por la normativa de aplicación ni las ayudas llegan a toda la población necesitada⁴⁰².

En definitiva, se ha de defender la aplicación integral de esta ley para que no siga incurriendo en el actual nominalismo jurídico: en la actualidad, cientos de personas

³⁹⁹Informe Argos. Castellar de Frontera. (2015). Disponible en: <http://www.junta.deandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&iInforme=397459> (Consultado 13 junio 2016).

⁴⁰⁰http://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/ie_mayores_dependientes.pdf

⁴⁰¹Alonso-Olea García, B., et.al., *cit.*, p.340.

⁴⁰²Pi, V. (2015, 1 de enero de 2015). Las diez claves de la ley de dependencia que no ha llegado a ser. *Eldiario.es*. Disponible en: http://www.eldiario.es/sociedad/claves-Ley-Dependencia-llego_0_340516540.html (17 (Consultado: 17 de mayo de 2016).

están a la espera de recibir la ayuda en cada uno de los siete municipios, y muchas de ellas tras las largas esperas mueren sin haber recibido ningún tipo de estas prestaciones o servicios⁴⁰³.

En otro orden, la provincia de Cádiz, la tasa de dependencia, en el año 2013 era de un 47,93%⁴⁰⁴, aunque este porcentaje en diciembre de 2015 cae 1,84 puntos porcentuales. En el Campo de Gibraltar, la media de personas en situación de dependencia, según el observatorio Argos (diciembre de 2015), supera el 45%, siendo Jimena de la Frontera, con un 49,18% el municipio con mayor tasa de dependencia, habiendo aumentado en 2,61 puntos porcentuales con respecto al año 2013⁴⁰⁵. A este municipio le siguen Algeciras con un 48,34%⁴⁰⁶ (2,57 puntos porcentuales más que en el 2013) y La Línea de la Concepción con un 48,16%⁴⁰⁷ (1,78 puntos porcentuales más que en el 2013). El municipio con menor tasa de dependencia es Castellar de la Frontera con un 41,99%⁴⁰⁸, pero aumenta el porcentaje en 2,47 puntos porcentuales si se compara con el año 2013.

Por otra parte, en su implantación territorial, de los informe del Defensor del Pueblo de Andalucía se puede advertir que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia ha sido implantada desigualmente en las cuatro fases de Alonso-Olea

⁴⁰³Hidalgo Lavié, A. (2011). *La Ley de dependencia*. Oleiros, La Coruña: Netbiblo, p. 104 -105.

⁴⁰⁴ Informe Argos. Jimena de la Frontera (2013). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=322573> (Consultado 13 junio 2016).

⁴⁰⁵ Informe Argos. Jimena de la Frontera (2015). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=397286> (Consultado 13 junio 2016).

⁴⁰⁶ Informe Argos. Algeciras (2015). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=397033> (Consultado 13 junio 2016).

⁴⁰⁷ Informe Argos. La Línea de la Concepción. (2015). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=397390> (Consultado 13 junio 2016).

⁴⁰⁸ Informe Argos. Castellar de Frontera. (2015). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=397459> (Consultado 13 junio 2016).

García y Medina González: Fase de inicio (2006); Fase de consolidación y expansión (2009-2010); Fase de ralentización y estancamiento (2011); Fase de retroceso y demolición (2012, agudizada por el Real Decreto-Ley 20/2012, que supone la práctica destrucción del SAAD y el retroceso de los derecho de las personas situación de dependencia y sus familias)⁴⁰⁹.

Aunque esta ley ha supuesto un avance muy importante en lo que se refiere a protección social de las personas dependientes de los municipios del Campo de Gibraltar, aún le queda por afinar algunos aspectos, como por ejemplo llevar a cabo una implantación igualitaria entre las comunidades autónomas, tanto en los procedimientos y previsión de las prestaciones como en los servicios que se ofertan. Es cierto que, desde los Servicios Sociales autonómicos y locales, se intenta prestar servicios y prestaciones para poder garantizar unas calidades de vida dignas, pero por razones principalmente presupuestarias en el periodo estudiado, la Administración pública no ha cumplido los plazos establecidos por la normativa de aplicación ni las ayudas llegan a toda la población necesitada⁴¹⁰.

En definitiva, se ha de defender la aplicación integral de esta ley para que no siga incurriendo en el actual nominalismo jurídico: en la actualidad, cientos de personas están a la espera de recibir la ayuda en cada uno de los siete municipios, y muchas de ellas tras las largas esperas mueren sin haber recibido ningún tipo de estas prestaciones o servicios⁴¹¹.

⁴⁰⁹Alonso-Olea García, B., et.al., *cit*, p.340.

⁴¹⁰ Pi, V. (2015, 1 de enero de 2015). Las diez claves de la ley de dependencia que no ha llegado a ser. *Eldiario.es*. Disponible en: http://www.eldiario.es/sociedad/claves-Ley-Dependencia-llego_0_340516540.html (17 (Consultado: 17 de mayo de 2016).

⁴¹¹Hidalgo Lavié, A. (2011). *La Ley de dependencia*. Oleiros, La Coruña: Netbiblo, p. 104 -105.

CAPÍTULO 8:

CONFIGURACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA CON ESPECIAL REFERENCIA AL CAMPO DE GIBRALTAR

En este contexto, se deben distinguir los dos niveles territoriales donde se suscitan las cuestiones principales sobre los Servicios Sociales. En primer lugar, a nivel andaluz, las CA donde aparecen definidos por primera vez en el Decreto 49/1986, de 5 de marzo, sobre Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía⁴¹², y posteriormente ya con rango legal en la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía que pretende corregir el fragmentario, disperso y provisional régimen anterior y configurar lo que se denomina como el “Estado del Bienestar” en Andalucía, gestionado por la Junta de Andalucía y los entes locales.

En esta norma, deja a un lado la nomenclatura de asistencia social, refiriéndose a estos servicios como Servicios Sociales, como se puede constatar en el art. 1 de la pasada Ley 2/1988, que dispone: “Esta Ley tiene como objeto regular y garantizar en el ámbito de la CAA, mediante el ejercicio de una acción administrativa coordinada, un sistema público de Servicios Sociales que ponga a disposición de las personas y de los grupos en que éstas se integran recursos, acciones y prestaciones para el logro de su pleno desarrollo, así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a su marginación”⁴¹³. Se trata de una regulación cuyo objeto principal se concreta en el conjunto de servicio de recursos, acciones y prestaciones que promueven el desarrollo y bienestar de las personas, previniendo la exclusión social y haciendo a su vez referencia a distintos sectores como personas mayores, drogadicción, discapacidad, infancia y familia, comunidad gitana y movimientos migratorios. Asimismo, esta ley se dirige al objetivo de lograr

⁴¹²Decreto 49/1986, de 5 de marzo, para la creación de los Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía. *BOJA* núm. 32 de 15 de abril de 1986, páginas 1062 a 1064 (3 págs.). Sevilla. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1986/32/1> (Consultado: 18 de mayo de 2015).

⁴¹³Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía., cit. art.1.

una buena gestión y expansión de los Servicios Sociales en la sociedad andaluza, aun asumiendo algunos inconvenientes del régimen jurídico vigente, tanto a nivel nacional como regional y local, según se exponía en la Ley 2/1988, apartado II, de la Exposición de Motivos de la Ley 2/1988 de 4 de abril, según la cual: “La dispersión legislativa existente, la multiplicidad de órganos gestores y su distinto carácter; la diversidad de su régimen de financiación e, incluso, la propia imprecisión legal de los términos usados en materia de Servicios Sociales. Estas son, entre otras, circunstancias que configuran en el momento presente un sistema de Servicios Sociales que demanda de los poderes públicos una acción que los regule, organice, planifique y, en suma, los haga más eficaces”.

Pues bien, este régimen legislativo debe incardinarse en la norma institucional básica andaluza (LO 2/2007, de 19 de marzo), que regula con lagunas y defectos organizativos y de sistemática el marco de los derechos de la ciudadanía relacionados directa o indirectamente con los Servicios Sociales: Título Preliminar y en el Título I, artículos 9, 10, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 37. Como afirma el Informe del año 2006 del antiguo Defensor del Pueblo de Andalucía:

“El Estatuto de Autonomía no profundiza en los derechos sociales, tratando sólo los principios y objetivos que ya se habían tratado en el Texto Constitucional. Esto puede significar que no hay una buena estructura jurídica, y a su vez, esto hace que los medios para alcanzarlos sean limitados e incluso se puede decir que, comparando los derechos de protección social con los de otros derechos sociales garantizados de manera universal no hay una igualdad, convirtiéndose en un grave perjuicio para la población”⁴¹⁴.

De acuerdo con el art. 26 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, los Servicios Sociales se dividen en comunitarios y especializados⁴¹⁵, y según el Decreto 11/1992, de 28 de enero, se definen de la siguiente manera: “los Servicios Sociales Comunitarios (Servicios Sociales Comunitarios) constituyen la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales, y están dirigidos con carácter integral y polivalente a todos los ciudadanos, como primer nivel de actuación para el logro de

⁴¹⁴Defensor del Pueblo de Andalucía, *op.cit.*, p.35.

⁴¹⁵Ley 9/2016, de 27 de diciembre, cit., art.26.

unas mejores condiciones de vida de la población”⁴¹⁶. En virtud del art. 1 de la Ley 9/2016, los objetivos de estos servicios son los siguientes:

a) “La promoción y el desarrollo pleno de los individuos, grupos y comunidades, potenciando las vías de participación para la toma de conciencia, la búsqueda de recursos y la solución de los problemas, dando prioridad a aquellas necesidades sociales más urgentes.

b) El fomento del asociacionismo en materia de Servicios Sociales, como cauce eficiente para el impulso del voluntariado social.

c) El establecimiento de vías de coordinación entre organismos y profesionales que actúen dentro de su ámbito territorial en el trabajo social.”

Por su parte, según el art. 26.3 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, los Servicios Sociales Especializados se definen como “aquellos servicios que integran todos aquellos centros y Servicios Sociales que sobre la base de criterios de mayor complejidad requieren una especialización técnica concreta o una disposición de recursos determinada”⁴¹⁷. Se dividen en distintos sectores: familia, infancia, adolescencia, juventud, tercera edad, personas con deficiencias físicas, psíquicas y sensoriales, personas con problemas de adicciones, minorías étnicas, grupos con conductas disociales etc. y se ofrece distintas prestaciones siendo éstas las prestaciones de servicio, económicas y tecnológicas⁴¹⁸.

Por otro lado, la delimitación y ubicación de los Servicios Sociales en Andalucía, de acuerdo con el art. 2 del Decreto 49/1986, de 5 de marzo, se realiza también a partir de las Unidades de Trabajo Social: “los Servicios Sociales Comunitarios se desarrollarán en el marco de Unidades del Trabajo Social (UTS), que se configuran

⁴¹⁶Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los Servicios Sociales comunitarios. *BOJA* núm. 17 de 25 de febrero de 1992, páginas 1018 a 1020 (3 págs.) Sevilla, art. 1. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1992/17/9>(Consultado: 20 junio de 2014).

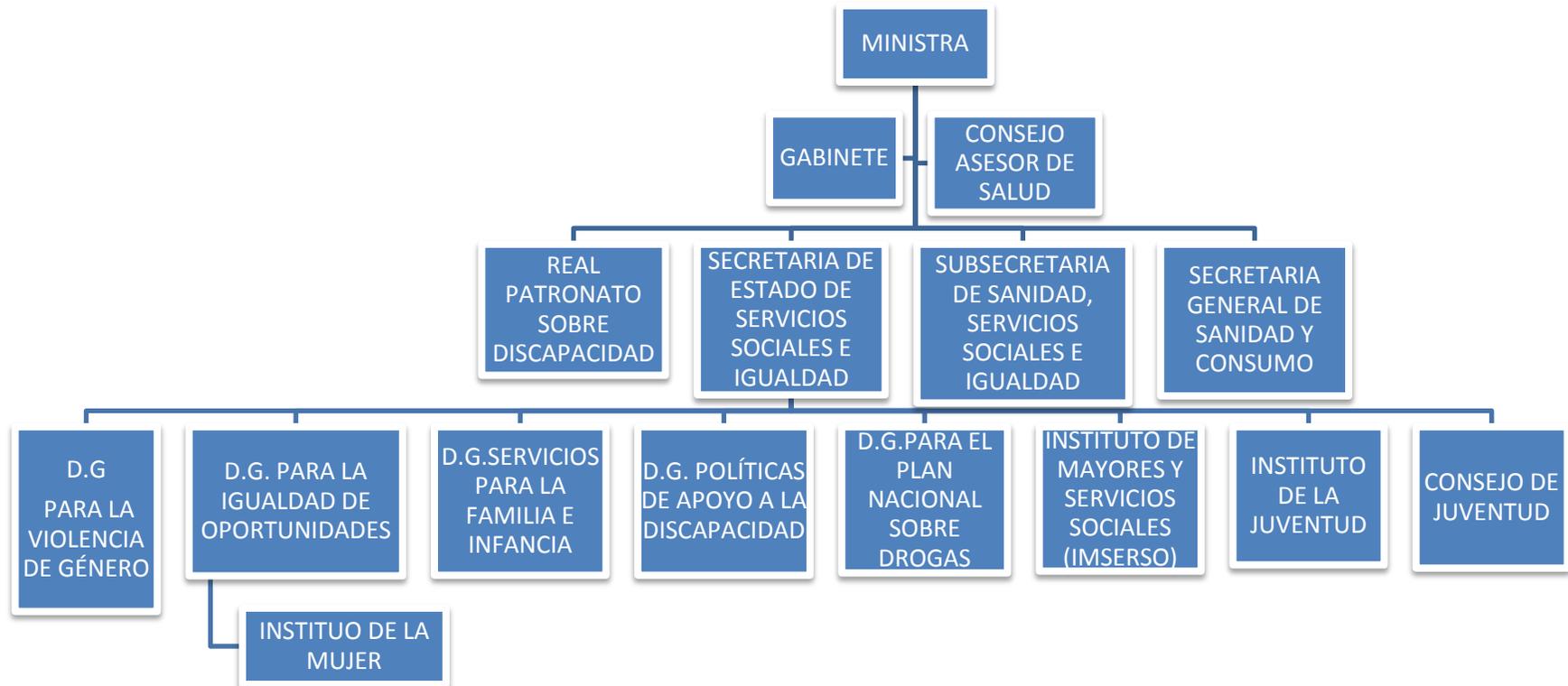
⁴¹⁷Ley 9/2016, de 27 de diciembre, cit., art.11.

⁴¹⁸Alemán Bracho, C., Alonso Seco, J. M., y García Serrano, M., *op.cit.*, pp. 65-67.

como zonas geográficas de características similares en cuanto a nivel de vida y necesidades sociales de la población residente en las mismas⁴¹⁹.

En cuanto a la Administración estatal, bajo la dependencia orgánica de la Subdelegación del Gobierno en la Provincia de Cádiz (Oficina de Coordinación del Estado en el Campo de Gibraltar) y sin perjuicio de las acciones sociales del Ministerio de Defensa, los Servicios Sociales de su competencia se han venido residenciando en el MSSSI, con el organigrama siguiente:

⁴¹⁹Decreto 49/1986, de 5 de marzo., cit.art. 2.



Organigrama Núm.1: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Fuente: MSSI.

Respecto a la Administración autonómica, la organización de los Servicios Sociales se le atribuyen a la Junta de Andalucía, encargada de la planificación y la coordinación general⁴²⁰, y sectorialmente a la Consejería de Salud y Bienestar Social, que se encarga de la planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de los Servicios Sociales, a través de la Secretaría General de Salud Pública, Inclusión Social y Calidad de Vida estructurada en dos unidades: Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias y la Dirección General de Personas con Discapacidad. Según Hidalgo Lavié, A:

“Los Servicios Sociales Comunitarios en la CA de Andalucía, se dieron a raíz de la Orden de 28 de marzo de 1985, por la que se establecía un régimen unificado de ayudas públicas, así como el Acuerdo de 11 de diciembre de 1985 de la Consejería de Trabajo y S.S de la Junta de Andalucía, autorizando al Consejero para la firma de un Convenio de Colaboración con cada una de las Diputaciones Provinciales de la CA para la implantación de los Servicios Sociales Comunitarios. Estos convenios se van incorporando progresivamente a la Red de Servicios Sociales a lo largo de los años 1985 a 1988 a través de convenios entre la Diputación Provincial y cada Ayuntamiento. Estos convenios tiene su marco normativo en el Decreto 49/86, de 5 de Marzo, para la creación de Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía”⁴²¹.

Por otro lado, según la Constitución, las CC. AA pueden asumir las siguientes competencias:

- a) Todas las enumeradas en el Art. 148.
- b) Algunas de las citadas en el Art. 149.
- c) Las no atribuidas expresamente al estado, según 149.3.
- d) Las competencias que pese a ser competencias exclusivas del estado, son transferidas por este en virtud del 150.1 y 150.2.

En cuanto a la Diputación Provincial de Cádiz, le corresponde: “La gestión los Servicios Sociales Comunitarios de los municipios conforme a lo dispuesto en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (art.51.6), así como gestionar, conforme a la planificación y demás facultades de coordinación de la

⁴²⁰Ley 9/2016, de 27 de diciembre, cit., art. 53.

⁴²¹Hidalgo Lavié, A. (2003). *Una evaluación de los Servicios Sociales comunitarios de la provincia de Cádiz*, Diputación de Cádiz, Servicio de Publicaciones, p. 34.

Administración de la Junta de Andalucía, centros y establecimientos de Servicios Sociales Especializados de ámbito provincial y supramunicipal de su titularidad, sin perjuicio de lo previsto en la legislación estatal (art. 51.8)⁴²². Además, se ha de añadir a estas funciones la gestión del Programa de Solidaridad de los Andaluces⁴²³, así como la promoción de las acciones de coordinación y apoyo a los Servicios Sociales Comunitarios.

En el caso de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, aunque ésta nace para ser el interlocutor ante las autoridades de Gibraltar, una vez que el Gobierno español decide abrir la verja que separa España de la colonia inglesa, en los Estatutos de la Mancomunidad se contempla, sin embargo, que la asunción de esa figura jurídica constituye simplemente un primer paso para conseguir un carácter institucional más elevado: el reconocimiento político-administrativo de la comarca con la aspiración de obtener un reconocimiento que le permitirá desplegar una estructura administrativa distintas a la municipal, la autonomía y la estatal, y con competencias en materia de Servicios Sociales⁴²⁴. Será a finales de los años 90 cuando, después de más de diez años de negociaciones con la administración central, la Mancomunidad pone las bases definitivas de su situación actual, centrada fundamentalmente en los servicios públicos y apoyada en la transferencia del Agua en Alta por parte de la Confederación Hidrográfica del Sur, aunque también la materia que constituye el ámbito objetivo de esta tesis: los Servicios Sociales mancomunados.

Estos Servicios Sociales mancomunados se concretan en el desarrollo del Plan Integral para la Comunidad Gitana de Andalucía en Algeciras, La Línea, San Roque

⁴²²Ley 9/2006, de 27 de diciembre, cit., art. 51.

⁴²³ “El Programa de Solidaridad de los Andaluces nació fruto del acuerdo en el Diálogo Social entre la Junta de Andalucía y los Agentes Sociales, procurando poner los medios necesarios para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía”. Regulado por: el Decreto 2/1999 que regula El Programa de Solidaridad; la Orden de 8 de octubre de 1999 que regula el pago; Decreto 7/2013 incluye modificación Decreto 2/1999 (Disposición final segunda). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypoliticassociales/areas/inclusion/programa-solidaridad/paginas/presentacion-solidaridad.html> y <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypoliticassociales/areas/inclusion/paginas/normativa-ims.html> (Consultado: 30 de mayo de 2016).

⁴²⁴González de la Torre, D. (2011). Conferencia pronunciada por el Presidente de Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, “La Mancomunidad de municipios del Campo de Gibraltar, presente y futuro”. Algeciras, 15 de diciembre 2011.

y Jimena; el programa Ciudades ante las Drogas en Algeciras, Castellar y Jimena; el Departamento de Políticas de Drogas en los siete municipios; el Servicio de Unidad de Empleo de Mujeres en San Roque, Tarifa, Castellar y Jimena y el Centro Comarcal de Información a la Mujer que presta atención a los municipios de Los Barrios, Tarifa, Castellar de la Frontera y Jimena de la Frontera. Intentando facilitar la aproximación de los recursos sociales que necesitan los colectivos desfavorecidos y/o en riesgo de exclusión social. La Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar actúa en las áreas de atención y promoción del bienestar de la familia y de las unidades de convivencia alternativa; de la infancia; adolescencia y juventud; personas con deficiencias físicas, psíquicas y sensoriales; minorías étnicas; actuando también en la prevención de todo tipo de drogodependencias así como en la prevención y eliminación de cualquier discriminación por razón de raza, sexo o cualquier otra condición para con ello tener acceso a los recursos sociales existentes y lograr su plena integración social.

Asimismo, la Mancomunidad de Municipios tuvo un papel protagonista, junto a la Universidad de Cádiz, en el ámbito de la formación universitaria en materia social, asumiendo la gestión de los estudios universitarios de Relaciones Laborales y de Gestión y Administración Pública a través de la creación en 1991 de la Escuela Universitaria de Estudios Jurídicos y Económicos del Campo de Gibraltar, adscrita a la Universidad de Cádiz, denominada a partir de 1997 Escuela Universitaria Francisco Tomás y Valiente, aún existente aunque sin docencia⁴²⁵. A esta titulación se unió en 2000, bajo la organización y patrocinio de una entidad financiera, la Diplomatura de Trabajo Social, destinada específicamente a la formación de trabajadores sociales y gestionada como centro adscrito de la Universidad de Cádiz, aunque posteriormente, en Octubre de 2012 la Universidad de Turismo y Trabajo Social queda oficialmente cerrada, esto supone el punto y final de estas titulaciones en la zona⁴²⁶

⁴²⁵Ibídem.

⁴²⁶González, C. (2012, 2 de julio de 2012). El día 6 se graduarán los últimos alumnos de turismo y trabajo social. *Europasur*. Disponible en: <http://www.europasur.es/article/algeciras/1297173/dia/se/graduaran/los/ultimos/alumnos/turismo/y/trabajo/social.html#opi> (Consultado: 10 de septiembre de 2015).

En cuanto a la organización consultiva, en junio de 1999 la Mancomunidad constituirá el Consejo Económico y Social del Campo de Gibraltar (CES), órgano consultivo destinado al análisis de la situación de los siete municipios y altavoz de las reivindicaciones del Campo de Gibraltar y de instrumento de consenso para incrementar cara al exterior la fuerza de dichas demandas, estando integrada por todas las Administraciones presentes en la zona, así como los agentes económicos y sociales.

A nivel desconcentrado, en el Campo de Gibraltar, por aplicación de la organización autonómica, la demarcación territorial para la prestación de los Servicios Sociales, están divididas en Zonas de Trabajo Social (ZTS), que es la demarcación territorial para la prestación de los Servicios Sociales, siendo la infraestructura básica para la prestación de estos servicios el Centro de Servicios Sociales Comunitarios⁴²⁷. A su vez, estas ZTS se dividen a su vez en Unidades de Trabajo Social (UTS), estas unidades “tienen como función primordial la atención a la ciudadanía en su acceso a los Servicios Sociales, fundamentalmente a través del Servicio de Información, Valoración, Orientación y Asesoramiento (SIVO)”⁴²⁸. Se pueden diferenciar distintas UTS dentro de las distintas localidades del Campo de Gibraltar. Éstas son las siguientes:

Nombre de la Zona	Núm. de U.T.S
Z.T.S. Algeciras	4
Z.T.S. La Línea de la Concepción	3
Z.T.S. Tarifa	3 ⁴²⁹
Z.T.S. San Roque	3
Z.T.S Jimena de la Frontera	1
Z.T.S Castellar de la Frontera	1
Z.T.S. Los Barrios	1

⁴²⁷Zonas de Necesidades de Transformación Social (ZNTS). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/salud/servicios/contenidos/andaluciaessalud/doc/Intervencion.pdf> (Consultado: 01 de junio de 2016).

⁴²⁸Unidades de Trabajo Social (UTS). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypolicassociales/areas/inclusion/servicios-comunitarios/paginas/unidades-trabajo-social.html> (Consultado: 01 de junio de 2016).

⁴²⁹Realmente sólo existe una UTS, pero con tres demarcaciones en la zona de Tarifa.

Cuadro Núm. 4: Zonas de Trabajo Social y número de UTS. Fuente y Elaboración: propia.

El funcionamiento y administración de cada UTS, serán tratadas de manera individualizada y en profundidad en los capítulos posteriores. Por lo que respecta a ellas, se ha de decir que son las que realizan las tramitaciones de expedientes para la obtención de recursos internos o externos al Sistema Público de Servicios Sociales, así como la derivación, en su caso, hacia otros Sistemas de Protección Social. Estas Unidades de Trabajo suelen tener un ámbito territorial inferior al municipio. Además, los Servicios Sociales de los Ayuntamientos según el art. 19 de la antigua Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, recogía que: “Son los ayuntamientos los responsables de los Servicios Sociales en su ámbito territorial, de acuerdo con la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y dentro del marco de la presente Ley. Estos se deben de encargar de: a) La gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios en los municipios de más de 20.000 habitantes; b) La gestión de los Centros de Servicios Sociales Especializados de ámbito local en los municipios de más de 20.000 habitantes; c) La ejecución y gestión de los programas de Servicios Sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno. Así como se hará cargo de la programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco del Plan Regional de Servicios Sociales a que se refiere el art. 15 de la presente Ley”⁴³⁰.

En síntesis, la evolución de los Servicios Sociales en el Campo de Gibraltar permite identificar una competencia compartida en las funciones legislativas (Estado y CA) y concurrente en las funciones administrativas (Estado, CA y Entes Locales), cuya organización y administración de recursos gestionan el Estado, la Junta de Andalucía, la Diputación Provincial de Cádiz, la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y los Ayuntamientos como conjunto institucional complejo y necesitado de reforma, cuyas deficiencias organizativas, competenciales y normativas dificultan su fin principal, dirigido a mitigar o aliviar las necesidades de las personas. En particular, las estructuras administrativas sobre los Servicios Sociales están sometidas a un severo proceso simplificación administrativa debido a

⁴³⁰Ley 2/1988, de 4 de abril, cit., art. 19.

las exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que el art. 135 CE y la LO 2/2012, de 27 de abril, ha impuesto a las Administraciones Públicas, especialmente a la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos, dejándolos poco a poco con menos capacidad económica para poder actuar⁴³¹. A nivel local, ante la imposibilidad de ofrecer una prestación ágil y eficaz de los Servicios Sociales, se presentan numerosas situaciones donde, además de anularse *de facto* el principio de descentralización en esta materia, se restringen o vulneran muchos de los derechos sociales quedando comprometidos los principios que son fundamentales en los Servicios Sociales. Concretamente, en el Campo de Gibraltar estos recortes y reformas legislativas han provocado: la disminución de los servicios públicos, un perjuicio constante a la calidad de vida de las personas, el cierre forzoso de numerosas asociaciones por las deudas con la Seguridad Social:

“Este deterioro generalizado en las estructuras administrativas de los Servicios Sociales se debe a los pagos pendientes de la Junta a los trabajadores, como por ejemplo, la coordinadora abril de San Roque (centro de atención a la drogodependencia) debiéndoles siete meses de salarios a los trabajadores de la asociación, con deudas la Seguridad Social, que suma una cifra cercana a los 900.000 euros, o los 300.000 euros los que debe la Junta a Apadis, la Asociación de Padres de Deficientes Psíquicos de Algeciras, la desaparición del programa de atención a los gitanos del Campo de Gibraltar, que actualmente los sindicatos como UGT o CCOO pelean para reanudar de nuevo estos servicios ofertados por la Junta de Andalucía, e incluso se ha llevado a cabo la desaparición de la Diplomatura Universitaria en Trabajo Social, dedicada a la formación de profesionales en materia de Servicios Sociales”⁴³².

⁴³¹El País (2013, 20 de mayo). Los ayuntamientos recortan un 40% el gasto por habitante por falta de ingresos. *El País*. Disponible en: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/05/20/valencia/1369062988_586720.html (Consultado: 21 de julio de 2013).

⁴³²Burgal, R. (2013, 29 de julio). «Estoy agotada y ya no puedo hacer nada más con mi hija». *Lavozdigital.es*. Disponible en: <http://www.lavozdigital.es/cadiz/v/20130729/cadiz/estoy-agotada-puedo-hacer-20130729.html> (Consultado: 30 de julio de 2013). Europa Sur. (2013, 31 de julio). Los sindicatos reclaman recuperar el programa de atención a los gitanos. *Europasur*. Disponible en: http://www.europasur.es/comarca/sindicatos-reclaman-recuperar-programa-atencion_0_720828565.html (Consultado: 30 de julio de 2013).

CAPÍTULO 9:

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LOS MUNICIPIOS DEL CAMPO DE GIBRALTAR.

El Campo de Gibraltar está situado en la provincia de Cádiz y cuenta con siete municipios: Los Barrios, Castellar de la Frontera, Jimena de la Frontera, La Línea de la Concepción, San Roque, Tarifa y Algeciras. La población total de los siete municipios es de 264.290 habitantes en el año 2015 (datos de los informes Argos), sin ser sumadas aquellas personas que no se encuentran registradas en el censo. Para poder comprender mejor la actuación de los Servicios Sociales es imprescindible analizar minuciosamente cada municipio, por ello, se expondrán los orígenes de estos Servicios Sociales en cada municipio y como se han desarrollado con el tiempo.

Uno de los primeros puntos a tener en cuenta para este capítulo es el nacimiento del I Plan de Desarrollo Económico y Social del Campo de Gibraltar (1964-1967), pues fue este Plan el que impulsó la promoción y desarrollo social, económico e industrial de la zona del Campo de Gibraltar⁴³³. A partir de ese momento se transformó la estructura socioeconómica de estas áreas y se establecieron numerosas medidas para la mejoría del Campo de Gibraltar (en los años sesenta). Entre las medidas llevadas a cabo se pueden citar la construcción de viviendas, escuelas, industrias... Después de este primer contacto con el I Plan de desarrollo se comenzará a describir y analizar la evolución de los municipios del Campo de Gibraltar⁴³⁴.

⁴³³Lozano Maldonado, J. M. (1974). El Campo de Gibraltar y su plan de desarrollo: Aproximación geográfica a un paisaje en transformación. *Cuadernos Geográficos De La Universidad De Granada*, (4), pp. 57-99. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2195187.pdf> (Consultado en: 15 de Febrero 2017).

⁴³⁴Ibídem.

1. Orígenes y Evolución de los Servicios Sociales en Algeciras.

Como se ha podido comprobar, en el siglo XVIII, se llevaba a cabo la caridad y la beneficencia “por amor al prójimo”. Como expone Del Valle Pantojo, hay cuatro fases en la historia de Algeciras:

“La primera, se caracteriza por una concepción represiva, en la que, por ejemplo, se castiga la reincidencia, la vagancia, la mendicidad con la horca. En una segunda fase, se pretende aislar a los mendigos, enfermos, huérfanos y necesitados. A este concepto responde en los hospitales y hospicios hasta el siglo XVIII y comienzos del XIX. La tercera fase, coincide con la ilustración y sus ideas paternalistas de la beneficencia entendida como caridad. Es el auge de la Sociedad de Socorros Mutuos, de los círculos católicos de obreros, los montes de piedad, las cajas de ahorros... Por último, una cuarta etapa, entendida como deber del Estado y no como caridad”⁴³⁵.

Pues bien, resumidas las etapas de las políticas sociales desempeñadas en el municipio de Algeciras, se ha de desmembrar su evolución. En el siglo XVIII, las iniciativas sociales no existían, y muchas personas se veían desamparadas. Fue en los años veinte, cuando se intentó crear un convento y un colegio en la casa que un vecino donó, para la ayuda al prójimo-Antonio de Ontañón-. Pero tras la muerte de este señor se produjo un cambio en la propiedad del inmueble y hasta el 1748 no hubo la construcción de dicha iglesia⁴³⁶. Aún en el 1809, Algeciras sólo contaba con un convento de religiosas, que eran las que llevaban a cabo la ayuda a los necesitados, nadie más se hacía cargo de las personas que necesitaban ayudas o estaban en riesgo de exclusión social⁴³⁷.

Uno de los casos históricos investigados, es la creación del Hospital de la Caridad. En el año 1729, la Hermandad de la Caridad comenzó a recoger limosnas para la construcción de un hospital. Nueve años más tarde, en 1738, la capilla de

⁴³⁵Del Valle Pantojo, A. (2009). “Consideraciones sobre los niños expósitos en la Algeciras del siglo XIX”. *Revista Palma*, Núm. 5, 50-53.

⁴³⁶Aranda Bernal, A. y Quiles García, F. (1999). *Historia urbana de Algeciras*. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, p.221.

⁴³⁷ *Ibíd.*

Nuestra Señora de Europa dejó de ejercer como parroquia, por lo tanto la acción de acoger a los enfermos pobres recayó en la Hermandad de la Caridad⁴³⁸. En estas circunstancias, en el 1748, la Hermandad de la Caridad comienza con urgencia a tramitar la construcción del Hospital de la Caridad, de ahí que los primeros ingresos de enfermos en este hospital se realizan en el año 1752⁴³⁹. Es en los años 1755 cuando queda creado el Hospital de la Caridad que albergaba: un centro sanitario, una pequeña iglesia y también una casa de acogida de niños expósitos.

Posteriormente, en 1821 se constituyó la Junta Local de Beneficencia en Algeciras, conocida como la Junta de Socorro, quedando extinguida la Junta de Caridad, por lo que los temas sociales quedan a cargo del municipio y de su presupuesto⁴⁴⁰. Es por tanto el Estado, en el año 1849, quien se ocupa directamente del mantenimiento del Hospital de la Caridad y, por tanto, de la Casa de los niños Expósitos que albergaban en sus instalaciones.

No es hasta mediados del siglo XIX, cuando la Diputación de Cádiz se hace cargo de la gestión de la Casa de Expósitos, centralizando el servicio en la provincia de Cádiz⁴⁴¹. Pues bien, ya constituida la Junta de Beneficencia, comienza a acrecentar la protección social en el municipio.

Por otro lado, en 1842, se comienza a llevar a cabo el socorro a presos pobres⁴⁴², es decir, los ayuntamientos en el momento en que un vecino era encarcelado anticipaban el importe del gasto que suponía los primeros ocho días en dicho lugar y, posteriormente, era la Diputación Provincial la que se encargaba del mantenimiento, pero ya a nivel municipal comenzaban las “ayudas” a los sectores más desfavorecidos y con problemas...

⁴³⁸Ibídem, p. 224.

⁴³⁹Santacana y Mensayas, E. (1901). *Antiguo y moderno Algeciras*. Algeciras. El Porvenir, pp. 255-258.

⁴⁴⁰Ibídem, p. 256.

⁴⁴¹Del Valle Pantojo, A., *op.cit.*, pp. 50-53.

⁴⁴²Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes, Archivo Municipal de Algeciras (AMA), Código 3.07, Signatura 81, 1842-1894.

Diez años más tarde de este hecho, en 1852 comienzan a concederse ayudas económicas⁴⁴³ a las personas desfavorecidas del municipio. La mayor parte de estas ayudas iban destinadas a la compra de medicamentos, traslados a hospitales y ayudas puntuales... ¿Qué quiere decir las ayudas puntuales? En aquel tiempo las personas que padecían tuberculosis eran numerosas, por esta razón, muchas familias quemaban la ropa una vez que el enfermo se curaba o fallecía, por miedo al contagio. A causa de esta pérdida se pedían ayudas puntuales (dinerarias) para reponer el mal sufrido. También se tramitaban socorros, para aquellos enfermos que dependían de algún familiar, y así facilitar las tareas cotidianas, también se concedían auxilios a todas las mujeres que quedaban viudas y no tenían como mantener a la familia. Además, se comenzó a prestar asistencia a la Salud Mental⁴⁴⁴ y se confieren ayudas por desastres⁴⁴⁵ (epidemias, catástrofes naturales...).

Diez años más tarde de que se prestaran estas ayudas, cada vez había más personas que solicitaban “auxilios” para comer, para cuidar a personas dependientes etc. Entonces se comenzaron a sufragar estas ayudas a través de campañas benéficas⁴⁴⁶ y bienes de beneficencia⁴⁴⁷. Por campañas benéficas se entienden: rifas, corrida de novillos a beneficio de algún programa, puestos esporádicos en la feria... Un año más tarde se crea la Junta del Pan (1863)⁴⁴⁸, pues el precio del trigo era tan elevado que una gran parte de la población no podía comprarlo, de esta forma este consejo abarataba el precio del pan y a veces lo daban gratis a los necesitados. Al mismo tiempo, se ha comprobado a través de las múltiples investigaciones realizadas, que en estos años, la protección de menores⁴⁴⁹ se hacía cada vez más fuerte, creándose la Junta de Maternidad y Expósitos (1865)⁴⁵⁰.

⁴⁴³Ibídem, Signatura 159, 1852-1963.

⁴⁴⁴Ibídem, Signatura 129, 1852-1951.

⁴⁴⁵Ibídem, Signatura 161, 1852-1963.

⁴⁴⁶Ibídem, Signatura 159, 1862-1949.

⁴⁴⁷Ibídem, Signatura 159, 1862-1878.

⁴⁴⁸Ibídem, Juntas Locales, Expedientes, Signatura 56, Código 3.07, 1863.

⁴⁴⁹Ibídem, Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes, Código 3.07, Signatura 213, 1862-1965.

Entre el 1868 y 1870, acontecen las fundaciones públicas benéficas⁴⁵¹ para atender y ayudar a las personas que se encontraban con problemas sociales. La dirección de toda la beneficencia en España, quedaba en manos del gobierno, a través de la Junta General de Beneficencia en Madrid, las Juntas Provinciales en cada capital de provincia y las Juntas Municipales, por tanto, la beneficencia en esta época puede decirse que es cuando queda regulada por el Estado⁴⁵². Por otra parte, en estos años se llevaba a cabo también la asistencia médica benéfica⁴⁵³, es decir se realizaban visitas médicas por distritos. En Algeciras se consideraba que había cuatro barrios, así pues, cada médico de su zona hacía la visita médica domiciliaria correspondiente. Es en el año 1878, cuando Algeciras comienza a elaborar un padrón de los vecinos que se consideraban “pobres en de beneficencia”⁴⁵⁴ y comienzan a realizarse las visitas a aquellas personas (1903) y un poco más tarde se les tramitaban las recetas de beneficencia (1905).

A principios del siglo XX, el interés por la asistencia a los sectores menos favorecidos de la sociedad tuvo su reflejo en la institución de un asilo para ancianos desamparados de Algeciras, atendidos por una comunidad religiosa, las Hermanas de los Pobres. El edificio se encontraba en muy malas condiciones, a tal punto que el Ayuntamiento de Algeciras, en el año 1905, comenzó a concederles ayudas de 65 pesetas mensuales para llevar a cabo la edificación⁴⁵⁵. Una vez terminada la obra, a la vez que se prestaba ayuda social para los ancianos también se fundó un colegio de mujeres para enseñarles a leer, escribir... y paralelamente se ayudaban a las mujeres víctimas de la prostitución.

⁴⁵⁰Ibídem, Juntas Locales, Expedientes, Código 3.07, Signatura 56, 1868-1934.

⁴⁵¹Ibídem, Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes, Código 3.07, Signatura 213, 1862-1965.

⁴⁵²Histórico provincial de Cádiz, Junta provincial de Beneficencia de Cádiz. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/cultura/archivos/web_es/DetalleFonColPdf?d=pdfyid=312 (Consultado 04 de agosto de 2013).

⁴⁵³Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes, Archivo Municipal de Algeciras (AMA), Código 3.07, Signatura 213, 1870-1962.

⁴⁵⁴ Ibídem, Signaturas 26 y 128, 1878-1910.

⁴⁵⁵Aranda Bernal, A. y Quiles García, F., *op.cit.*, pp.227-228.

Posteriormente, en 1962 el ayuntamiento asume las tareas administrativas del fondo nacional de acción social, destinado a atender a ancianos, enfermos y a ayudar al sostenimiento de la beneficencia general y particular.

Veinte años después en los años 1984-1985 aún no existían los Servicios Sociales como lo concebimos en la actualidad. No es hasta el 1986, después de establecer un convenio entre este ayuntamiento de Algeciras y la Diputación de Cádiz, cuando se facilita el punto de partida de los Servicios Sociales en este municipio. En un primer lugar, contrataron a la primera trabajadora social para llevar a cabo los distintos programas en la localidad: ayudas de emergencia social, ayudas puntuales... En este año, los Servicios Sociales, se ubicaban en un pequeño despacho en el parque de bomberos de Algeciras. Años más tarde se creó el SAD, así como el programa de Infancia y Familia... Es en estos años, donde además de contar con trabajadores sociales se incluye la figura de los educadores sociales. Era la Diputación de Cádiz y el Ayuntamiento de Algeciras los que acordaban los programas, el personal...pero en el año 1988 con la implantación del Plan Concertado de los Servicios Sociales, este sistema pasa a depender de la Junta de Andalucía⁴⁵⁶.

En Algeciras, el sistema de Servicios Sociales ha tenido varias sedes, después de estar en el parque de bomberos fueron ubicados en Gregorio Marañón, más tarde en una sede en la ONCE y ahora mismo su sede central se encuentra ubicada en el Paseo de la Conferencia, aunque con el fin de prestar un servicio más próximo a los ciudadanos de Algeciras, desarrollan sus actividades desde diferentes UTS, las cuales se verán posteriormente en los distintos esquemas. Los organigramas actuales que describen a la perfección los Servicios Sociales de Algeciras son los siguientes:

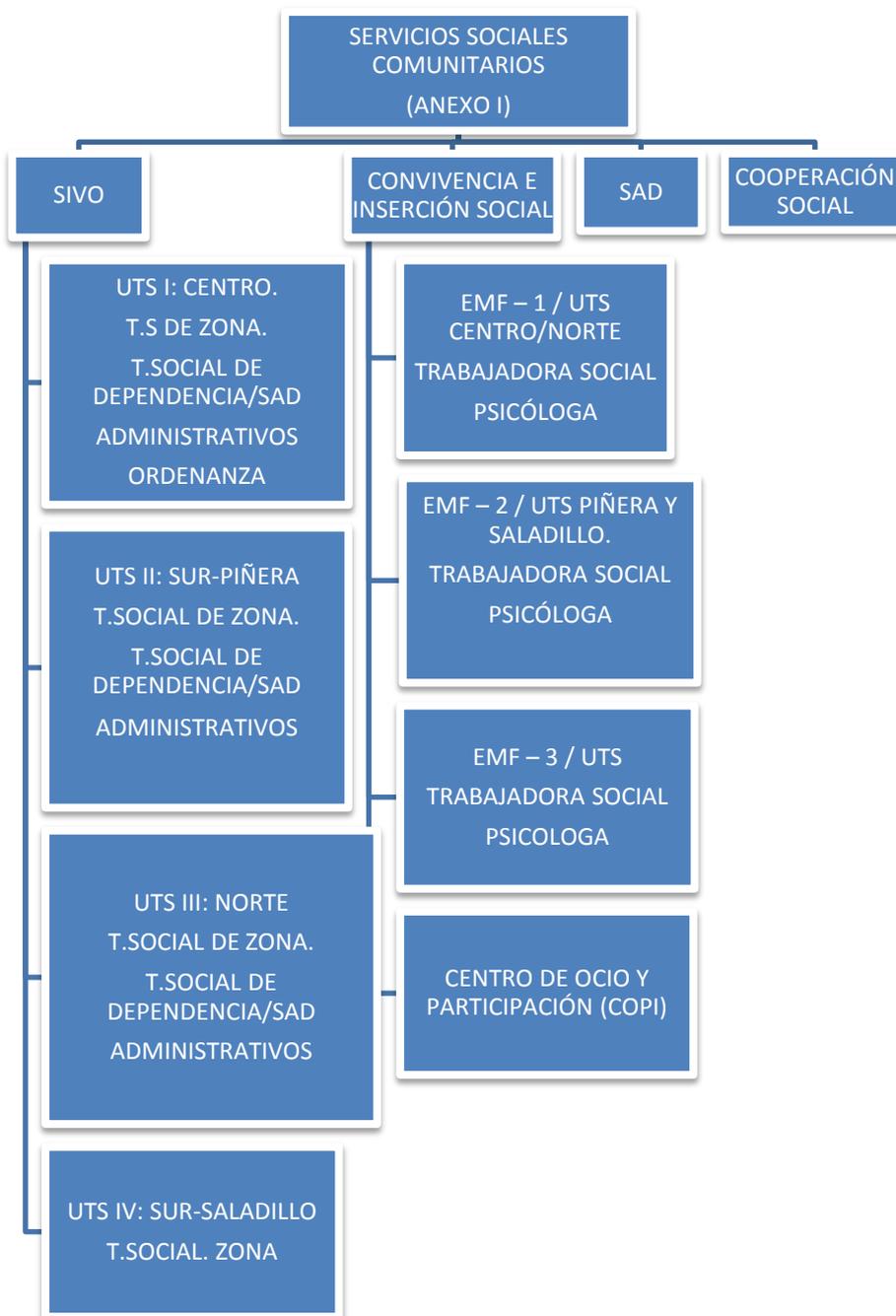
⁴⁵⁶Información cedida por la Jefa de sección de Servicios Sociales de Algeciras.

a) Organigrama de la Delegación Municipal de Igualdad y Bienestar Social del Ayuntamiento de Algeciras.



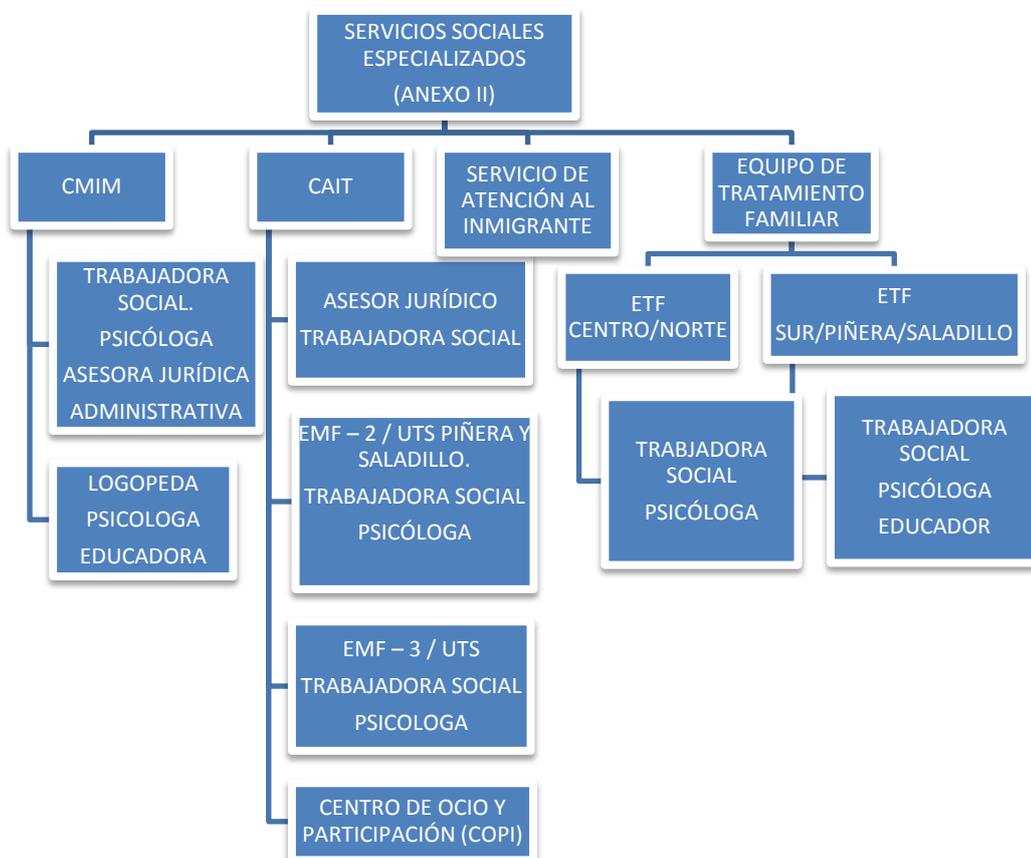
Organigrama Núm. 2: Delegación de Igualdad y Bienestar Social del Ayuntamiento de Algeciras. Fuente: Servicios Sociales Comunitarios Algeciras. Elaboración propia.

b) Organigrama de los Servicios Sociales Comunitarios de Algeciras.



Organigrama Núm.3: Servicios Sociales Comunitarios Ayuntamiento de Algeciras. Fuente: Servicios Sociales Comunitarios Algeciras. Elaboración: propia.

c) Organigrama de los Servicios Sociales Especializados de Algeciras.



Organigrama Núm.4: Servicios Sociales Especializados Ayuntamiento de Algeciras. Fuente: Servicios Sociales Comunitarios Algeciras. Elaboración: propia.

2. Orígenes y Evolución de los Servicios Sociales en Castellar de la Frontera.

Remontándonos en el Castellar de 1850, se observa como las primeras referencias benéfico-asistencialista, habla de un pueblo de 191 habitantes con ayuntamiento, iglesia, cárcel y una escuela de primera enseñanza con 18 niños⁴⁵⁷. Donde las ayudas que se recibían eran a través de la caridad de las personas más pudientes.

Un hecho histórico concreto, que hizo que se evolucionara en la política social, es que a partir del año 1939 se comienzan a realizar los Padrones de Beneficencia, donde se recogían a todas aquellas familias que se reconocían como pobres. Este Padrón de Beneficencia se llevó a cabo hasta el 1992⁴⁵⁸. Es en ese contexto fue donde se empieza a dar más importancia a la cuestión social (1939). Aunque desde el 1926, se realizaban adjudicaciones de viviendas protegidas en el municipio⁴⁵⁹.

Posteriormente, en el 1945, comenzaron a llevarse a cabo los recibos de ayuda, estos eran unos cheques destinados a aquellas personas que carecían de medios para solventar las carencias personales (estas ayudas estuvieron en vigor 8 años)⁴⁶⁰. No fue hasta el 1945, cuando se comenzó a estudiar más detenidamente estas ayudas y el tema de la beneficencia en las sesiones de Juntas Locales⁴⁶¹. Dos años después de la configuración de estas Juntas Locales se consolidaron las ayudas económicas que se llevaron a cabo hasta el 1977⁴⁶². En este enclave, concretamente en el 1953, se crea la Junta Contra el Analfabetismo y se empieza a intentar realizar el primer censo de personas analfabetas⁴⁶³.

⁴⁵⁷Mogollo Galván, J. A. (2005). La educación en Castellar de la Frontera. *Almoraima: Revista De Estudios Campogibraltares*, (32), 169-174, p. 170.

⁴⁵⁸Beneficencia y Asistencia Social, Padrón de Beneficencia, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 881, 1939-1992.

⁴⁵⁹Ibídem, Adjudicación de viviendas, Código 3.07, Signatura 875-877, 1926-2002.

⁴⁶⁰Ibídem, Recibos de ayudas, Código 3.07, Signatura 882, 1945-1983.

⁴⁶¹Ibídem, Expedientes de sesiones de Juntas Locales, Código 3.07, Signatura 863, 1945-1992.

⁴⁶²Ibídem, Ayudas económicas, Código 3.07, Signatura 866, 1948-1997.

⁴⁶³ Mogollo Galván, J.A., *op.cit.*, p. 172.

Pues bien, en los años 1960 ya se comienza a hacer uso de la nomenclatura Asistencia Social, dando paso a un nuevo marco en este municipio. Es en este año cuando se empiezan a otorgar ayudas y subvenciones a Asuntos Sociales⁴⁶⁴. A partir de este momento, comienzan a concederse distintas ayudas y servicios para la población de Castellar de la Frontera como: Ayudas por ancianidad (1983-2001)⁴⁶⁵, Ayudas al minusválido (1986)⁴⁶⁶; Ayudas a los excombatientes (1988)⁴⁶⁷; Ayudas al emigrante (1992)⁴⁶⁸; Ayuda por enfermedad (1998)⁴⁶⁹ y Ayudas a los pros damnificados (1963- 1989 y 1990-2001)⁴⁷⁰. Además de lo anterior, este municipio en 1985, colaboró con el patronato provincial de lucha contra la drogdependencia⁴⁷¹.

En este enclave, fue necesaria la figura de profesionales del Trabajo Social. Fue el año 1987 cuando Castellar de la Frontera cuenta por primera vez con una Trabajadora social, fue en este año porque el municipio de Jimena de Frontera contrató a una trabajadora social en su localidad, y ésta se desplazaba un día en semana hacia Castellar de la Frontera, para prestar Servicios Sociales a las personas del municipio. Tal como avanzaban los años, aumentaba cada vez más la población y este hecho hizo que en el año 2007, el Ayuntamiento de Castellar de la Frontera, a través de la Diputación de Cádiz, contratara a una trabajadora social (de lunes a viernes -4 horas/día-) para paliar las necesidades que los habitantes demandaban en cuanto a cuestiones sociales se trataban. Dos años más tarde se incorpora otra trabajadora social, prestando sólo 3 días en semana. Es en el año 2011, cuando las dos trabajadoras sociales, se ocupan de manera permanente de los Servicios Sociales Comunitarios (de lunes a viernes). Este servicio depende de la Diputación de Cádiz, tanto económica como funcionalmente, ya que el pueblo cuenta con menos de 20.000 habitantes.

⁴⁶⁴Beneficencia y Asistencia Social, Ayudas a Asuntos Sociales, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 864 y 865, 1962-1992 y 1994-2001.

⁴⁶⁵Ibídem, Ayudas por ancianidad, Código 3.07, Signatura 864, 1983-2001.

⁴⁶⁶Ibídem, Ayudas al minusválido, Código 3.07, Signatura 866, 1986.

⁴⁶⁷Ibídem, Ayudas al excombatiente, Código 3.07, Signatura 866, 1988.

⁴⁶⁸Ibídem, Ayudas al emigrante, Código 3.07, Signatura 866, 1992.

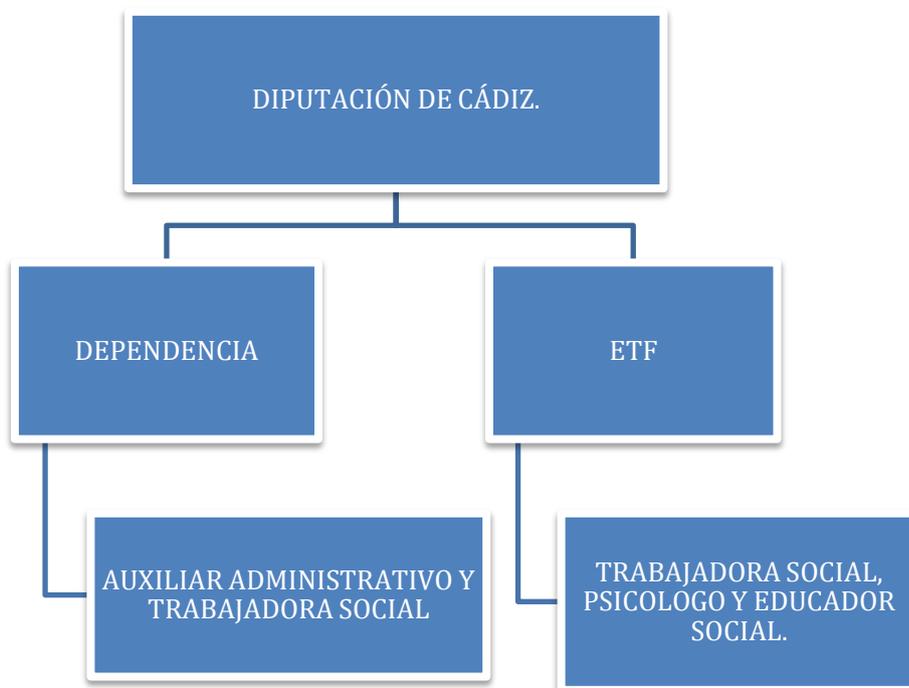
⁴⁶⁹Ibídem, Ayudas por enfermedad, Código 3.07, Signatura 866, 1998.

⁴⁷⁰Ibídem, Ayudas pro damnificados, Código 3.07, Signatura 867 y 868, 1963-1989 y 1990-2001.

⁴⁷¹Ibídem, Ayudas pro damnificados, Código 3.07, Signatura 870, 1985.

Añadir que los Servicios Sociales de Castellar de la Frontera⁴⁷² abarcan: El Castillo de Castellar, la Almoraima y el núcleo urbano, donde se encuentra ubicada la sede de los Servicios Sociales, teniendo como referencia el centro de Tarifa⁴⁷³.

a) Organigrama de los servicios que presta la Diputación de Cádiz en el municipio de Castellar de la Frontera.



Organigrama Núm. 5: Servicios que presta la Diputación de Cádiz en el municipio de Castellar de la Frontera. Fuente: Servicios Sociales Comunitarios Castellar de la Frontera. Elaboración: propia.

⁴⁷²En Castellar de la Frontera los Servicios Sociales se encuentran en la C/ Las Rosas S/N, aunque anteriormente estuviesen ubicados en el Ayuntamiento de dicha población.

⁴⁷³Mogollo Galván, J., *op.cit*, p.170.

b) Organigrama de los Servicios Sociales Comunitarios en Castellar de la Frontera⁴⁷⁴.



Organigrama Núm.6: Servicios Sociales Comunitarios del municipio de Castellar de la Frontera. Fuente: Servicios Sociales Comunitarios Castellar de la Frontera. Elaboración: propia.

3. Orígenes y Evolución de los Servicios Sociales en Jimena de la Frontera.

En cuanto a la historia benéfico-asistencialista del municipio de Jimena de la Frontera, que dio paso a lo que actualmente son los Servicios Sociales, los primeros datos encontrados son los Padrones de Beneficencia. Estos padrones de beneficencia comenzaron a realizarse en el año 1928, y continuó llevándose a cabo esta labor hasta el 1982⁴⁷⁵. En estos primeros años, la mayoría de ayudas que se otorgaban eran ayudas destinadas a mutilados y viudas de guerra. Estos “auxilios” económicos, se comenzaron a dar en el año 1936 y según los datos históricos no concluyeron hasta finales del año 1983⁴⁷⁶.

En el 1938, comienzan las sesiones Juntas Locales y, en 1948, se comenzaron a registrar todas las reuniones que se realizaban y las conclusiones a las que se llegaban de los temas abordados, que sobre todo eran inclinados a temas de Beneficencia⁴⁷⁷.

Desde 1946 y durante más de 25 años era costumbre, como se ha visto en anteriores municipios, realizar campañas benéficas para recaudar fondos y destinarlo a la “beneficencia”.⁴⁷⁸ En el 1948, se constituyó el denominado Patronato de Vivienda Rural, es muy abundante las carpetas dedicadas a esta temática. Los expedientes que se han encontrado en los Archivos Municipales van desde el año 1948 hasta 1982. Dentro de estas carpetas, se recogen todo lo relacionado con las viviendas de aquellos tiempos. Las solicitudes más abundantes son las peticiones de ayudas a este patronato, las concesiones de ayudas económicas⁴⁷⁹ y los expedientes de adjudicación de viviendas⁴⁸⁰.

⁴⁷⁵Beneficencia y Asistencia Social, Padrón de Beneficencia, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1356 y 1357, 1928-1975 y 1975-1982.

⁴⁷⁶Ibídem, Padrón de Beneficencia, Código 3.07, Signatura 1339 y 1340, 1936-1977 y 1978-1983.

⁴⁷⁷Ibídem, Expediente de sesiones de Juntas Locales y registro de sesiones de Juntas Locales, Código 3.07, Signatura 1325 y 1326, 1938-1987 y 1948-1973.

⁴⁷⁸Ibídem, Campaña Benéfica, Código 3.07, Signatura 1341, 1946 -1973.

⁴⁷⁹Ibídem, Patronato de vivienda rural, Código 3.07, Signatura 1344-1347, 1948-1974,1963-1981, 1978, 1979-1982.

⁴⁸⁰Ibídem, Expedientes de adjudicación de viviendas, Código 3.07, Signatura 1348-1352, 1991, 2002 y 2003.

Con la configuración del INSS en el 1948⁴⁸¹, se comenzaron a destinar ayudas a las personas necesitadas, como: Ayudas a familias de funcionarios (1961-1973)⁴⁸²; Ayudas económicas (desde 1967 hasta 1990)⁴⁸³; Ayudas por enfermedad y ancianidad (1986)⁴⁸⁴; Ayudas pro damnificados o ayudas a emergencias (1990)⁴⁸⁵... Es a partir del 1997, cuando se conceden ayudas destinadas a Asuntos Sociales que duró hasta el año 2001⁴⁸⁶, así como las concesiones de subvenciones en la materia (1997-2000)⁴⁸⁷. Un año más tarde, se comienzan a dar prestaciones sociales a las Asociaciones (2002-2004)⁴⁸⁸. Y, en el año 2003, se originan las ayudas a domicilio⁴⁸⁹ y los Planes y programas municipales de Servicios Sociales⁴⁹⁰.

Pues bien, dentro de este marco, concretamente en el año 1987, se da paso a la configuración de los Servicios Sociales Comunitarios en esta localidad. Los Servicios Sociales, desde aquellos años se siguen prestando desde Jimena núcleo, acudiendo un día a la semana a cada una de las pedanías del municipio. Originariamente sólo se contaba con una trabajadora social. Fue a finales del año 1989 cuando se incorporó al equipo otra trabajadora Social. Y en el año 1998, el Ayuntamiento de Jimena de la Frontera, mediante un programa a través de la Diputación de Cádiz, contrató a una educadora de familia, y no es hasta el año 2012, cuando se incorpora al equipo una auxiliar administrativa a media jornada. Actualmente, el equipo técnico de los Servicios Sociales Comunitarios de Jimena de la Frontera está formado por: dos trabajadoras sociales (dependiente del Ayuntamiento),

⁴⁸¹Ibídem, Instituto de Servicios Sociales, Código 3.07, Signatura 1343, 1948.

⁴⁸²Ibídem, Ayudas a familias de funcionarios, Código 3.07, Signatura 1354, 1961-1973.

⁴⁸³Ibídem, Ayudas económicas, Código 3.07, Signatura 1329-1335, 1967-1984 y 1990-1993.

⁴⁸⁴Ibídem, Ayudas por enfermedad y ancianidad, Código 3.07, Signatura 1336, 1986.

⁴⁸⁵Ibídem, Ayuda pro damnificados, Código 3.07, Signatura 1340, 1990.

⁴⁸⁶Ibídem, Ayudas para Asuntos Sociales, Código 3.07, Signatura 1328, 1997- 2001.

⁴⁸⁷Ibídem, Expedientes de concesión de subvenciones, Código 3.07, Signatura 1353, 1997-2000.

⁴⁸⁸Ibídem, Expedientes de prestación social a asociaciones, Código 3.07, Signatura 1328. 2002-2004.

⁴⁸⁹Ibídem, Ayuda a Domicilio, Código 3.07, Signatura 1328, 2003.

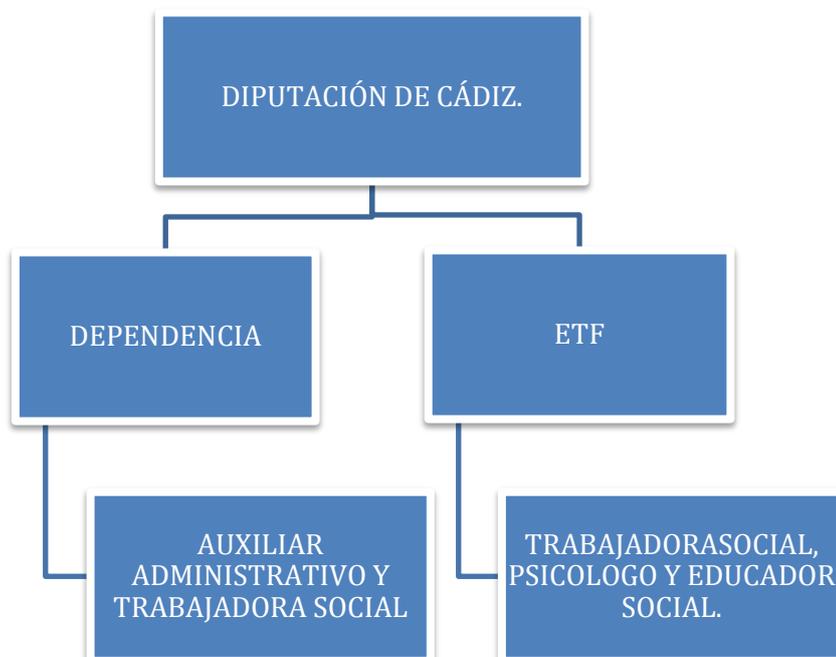
⁴⁹⁰Ibídem, Planes y programas municipales de Servicios Sociales, Código 3.07, Signatura 1347, 2003.

una educadora social (dependiente de la Diputación de Cádiz) y una auxiliar administrativa (dependiente del Ayuntamiento).

Al igual que los Servicios Sociales de Castellar de la Frontera, la gestión y coordinación de los municipios de hasta 20.000 habitantes dependen de la Diputación Provincial de Cádiz, ya que Jimena de la Frontera es un municipio de carácter rural y tiene menos de 20.000 habitantes. También prestan estos servicios a los núcleos pertenecientes a este municipio: la Estación, San Pablo de Buceite y San Martín del Tesorillo.

El centro de Servicios Sociales Comunitarios de Jimena de Frontera, se financia con los recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Ayuntamiento, así mismo, se cofinancia mediante aportaciones de otras administraciones públicas, como los convenios con la Diputación para el mantenimiento y desarrollo de los Servicios Sociales Comunitarios, incluyendo personal, prestaciones básicas y programas contemplados en el plan bianual suscrito, así como otras subvenciones aprobadas por otras administraciones públicas.

a) Organigrama de los servicios que presta la Diputación de Cádiz en Jimena de la Fra.



Organigrama Núm. 7: Servicios que presta la Diputación de Cádiz en el municipio de Jimena de la Frontera. Fuente: Servicios Sociales Comunitarios Castellar de la Frontera. Elaboración: propia.

b) Organigrama de los Servicios Sociales Comunitarios en Jimena de la Frontera.



Organigrama Núm.8: Servicios Sociales Comunitarios del municipio de Jimena de la Frontera. Fuente: Servicios Sociales Comunitarios Castellar de la Frontera. Elaboración: propia.

4. Orígenes y Evolución de los Servicios Sociales en San Roque⁴⁹¹.

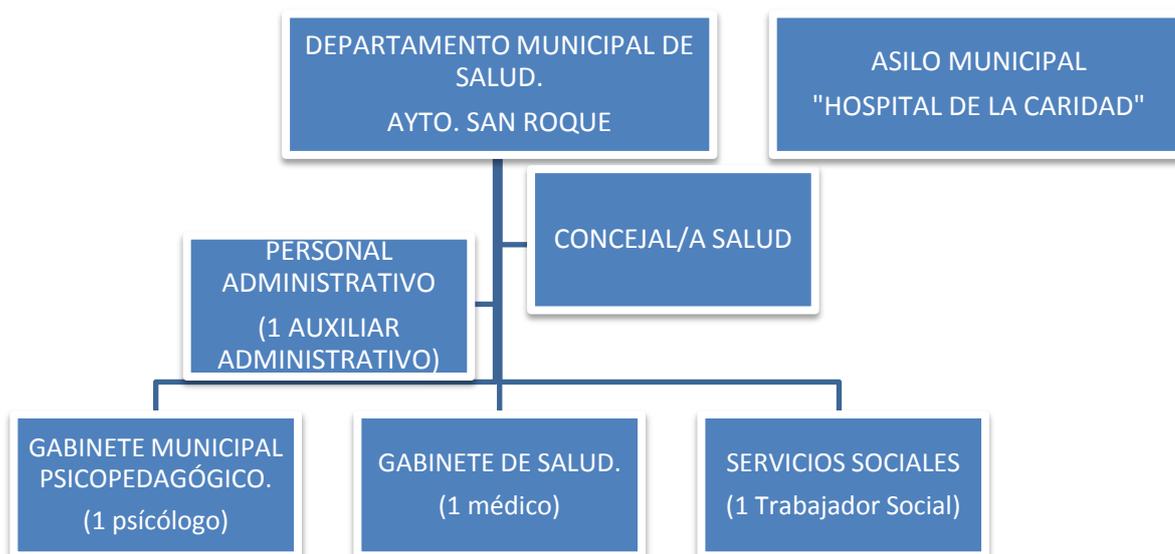
La población de San Roque se encuentra dividida en: un núcleo principal que es San Roque casco y 12 barriadas (Zona Norte: Guadiaro, San Enrique de Guadiaro, Pueblo Nuevo de Guadiaro, Torreguadiaro, San Diego y Sotogrande; Zona de la Bahía: Puente Mayorga, Campamento y Guadarranque; Zona del interior: Estación de San Roque, Taraguilla y Ensenada de Miraflores).

Pues bien, en este municipio antes de la configuración de los Servicios Sociales, las funciones que se desarrollaban eran de índole benéfico-asistencialista, las prácticas se realizaban desde el Departamento Municipal de Salud y continuó así hasta mediados de la década de los 90⁴⁹². Luego, la nomenclatura fue variando en función de los resultados de elecciones municipales y del partido que gobernase. Ha sido Concejalía de Servicios Sociales, luego de Asuntos Sociales y por último de Bienestar Social e Igualdad.

En un principio, la mayoría de las atenciones a las personas enfermas y necesitadas, eran llevadas a cabo a través del Hospital de Caridad-Asilo de Ancianos y de la capilla de Nuestra Señora de la Visitación, que fueron construidos en 1776, con la iniciativa de la Hermandad de la Caridad y reconstruidos en 1909. Este Hospital-Asilo de ancianos era dirigido por un grupo de religiosas, y destinado sobre todo a personas mayores. De ahí que el último dato de la configuración de los Servicios Sociales se encontrase en el antiguo Departamento Municipal de Salud, que contaba con un trabajador social. Sin embargo, no se tenía apenas relación en el cometido y ejercicio de los Servicios Sociales. El organigrama de ese momento se resume en el cuadro siguiente:

⁴⁹¹Manuscrito facilitado por la Delegación de Bienestar Social e Igualdad del Ayuntamiento de San Roque, en concreto por Juana Gutiérrez Cortés, jefa del Servicio del departamento de Servicios Sociales e Igualdad, a fecha de 20 de enero de 2015.

⁴⁹²Beneficencia y Asistencia Social, Archivo Municipal de San Roque (AMSR), Código 3.07, Signatura 182, 1963 y 1964.



Organigrama Núm.9: Departamento Municipal de Salud (San Roque). Fuente: Servicios Sociales Comunitarios San Roque. Elaboración propia.

Según los documentos analizados del archivo histórico de San Roque, fue en el año 1821 y 1822 cuando se comienza a realizar una serie estadísticas sobre la beneficencia pública, la casa de expósitos y maternidad de San Roque, así como una relación de los mendigos existentes en la localidad y el estado en el que se encontraban⁴⁹³. Posteriormente, en el 1880 se hace el primer escrito desde la Diputación Provincial de Cádiz en el que se expone que las personas dementes pueden ser ingresar en el hospicio de la ciudad⁴⁹⁴ y 17 años más tarde se crea la relación de los expósitos ingresados en la receptoría de San Roque, que

⁴⁹³Ibídem, Signatura 182, Expedientes 1- 4, 1821 y 1822.

Expediente núm.1: Estadística de Beneficencia Pública, Casa de Expósitos y Maternidad de San Roque. Preguntas y respuestas. Tabla de edades de los niños, 1821.

Expediente núm. 2: Estado de los mendigos existentes en esta población. Febrero 1822.

Expediente núm. 3: Estado de los mendigos existentes en esta población. Marzo 1822.

Expediente núm. 4: Estado de los mendigos existentes en esta población, en los 4 cuarteles en los que se encuentra dividida la población. Marzo 1822.

⁴⁹⁴Ibídem, Signatura 182, Expediente 11, Escritos de la Diputación provincial para que ingresen personas dementes en el hospicio de la ciudad, 1880.

posteriormente fueron entregados en la casa matriz de Cádiz⁴⁹⁵. Por otra parte, en el año 1892 se crea el padrón de pobres para el servicio médico-farmacéutico municipal⁴⁹⁶

En el año 1936, hay dos hechos importantes a señalar, el primero es que en este año se llevan a cabo la creación de los comedores menesterosos en la ciudad de San Roque⁴⁹⁷ y el segundo hecho importante es la supresión de la receptoría de expósitos en esta localidad⁴⁹⁸.

Como en los anteriores municipios, se creó en el 1834 el Padrón de Beneficencia y la Junta local de Beneficencia que era la que se encargaba de la cuestión social⁴⁹⁹, pero quedaron extinguidas en el año 1987, dándose inicio a la configuración de los Servicios Sociales, que se realizó a través de un convenio entre la Diputación Provincial y la Junta de Andalucía. El ayuntamiento de San Roque se adscribe a la red provincial al ser un municipio de menos de 20.000 habitantes, dependiendo funcionalmente de la Diputación de Cádiz.

Tanto las actuaciones y programas municipales de carácter comunitario que se empiezan a implantar (Información-Valoración-Orientación, Emergencia Social y Ayuda a Domicilio, fundamentalmente), eran propuestos a la Diputación Provincial, al igual que los proyectos municipales, dirigidos a sectores concretos de población (las llamadas entonces "acciones especializadas").

Durante los primeros años, como en todos los municipios del Campo de Gibraltar, coexistieron la beneficencia, la asistencia social y los Servicios Sociales; y el objetivo principal se centraba, en atender a los "pobres de solemnidad" y "pobres de espíritu".

⁴⁹⁵Ibídem, Signatura 182, Expedientes 12 y 15, 1880 y 1919-1926.

Expediente núm. 12: Relación de los expósitos ingresados en la receptoría de San Roque, y se entregan en la casa matriz de la provincia, 1907.

Expediente núm. 15: Relación de los expósitos ingresados en la receptoría de San Roque, y se entregan en la casa matriz de la provincia, 1919, 1920, 1921, 1923 y 1926.

⁴⁹⁶Ibídem, Signatura 1964, Expediente 1, Padrón de pobres para el servicio médico-farmacéutico municipal, 1892.

⁴⁹⁷Ibídem, Signatura 182, Expediente 26, Expediente relativo a la creación en esta ciudad de los comedores de menesterosos, 1936.

⁴⁹⁸Ibídem, Signatura 182, Expediente 34, Escrito de la casa matriz de expósitos de Cádiz a la alcaldía de esta ciudad, comunicándole la supresión de la receptoría de San Roque, 1936.

⁴⁹⁹Ibídem, Signatura 1963, Expedientes 1 - 28, Expedientes relativos a la constitución y funcionamiento de la Junta de Beneficencia, 1834-1906.

Progresivamente se fueron desarrollando acciones de contenido preventivo e intervención comunitaria., al tiempo que se fue tecnificando la acción profesional; diseñando protocolos de intervención, elaborando pautas y criterios de acceso a prestaciones y trabajando con el tejido asociativo de la zona: consejo local de juventud, asociaciones de vecinos, asociaciones contra las drogas, caritas etc. Como acciones específicas y concretas de esos primeros años se pueden resaltar: la descentralización de la atención, estableciendo puntos de atención a la ciudadanía en cada uno de los núcleos de población del Municipio de San Roque, la puesta en marcha del SAD en 1989, con la inclusión de 8 personas durante ese primer año, y el trabajo con personas mayores. Esta etapa culmina con la ampliación de una nueva UTS e incorporación de otra trabajadora social. San Roque, queda distribuido en una zona de trabajo social, con dos Unidades de Trabajo Social adscritas⁵⁰⁰.

En 1994, el Ayuntamiento de San Roque, al pasar a ser un municipio mayor de 20.000 habitantes, suscribe convenio de adhesión al Plan Concertado directamente con la Junta de Andalucía, a través de la Delegación Provincial de Asuntos Sociales. Paralelamente, y durante el resto de la década de los 90, se produce un cambio cuantitativo y cualitativo de gran calado, representado cronológicamente por los siguientes hechos⁵⁰¹:

1. Desaparece orgánica y funcionalmente el Departamento Municipal de Salud que se transforma en el Departamento Municipal de Asuntos Sociales. El personal (administrativo y técnico) se adscribe a la nueva estructura.
2. Se incorpora una educadora social, que también se contrata por el Ayuntamiento de San Roque, y se completa un equipo interdisciplinar, dedicado al desarrollo de las prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios, por primera vez.
3. Se incrementan los programas de atención y se comienzan a intervenir de manera más específica con determinados sectores de población: programa municipal de familias en crisis, programa municipal de menores en riesgo, prevención del absentismo escolar, proyecto de intervención comunitaria en zonas de riesgo social, etc.

⁵⁰⁰Información obtenida de los trabajadores del Ayuntamiento de San Roque.

⁵⁰¹Los puntos siguientes han sido facilitados por la Delegación de Bienestar Social e Igualdad del Ayuntamiento de San Roque, en concreto por Juana Gutiérrez Cortés, jefa del Servicio del departamento de Servicios Sociales e Igualdad, a fecha de 20 de enero de 2015.

4. Se incrementa sustancialmente el presupuesto municipal y se diversifican, aún más, tanto los proyectos de intervención comunitaria, como las actuaciones de atención individualizada, ampliando la cobertura de prestaciones económicas a la población para la satisfacción de necesidades básicas. Se procedimentalizan las intervenciones.

5. Se incluye en el ámbito de actuación, como recurso social el Asilo Municipal, hoy en día Residencia Municipal para Mayores de San Roque, en donde se comienza a intervenir de manera sistemática para realizar seguimiento de la labor que se lleva a cabo, reglamentar los requisitos de acceso, protocolarizar las funciones y actividades a desarrollar; y se constituye una comisión municipal para la admisión de las personas solicitantes, para lo que se incorpora una trabajadora social nueva.

6. Puesta en marcha de los programas de Prevención Comunitaria “Ciudades ante las Drogas” y el programa de refuerzo de personal en Servicios Sociales Comunitarios para la tramitación del “Salario Social”.

7. Se amplía el número de Unidades de Trabajo Social a tres, quedando esa configuración hasta la actualidad, quedando de la siguiente manera:

- UTS 1: Zona Centro: Casco Urbano.
- UTS 2: Barriadas Zona Bahía (Puente Mayorga, Campamento y Guadarranque) y Zona Interior (Estación Férrea, Taraguilla y Ensenada de Miraflores)
- UTS3: Barriadas zona Valle del Guadiaro (Guadiaro, Pueblo Nuevo de Guadiaro, San Enrique de Guadiaro, Torreguadiaro y Sotogrande).

8. Creación del Centro Municipal de Información a la Mujer, con las incorporaciones de una educadora social y un asesor jurídico; éste último presta también asesoramiento en el resto de los servicios y programas.

9. Creación del equipo municipal de familia e infancia, englobado en el Servicio de Convivencia y Reinserción Social de los Servicios Sociales Comunitarios., para la atención exclusiva a dichos sectores de población, dada la creciente problemática en esa área de intervención.

10. Concierto con la Junta de Andalucía de plazas, de tipología asistida, en la Residencia Municipal de Mayores; el cual se vería posteriormente incrementado tras la implantación de la “Ley de Dependencia”.

11. Puesta en marcha de la Unidad de estancia Diurna para personas mayores “Carteia”, con una capacidad de 10 plazas.

12. Trabajo en red y diversificación de la demanda.

En los años comprendidos entre el 2001-2010 cuando se lleva a cabo la ampliación de Servicios y Programas, como los que se detalla posteriormente:

a) Adscripción al Programa de Tratamiento Familiar de la Junta de Andalucía, lo que ha supuesto la incorporación de tres nuevos profesionales: psicóloga, trabajadora social y educadora social.

b) Construcción Centro Municipal de Servicios Sociales, incluido en el Plan Director de Infraestructuras de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía. Esto supuso un hito, por la puesta en valor del trabajo que se venía ejecutando, el reconocimiento del derecho legítimo de la población a ser atendida dignamente, y la disponibilidad de nuevos espacios para el trabajo en grupos.

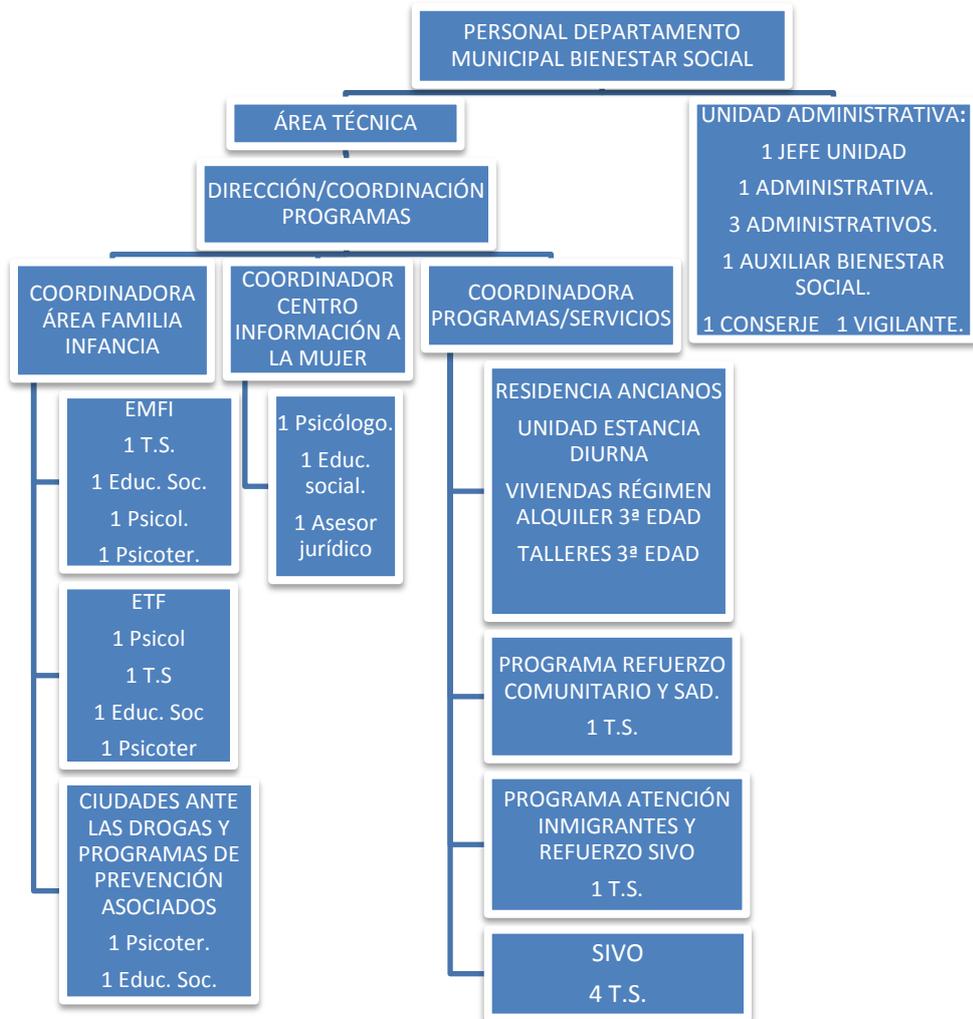
c) Adscripción a programas anuales de refuerzo de personal de Servicios Sociales Comunitarios, en zonas con presencia significativa de inmigrantes; y desarrollo de programas nuevos para la atención a la población inmigrante.

d) Aplicación de la “Ley de Dependencia” y la gestión de la misma, según los niveles de competencias encomendados a las Corporaciones Locales, lo que trajo consigo nuevas transferencias de créditos para la contratación del de refuerzo de los Servicios Sociales Comunitarios: una trabajadora social y un administrativo. Ambos se incorporaron a la estructura de personal de los Servicios Sociales Comunitarios. y se ha gestionado como una prestación más del SIVO. Posteriormente se suscribió el Convenio de cooperación con la Junta de Andalucía, correspondiente para el desarrollo del SAD, regulado también normativamente por la Orden de 2007 y las posteriores que lo modificaron y complementaron. Creación del Servicio de viviendas municipales, en régimen de alquiler,

para la tercera edad de San Roque y puesta en marcha de las escuelas municipales de familia, en colaboración con el tejido asociativo de la localidad.

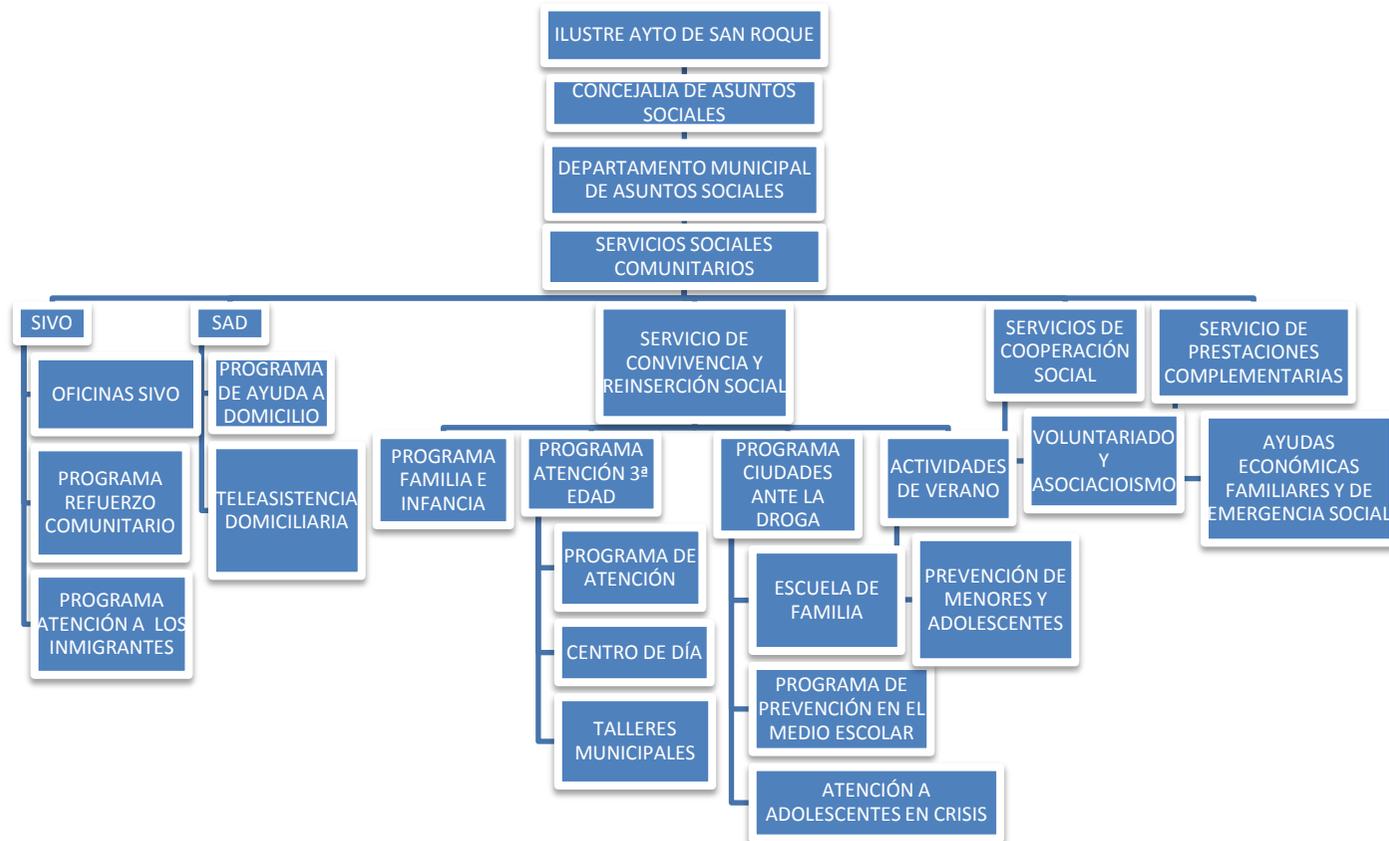
En la actualidad, aunque a nivel municipal no se han producido ajustes en las partidas presupuestarias, se ha producido un descenso importante en los ingresos provenientes, tanto de Plan Concertado de Prestaciones Básicas, como de los convenios de colaboración suscritos y de las subvenciones a programas. El organigrama actualmente del área municipal de los Servicios Sociales de San Roque es el siguiente:

a) Organigrama general de los Servicios Sociales de San Roque.



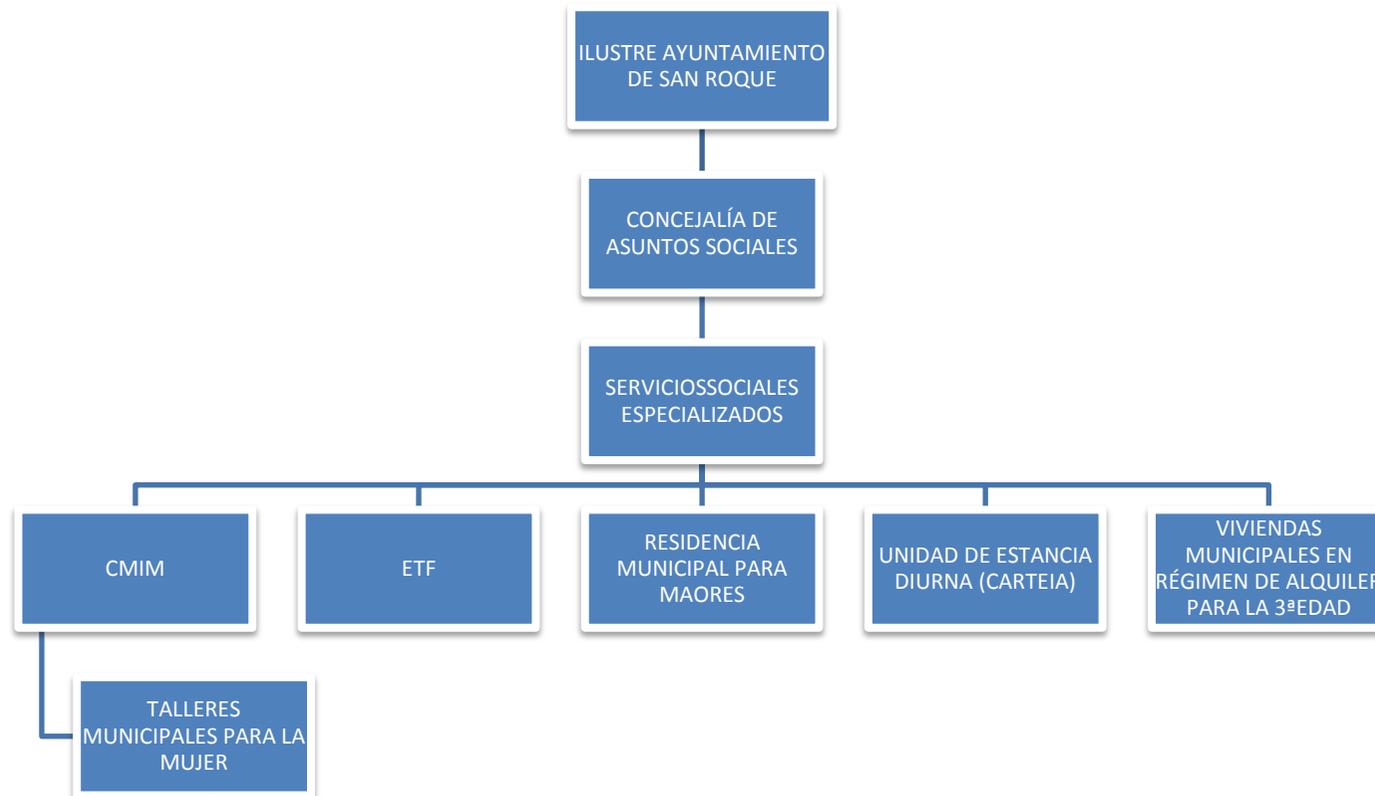
Organigrama Núm.10: Servicios Sociales Generales del municipio de San Roque. Fuente: Servicios Sociales Comunitarios San Roque. Elaboración: propia.

b) Organigrama de los Servicios Sociales Comunitarios de San Roque.



Organigrama Núm.11: Servicios Sociales Comunitarios del municipio de San Roque. Fuente: Servicios Sociales Comunitarios San Roque. Elaboración: propia.

c) Organigrama Servicios Sociales Especializados San Roque.



Organigrama Núm.12: Servicios Sociales Especializados del municipio de San Roque. Fuente: Servicios Sociales Especializados. San Roque. Elaboración: propia.

5. Orígenes y Evolución de los Servicios Sociales en La Línea de la Concepción.

En la Línea de la Concepción, los servicios de protección a las personas, se lleva a cabo desde fechas remotas, ya desde el año 1924 se llevaba a cabo un seguimiento sobre la protección a la infancia, donde se recogían los datos de los niños que nacían, aquellos que eran huérfanos o que padecían algún tipo de patología⁵⁰². Aunque la actividad administrativa que hoy se denomina Servicios Sociales, tiene sus antecedentes últimos conocidos en la llamada actividad de beneficencia, que data los años 1880-1881. En estos años se destinaba a la beneficencia un total de 43.293 pesetas (260 euros), una cantidad que permitía: “ayudar a los establecimientos locales, enfermería municipal, socorro domiciliario, auxilios benéficos en épocas de calamidades, socorro de transeúntes en lo que se denominaba hospicios, emigrados pobre nacionales, extranjeros, subvención a varios establecimiento benéficos”⁵⁰³.

Posteriormente, hay acontecimientos importantes en el municipio: tiene apertura la farmacia municipal del municipio, apertura del Hospital municipal (en torno a 1939), y cinco años después se inaugura la residencia de ancianos municipal⁵⁰⁴.

En el 1940, se funda la Junta Local de Acción Social⁵⁰⁵, una asociación que se configura para gestionar los problemas de los linenses e instaurar justicia social. Esta Junta, se encargaba, entre muchas otras tareas, de estudiar los expedientes presentados por los miembros del municipio para que nadie careciera de un hogar, del pago de alquileres, de la liquidación de impuestos de todas aquellas personas que no pudiesen hacerse cargo... En este contexto se crea también la Junta de

⁵⁰²Beneficencia y Asistencia Social, Protección e Infancia, Archivo Histórico Municipal Francisco Tornay (La Línea de la Concepción), Código 3.07, Signatura 279: 1924-1963.

⁵⁰³Ibidem, Código 3.07, Signatura 279, 1880-1881.

⁵⁰⁴Ibidem, Casas de Ancianos, V.I y V.II. Código 3.07, Signatura 279, 1944-1974.

⁵⁰⁵Ibidem, Código 3.07, Signatura 280: Junta Local de Acción Social, 1940.

Subsistencia, era una asociación de personas que se encargaban de recopilar alimentos de primera necesidad para aquellas personas que lo necesitaran. La mayoría de los alimentos donados, según las actas del archivo, eran procedentes de Gibraltar⁵⁰⁶.

Pues bien, en esta realidad, concretamente entre los años 1942-1946 se llevó a cabo diversas construcciones de viviendas sociales, incrementando la importancia de la cuestión social. En un primer lugar, se llevó a cabo la edificación de una promoción de viviendas de protección oficial⁵⁰⁷. Subsiguientemente, en el 1943, la Obra Sindical del Hogar, proyecta la construcción de 25 viviendas protegidas que fueron entregadas el 15 de agosto de 1948. Dos años antes de este hecho, en 1946, comienza la construcción de la promoción de viviendas en la barriada de La Atunara⁵⁰⁸, pero no es hasta el 28 de febrero 1963, cuando El Ministerio de la Vivienda, autoriza al Instituto Nacional de la Vivienda la construcción de casas y la reparación de las dañadas por las inundaciones en toda la provincia. Es así, como se lleva a cabo la construcción de una unidad vecinal de absorción (UVA), integrada por mil viviendas que serían construidas en los terrenos denominados: Los Junquillos, donde habían sido censadas 761 de las 3.500 barracas que había en La Línea de la Concepción⁵⁰⁹. Estas Unidades Vecinales de Absorción, fueron propuestas por el Instituto Nacional de la Vivienda para combatir el chabolismo. Es en este enclave, es cuando por primera vez, se contempló la figura de un trabajador social, que actuaba en estos barrios marginales. A partir de este momento, el número de trabajadores sociales en La Línea de la Concepción fue incrementando. En 1981 eran dos trabajadores sociales lo que desempeñaban funciones preventivas y de atención directa a ancianos, pobres y discapacitados, y en 1986 formaban el equipo de trabajo tres trabajadores sociales.

⁵⁰⁶Ibídem, Código 3.07, Signatura 280, Junta de Subsistencia, 1940.

⁵⁰⁷Estas viviendas estaban ubicadas en la Calle Gibraltar.

⁵⁰⁸*Cronología. Gente del Puerto*. (2016). Disponible en: http://lalineadelaconcepcion.gentesde.com/?page_id=585 (Consultado: 13 febrero de 2015).

⁵⁰⁹ Ibídem.

Para la creación de Red de Servicios Sociales Comunitarios en el pueblo de La Línea de la Concepción, influyó considerablemente la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, junto con el Acuerdo de 11 de Diciembre de 1985, en colaboración con cada una de las Diputaciones Provinciales se firman en la Provincia de Cádiz en 1985⁵¹⁰, y en 1989 se crea el primer centro de Servicios Sociales en la urbanización de Sacra, posteriormente se crea la sede principal en un local de la barriada de los Junquillos⁵¹¹, configurándose así un equipo profesional, constituido por un médico, un auxiliar administrativo, un monitor de corte y confección, un fontanero, un auxiliar de clínica, un educador social y un trabajador social. En 1991 la plantilla aumenta, se contrata a un educador social y a otro auxiliar administrativo. Este local, en la Zona de los Junquillos, termina cerrando sus puertas y tiene su reapertura sólo y exclusivamente como taller de corte y confección a partir del año 1996.

A continuación, en el año 2000, se abre de nuevo el centro de Servicios Sociales en los Junquillos⁵¹², y al mismo tiempo, se inaugura el Centro Terapéutico Monte Tarik (centro de drogodependencia). Seguidamente, en el año 2002, se crea un programa de intervención en centros de encuentro y acogida de Andalucía (CEA), destinado al desarrollo de programas de disminución de daños y riesgos, para personas con problemas de adicción que no deseen o no puedan abandonar el consumo⁵¹³. Es curioso que todos los CEAs de Andalucía se encuentren ubicados en las provincias, a excepción de la provincia de Cádiz, que está situado en La Línea de la Concepción. Y, es que, según unos estudios previos a la configuración de este centro, La Línea de la Concepción, era el municipio con mayor número de personas con problemas de adicciones de toda la provincia de Cádiz, y fue este el hecho de que situaran este centro en esta localidad. En este centro, como mínimo, cuentan con un trabajador social en su equipo profesional. Por último, en 2004 se configura los

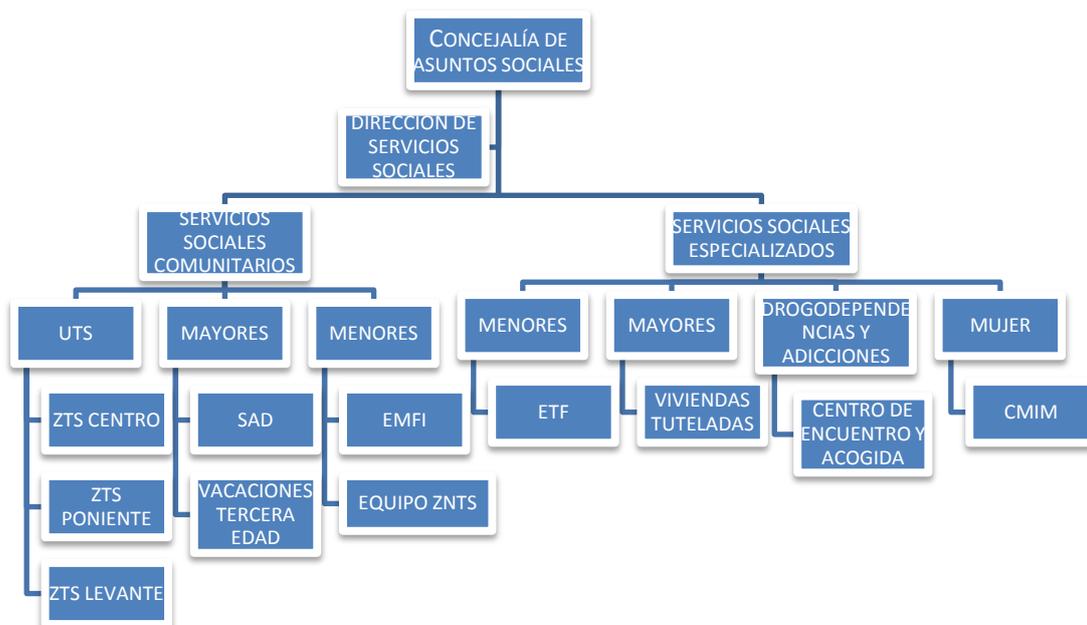
⁵¹⁰Hidalgo Lavié, A., *op. cit.*, p. 34.

⁵¹¹Ubicada en la C/ Pedreras s/n.

⁵¹² Ubicado posteriormente en la C/ Virgen de la Palma.

⁵¹³Arenas Domínguez, F. (2003). *Programa de intervención en centros de encuentro y acogida en Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía, Comisionado para las Drogodependencias. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/igualdadybienestarsocialopencms/system/bodies/Drogodependencia/Publicacion/PROGRAMA_DE_INTERVENCION_EN_CEA/PROGRAMA_INTERVENCION_CEA_2006.pdf (Consultado: 15 enero de 2015).

Servicios Sociales del Levante, quedando así establecidas las tres zonas de Servicios Sociales en La Línea de la Concepción: ZTS Levante⁵¹⁴, ZTS Centro⁵¹⁵, ZTS Poniente⁵¹⁶. El organigrama general que resume a los Servicios Sociales de La Línea de la Concepción es el siguiente:



Organigrama Núm.13: Servicios Sociales Generales de La Línea de la Concepción. Elaboración y fuente: Servicios Sociales La Línea de la Concepción.

⁵¹⁴C/Clara Campoamor s/n. Teléfono: 956645210. Fax: 956645241

⁵¹⁵Barriada Bellavista Locales 21, 22 y 23. Teléfono: 956690039. Fax: 956170578.

⁵¹⁶Centro de Integración Social Junquillo. Calle Virgen de la Palma. Teléfono: 956 645210.

Y los organigramas de las distintas UTS son las que se exponen a continuación⁵¹⁷:

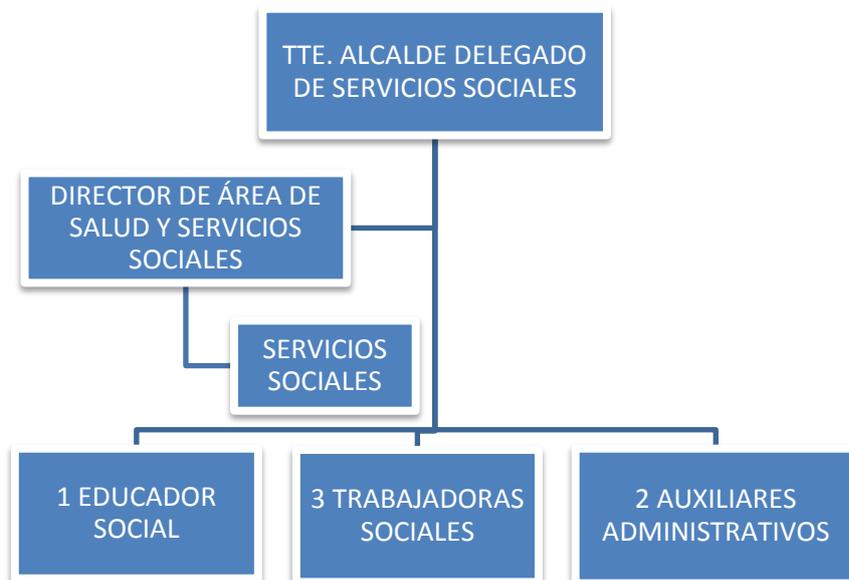
a) Organigrama Servicios Sociales “Levante”.



Organigrama Núm.14: Servicios Sociales Comunitarios. Zona Levante. La Línea de la Concepción. Elaboración y fuente: Servicios Sociales La Línea de la Concepción.

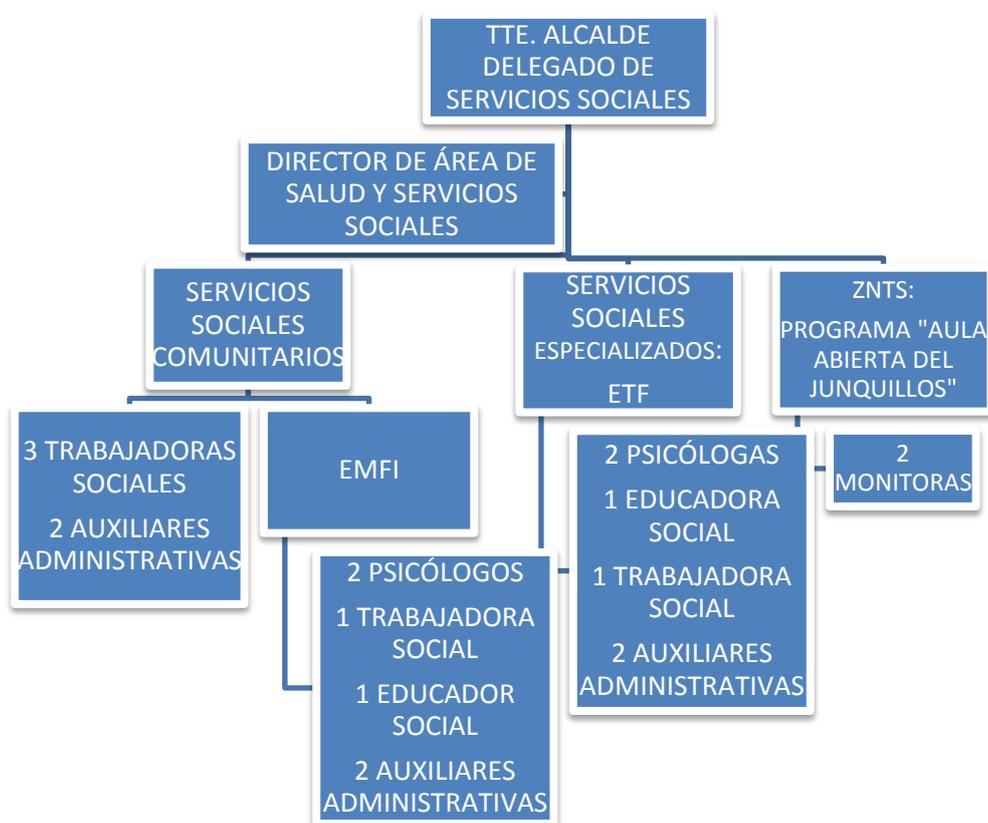
⁵¹⁷Tanto los organigramas como otros documentos e informaciones han sido cedidos por Miguel Jiménez (Director de los Servicios Sociales de La Línea de la Concepción) y Ana Ciatelo (Trabajadora Social de los Servicios Sociales de La Línea de la Concepción).

b) Organigrama Servicios Sociales “Poniente”.



Organigrama Núm.15: Servicios Sociales Comunitarios. Zona Poniente. La Línea de la Concepción. Elaboración y fuente: Servicios Sociales La Línea de la Concepción.

c) Organigrama Servicios Sociales “Centro”.



Organigrama Núm.16: Servicios Sociales Comunitarios. Zona Centro. La Línea de la Concepción.

Elaboración y fuente: Servicios Sociales La Línea de la Concepción.

Estos son los organigramas de las Unidades de Trabajo Social en La Línea de la Concepción, pero se ha de vislumbrar también el organigrama del Centro de Encuentro y Acogida, así como de las viviendas tuteladas pues son dependientes de los Servicios Sociales municipales.

d) Organigrama del Centro “Encuentro y Acogida”.



Organigrama Núm. 17: Centro de Encuentro y Acogida. La Línea de la Concepción. Elaboración y

fuelle: Servicios Sociales La Línea de la Concepción.

e) Organigrama de las Viviendas Tuteladas para Mayores.



Organigrama Núm. 18: Viviendas Tuteladas para personas Mayores. La Línea de la Concepción. Elaboración y fuente: Servicios Sociales La Línea de la Concepción.

6. Orígenes y Evolución de los Servicios Sociales en Los Barrios.

En este apartado, se pretende vislumbrar el recorrido que ha tenido la cuestión social en la villa de Los Barrios hasta llegar a lo que se conoce actualmente como los Servicios Sociales (como se ha ido haciendo con los demás municipios). Este municipio puede dividirse en seis núcleos poblacionales: Casco urbano; Palmones; Benharás; Guadacorte, Los Cortijillos y Guadarranque.

Al igual que en los demás municipios, el Estado en esta época no se hacía cargo de los problemas sociales. Estas dificultades se solventaban a través de la caridad y de actos benéficos. En la mayoría de las ocasiones, se recurría a las iglesias para que se encargaran de aliviar las situaciones de los pobres, de los ancianos, de las personas sin hogar etc. En estas fechas, se pueden enumerar varios acontecimientos que son dignos de mención para el sector social que posteriormente se expondrán de manera detallada:

a) Comienzan a otorgarse prestaciones sociales a las familias numerosas carentes económicamente (1904-1998).

b) Se constituye legalmente la Comisión Gestora de la Bolsa de Trabajo, esta comisión contribuía a remediar el paro forzoso.

c) En el año 1931, se crea la Junta Municipal de Sanidad.

d) En el 1938, se crea la comisión de subsidios a las familias de los combatientes.

Según los datos recopilados de primera mano, de los distintos Archivos Municipales, especifican que en el año 1932 los gastos en beneficencia en Los Barrios fueron los siguientes:

“Medicinas para la beneficencia, 29.778,75 pesetas, un promedio de 2000 pesetas mensuales, aparte de los servicios profesionales de médicos, practicante y matrona titulares. Leche natural para enfermos, condensada para niños y madres lactantes, socorro en metálico a pobres enfermos, etc., 4.212,82 pesetas. Socorros en metálico y especie a los obreros parados por lluvias u otras causas durante el año 1932, 35.012,10 pesetas”⁵¹⁸.

La documentación sobre beneficencia y la asistencia social, extraída de los distintos archivos municipales, demuestran que la historia sobre los temas sociales es cuantiosa y variada, pues muchas han sido las acciones cometidas por el Ayuntamiento de Los Barrios para ayudar a los vecinos más necesitados de la villa. Durante 1931 y 1932, se llevó a cabo una autentica modernización en el funcionamiento municipal en la villa de Los Barrios, así como una reorganización del patrimonio del municipio⁵¹⁹. En estos años, se crearon dos escuelas nacionales de niños, y una tercera en una local propiedad del Ayuntamiento (creada en la dictadura pero nunca inaugurada)⁵²⁰.

⁵¹⁸Algarbani Rodríguez, J. (2009). Los Barrios. 1931-1932. Dos años de Administración Municipal Republicana. *Almoraima: Revista De Estudios Campogibraltares*, (29), 311-321, p.8.

⁵¹⁹Algarbani Rodríguez, *op.cit.*, p.1.

⁵²⁰Ibídem, p.4.

Estas asistencias sociales municipales se centraban sobre todo en la ayuda a pobres, ancianos, enfermos, menores, excombatientes etc. y en la mejora de las condiciones de habitabilidad de algunas viviendas, como se persiguió con la creación del Patronato para la desaparición de chozas de 1957⁵²¹. En este mismo año, comienzan a implantarse los Padrones de Beneficencia⁵²², donde se recogían aquellas familias pobres del municipio. De esta manera, aquellas personas que estuvieran en dicho padrón podían disfrutar gratuitamente de los Servicios Benéficos-Sanitarios. Además de este acontecimiento, en el mismo año (1957) se crea la Junta Especial de Protección de Menores del Campo de Gibraltar⁵²³ y la Junta Local de Navidad⁵²⁴. Seis años después, comienzan a recibirse subvenciones para la Juventud⁵²⁵.

La beneficencia, se organizaba según las necesidades más demandadas en este municipio. En el año 1969, se crea la Junta Municipal de Beneficencia en el municipio de Los Barrios⁵²⁶. Esta Junta se encargaba de la gestión de todas las instituciones benéficas que hubiese en tal municipio. La Junta de Beneficencia estaba compuesta por varios individuos: el alcalde, el cura más antiguo de la villa, un médico, un cirujano y vecinos. Ellos eran los que decidían sobre las actuaciones que se realizaban y las ayudas que había que prestar.

Posteriormente, en el año 1974, acontecieron hechos, como:

- a) La creación del Patronato Municipal de viviendas para funcionarios⁵²⁷.
- b) Instauración de fichas personales de los vecinos que vivían en los montes⁵²⁸.

⁵²¹Beneficencia y Asistencia Social: Patronato Municipal de Desaparición de Chozas, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1551,1957 1976.

⁵²²Ibídem, Expedientes de Padrones de Beneficencia, Registros: Padrones de Beneficencia, Código 3.07, Signatura 1557-1558, 1957-1989.

⁵²³Ibídem, Junta Especial de Protección de Menores del Campo de Gibraltar, Código 3.07, Signatura 1549, 1957-1987.

⁵²⁴Ibídem, Junta Local de Navidad, Código 3.07, Signatura 1549, 1957-1978.

⁵²⁵Ibídem, Expedientes, Subvenciones a la Juventud, Código 3.07, Signatura 1596, 1983-1996.

⁵²⁶Ibídem, Junta Municipal de Beneficencia, Código 3.07, Signatura 1549, 1969-1981.

⁵²⁷Ibídem, La creación del Patronato Municipal de viviendas para funcionarios, Código 3.07, Signatura 1551, 1974

Así poco a poco, la red social cada vez era más fuerte y comenzó a desaparecer la beneficencia, arraigándose cada vez más la asistencia social. Incluso en el 1978, ya se destinaban partidas presupuestarias del Fondo Nacional de Asistencia Social destinadas a ayudas a la ancianidad y personas desfavorecidas⁵²⁹.

De esta manera, comienzan a instaurarse los Servicios Sociales, en un primer lugar, dependientes del ayuntamiento y la Diputación de Cádiz, aunque años más tarde, como consecuencia del aumento de la población de Los Barrios y al origen del Plan Concertado de los Servicios Sociales (1988) pasan a ser dependencia de la Junta de Andalucía. Y, de esta manera, se realizan contrataciones de las primeras personas trabajadoras sociales para encargarse de este sistema y se continúa así el desarrollo de políticas inclinadas hacia la protección social:

- a) “Ayudas sociales 1990-1991;
- b) Planes de juventud 1991- 1993 (subvencionados por el IAM);
- c) Construcciones de viviendas 1991, por valor de 2.000.000€;
- d) Ayuda asistencial para la atención al niño 1991;
- e) Subvenciones al Centro Ocupacional de minusválidos 1991;
- f) Subvención recibida por la Concejalía de Asuntos Sociales para la reforma de un hogar infantil 1991;
- g) Servicios de ayudas a domicilio 1991;
- h) Reforma de hogar infantil “El Palmarillo” por importe de 1.400.000 pesetas.”⁵³⁰

Fue en el año 1990, cuando se comenzaron a realizar solicitudes para subvenciones para la financiación de adaptación de un edificio para Servicios

⁵²⁸Ibídem, Expedientes de padrones de beneficencia, Fichas de personas que viven en los montes, Código 3.07, Signatura 1576, 1974.

⁵²⁹Ibídem, Ayuda económica del Fondo Nacional de Asistencia Social por ancianidad, Código 3.07, Signatura 1552-1555, 1978.

⁵³⁰Ibídem, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Subvención recibida de la Consejería de Asuntos Sociales para reforma de hogar infantil “El Palmarillo”, Código 3.07, Signatura 1562, Expediente núm. 88, 1956-2000.

Sociales⁵³¹. No fue hasta el 1995, cuando se inaugura el Centro Municipal de Servicios Sociales de la villa de Los Barrios. Y, por lo que se conoce a través de los documentos, a partir de este año aumenta considerablemente las actividades orientadas a la protección social. Se puede decir que los años 90 fue muy fructífero para el sector social y los Servicios Sociales en esta localidad, pues se llevaron a cabo numerosas prestaciones y servicios: Se construyen pisos de ancianos⁵³², aumentan las ayudas sociales, se promueven actividades de participación y dinamización (subvencionadas por el IAM)⁵³³, se reducen barreras arquitectónicas (a través de las ayudas aportadas por el IASS)⁵³⁴, se conceden ayudas a la juventud⁵³⁵, se rehabilitan viviendas⁵³⁶, se dota de subvenciones y ayudas a la Consejería de Asuntos Sociales⁵³⁷...

Se pueden enumerar a partir de estas fechas datos de gran importancia para los Servicios Sociales, estos hechos son los siguientes⁵³⁸:

En el 1994, se implanta el Servicio de Ayuda a Domicilio. Este servicio se dedica a prestar atención social necesaria en el propio domicilio de las personas que por

⁵³¹Ibídem, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Solicitud de Subvención para la financiación de adaptación de antiguo edificio para Servicios Sociales, Código 3.07, Signatura 1562, Expediente núm. 202, 1990.

⁵³²Ibídem, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Construcción pisos de ancianos segunda fase, Código 3.07, Signatura 1562, Expediente núm. 201, 1956-2000.

⁵³³Ibídem, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Resolución del IAM concediendo una subvención de 150.000 pesetas para afiliados de participación y dinamización 1993. Subvención recibida de 350000 pesetas por actividades de participación del Instituto Andaluz de la Mujer 1993, Expediente núm.69. Resolución del Instituto Andaluz de la Mujer concediendo subvención de 300000 pesetas para actividades de participación, Expediente núm. 217. Código 3.07, Signatura 1562, 1956-2000.

⁵³⁴Ibídem, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Ayudas del IASS para la reducción de barreras arquitectónicas y equipamientos de la R.A. San Ramón, Código 3.07, Signatura 1562, expediente núm. 23,1993.

⁵³⁵Ibídem, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Concesión de subvención para Planes de Juventud por importe de 350000 pesetas, Código 3.07, Signatura 1562, Expediente núm. 199, 1993.

⁵³⁶Ibídem, Código 3.07, Ayuda para la rehabilitación de viviendas y edificio del Ministerio 20/ 94.

⁵³⁷Ibídem, Código 3.07, Subvenciones y ayuda a la Consejería de Asuntos Sociales para programa de su ámbito competencial. Orden 3 de enero de 1994.

⁵³⁸ Ibídem, Planes y Programas Municipales de Servicios Sociales y Desarrollo Comunitario: Informes, Código 3.07, Signatura 1551, Memoria de Servicios Sociales, 1996-2000.

circunstancias no pueden realizar las ABVD. La calidad de este servicio ha aumentado desde el año 1995. En el año 1994 sólo se contaba con un auxiliar, que realizaba al año 1820 horas. Conforme iba pasando el tiempo, se iba aumentando tanto la plantilla como el número de horas para los beneficiarios de esta prestación.

En cuanto a materia de adicciones. El ayuntamiento de Los Barrios, en estos años, realiza un Convenio de colaboración con la fundación Márgenes y Vínculos. Por otro lado, aporta un local, y posterior reforma a la Coordinadora Antidrogas de Benharás. Al mismo tiempo, se llevó a cabo en estos años (1994- 1999) el programa Red de Artesanos, este programa se dedicaba a realizar talleres de formación laboral (30 - 40 horas semanales) a través del Ayuntamiento destinado a los jóvenes (18 - 34 años) en situación de abstinencia. Además, en el 1996 se firma un convenio con el SAS para consolidar un Programa de Dispensación de Metadona en la villa de Los Barrios.

En el 1995, se establece el Programa de Familia e Infancia. En este año el número de menores que se atendían eran 28, pero en varios años se triplica la cifra. Un año después de su establecimiento el Educador de Calle pasó de media jornada a jornada completa debido al aumento de atenciones solicitadas.

Se firma un Convenio de Teleasistencia con Cruz Roja en el año 1996 y en el 1997 con la Diputación de Cádiz. En este primer año, el número de usuarios eran 3 y en el 1997, 4 usuarios. Así fue aumentando por año el número de usuarios que necesitaban de este servicio.

En el 1996 se comienzan a llevar a cabo programas para la integración socio-laboral de la población de etnia gitana (clases de apoyo en casa y en los colegios, formación, prevención del absentismo escolar, formación ocupacional y profesional, programas de contratación). Este programa se realizaba en la zona de Los Cortijillos y Guadacorte⁵³⁹.

El ayuntamiento en el año 1996 comienza a colaborar con asociaciones como: ASANSULL, Enfermos de Lupus y Esclerosis Múltiple.

⁵³⁹Ibídem, Planes y Programas municipales de servicios, Proyecto de integración a la comunidad gitana en Guadacorte y Los Cortijillos 1996, Código 3.07, Signatura 1551, Expediente 1449, 1996-2000. Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Subvención Proyecto Inserción Pueblo Gitano 1998, Código 3.07, Signatura 1562, Expediente 1798, 1996-2000.

Se llevan a cabo contrataciones de colectivos socialmente desfavorecidos (1996)⁵⁴⁰.

Desde el año 1996, se firma el Convenio Anti Sida del Campo de Gibraltar para llevar a cabo programas de reinserción y recuperación de las personas que están afectadas por este virus. Se crea una unidad didáctica con la colaboración de FACASA para la “prevención de la transmisión del VIH”).

El 8 de marzo de 1997, el área de la mujer pone en marcha el “Programa Now”, destinado a las mujeres con el objetivo de desarrollar iniciativas de autoempleo y economía social. Fueron beneficiarias 51 mujeres. En el 1998, la relación de trabajadores en este programa constaba de: Director del programa, una diplomada en empresariales y una abogada.

El 6 de julio de 1997 se crea la Comisión Municipal de Absentismo Escolar.

El ayuntamiento de Los Barrios en el 1997, firma un acuerdo de colaboración con el Banco de Alimentos del Campo de Gibraltar. En este año se distribuye 2.916 kg de alimentos a familias necesitadas del término, ello se ha realizado a través de Cáritas local, en el año 1998 se distribuyó 4.009 kg.

En el año 1997, la Concejalía de Servicios Sociales de Los Barrios comienza a formar parte de la Mesa de Coordinación para las personas inmigrantes, y se comienza a promover servicios, actuaciones y programas para la integración de las personas de origen extranjero. Además, a través de estas Mesas en el año 1998, se promueve cursos para profesores de primaria y secundaria y educación de adultos sobre educación intercultural.

Comienzan a otorgarse subvenciones a los Servicios Sociales (1997)⁵⁴¹ y se comienzan a desarrollar planes y programas municipales de desarrollo comunitario (1996-2000)⁵⁴².

⁵⁴⁰Ibidem, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Subvenciones a la contratación para colectivos socialmente desfavorecidos 1996, Código 3.07, Signatura1562, Expediente 1399, 1956-2000.

⁵⁴¹Ibidem, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Subvenciones Servicios Sociales 1997, Código 3.07, Signatura1562, Expediente 1584, 1956-2000.

En el año 1998, la Fundación ONCE hace entrega al municipio de Los Barrios un microbús de 25 plazas para personas con necesidades especiales para que se puedan desplazar a los distintos colegios de los siete municipios⁵⁴³. Se llevan a cabo ayudas escolares para todos aquellos niños que carezcan de medios.

El 28 de febrero de 1998, se inaugura la Ludoteca en la Barriada de Nuestra Señora Virgen de Fátima (puesto que era una barriada con una gran población, en torno a las 400 familias). En este año, se atendían a más de 100 menores (hoy día ya no existe dicho servicio).

Es en este contexto donde se contrata a la primera trabajadora social. En el 1994 el presupuesto de la Concejalía era de 12.549.812 pesetas ya relación de Trabajadores de la Concejalía de Servicios Sociales, sanidad, consumo y mujer era la siguiente:



Diagrama Núm. 1: Relación de Trabajadores de la Concejalía de Servicios Sociales, sanidad, consumo y mujer 1994. Fuente: Ayuntamiento de Los Barrios. Elaboración propia.

⁵⁴²Ibídem, Planes y Programas Municipales de Servicios Sociales y Desarrollo Comunitario: Informes, Código 3.07, Signatura 1551, 1996-2000.

⁵⁴³Ibídem, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Solicitud subvención de adquisición vehículo de transporte para personas con minusvalía 1997-1998, Código 3.07, Signatura 1562, Expediente 1686, 1956-2000.

Cuatro años después, el presupuesto incrementa a 81.226.585 pesetas y aumenta la plantilla de trabajadores quedando de la siguiente manera:

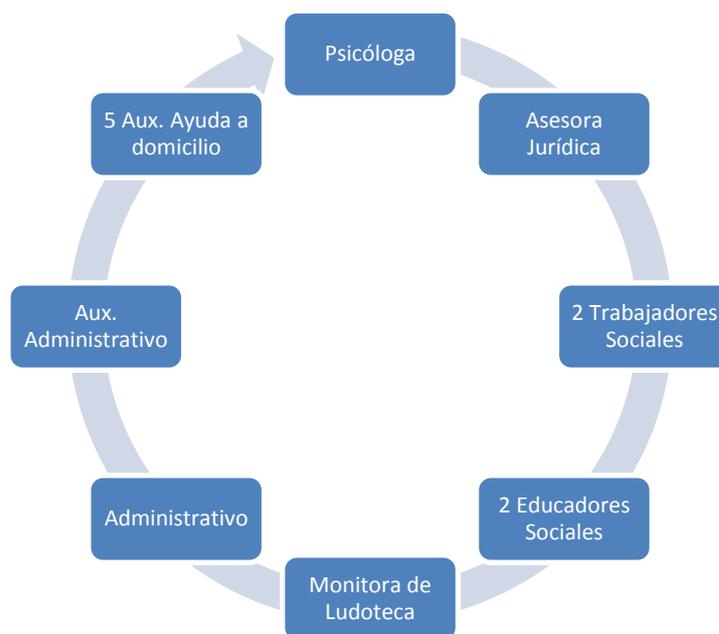
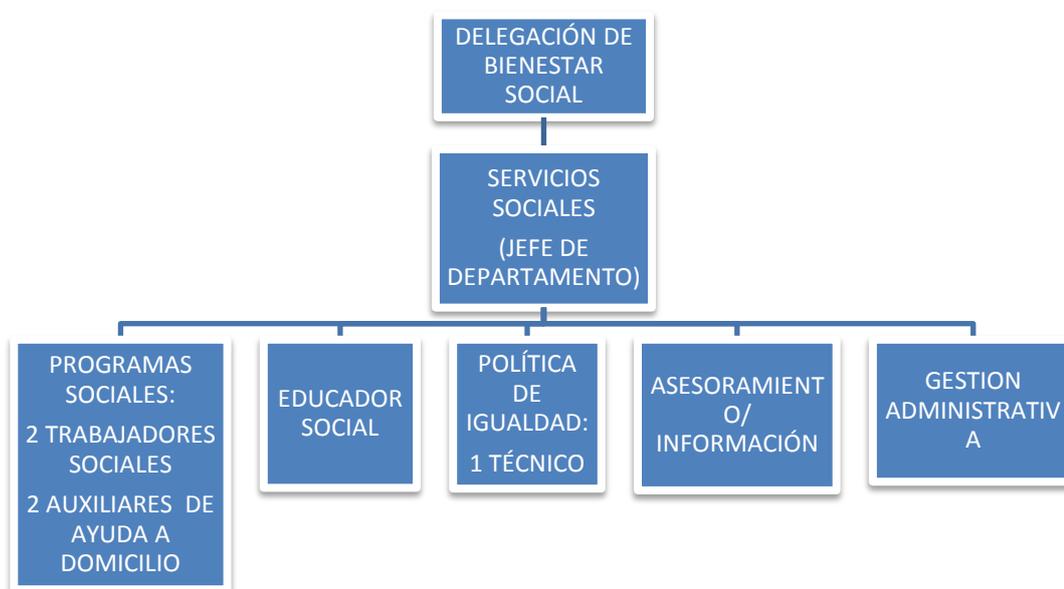


Diagrama Núm.2: Relación de Trabajadores de la Concejalía de Servicios Sociales, sanidad, consumo y mujer 1998. Fuente: Ayuntamiento de Los Barrios. Elaboración propia.

El organigrama de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Los Barrios es el siguiente:

a) Organigrama general de los Servicios Sociales de Los Barrios.



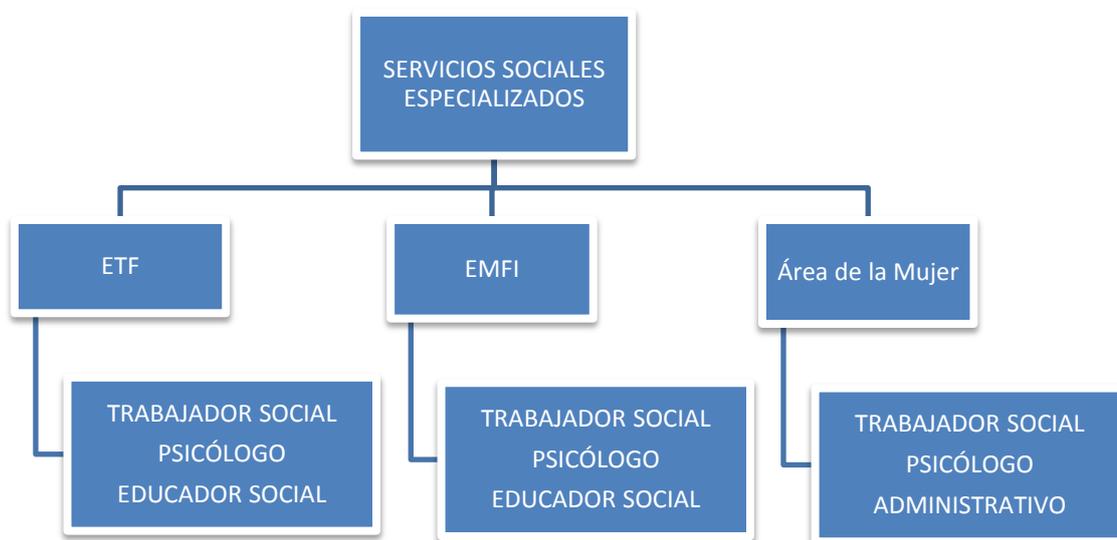
Organigrama Núm. 19: Servicios Sociales Generales del municipio de Los Barrios. Fuente: Servicios Sociales Los Barrios. Elaboración propia.

b) Organigrama de los Servicios Sociales Comunitarios de Los Barrios.



Organigrama Núm. 20: Servicios Sociales Comunitarios del municipio de Los Barrios. Fuente: Servicios Sociales Los Barrios. Elaboración propia.

c) Organigrama de los Servicios Sociales Especializados de Los Barrios.



Organigrama Núm.21: Servicios Sociales Especializados del municipio de Los Barrios. Fuente: Servicios Sociales Los Barrios. Elaboración propia.

7. Orígenes y Evolución de los Servicios Sociales en Tarifa⁵⁴⁴.

Es de especial rigor académico, recoger en este trabajo los resultados de la investigación social e histórica de los archivos municipales, sobre la configuración de los Servicios Sociales en Tarifa (el último municipio por analizar).

En un primer lugar, remontándonos hasta los años 1500 existía un Hospital llamado San Bartolomé o de Misericordia, que además de encargarse de las atenciones en materia de salud, se encargaban de la “Casa Cuna”, es decir, de la acogida y protección de recién nacidos, que por circunstancias los padres no podían mantenerlos⁵⁴⁵. También funcionaba por aquellos tiempos la “Casa Hospicio”, sostenida por el Patronato y fundado por Luis Morales y Ribera⁵⁴⁶. Como se ha explicado en anteriores apartados, en este tiempo era la Iglesia y no los Ayuntamientos, los que participaban activamente en los aspectos sociales. Económicamente, la obra social de la “Casa Cuna”, era una de los pocos programas que recibía alguna ayuda del ayuntamiento para el sostenimiento de aquellos niños. Pues para amamantar a estos críos, que eran bastantes, tenían que venir a la casa unas nodrizas de la calle que cobraban un estipendio mensual de 30 reales.

Posteriormente, en el año 1685 el Cabildo Municipal comienza a preocuparse por los problemas sociales, por ejemplo, se lleva a cabo un acuerdo económico para los niños de la Casa Cuna y para la curación de los enfermos de la Ciudad, señalando un pedazo de monte cuya renta fuera a ese fin: una parte para los pobres enfermos del Hospital de Caridad de Tarifa; otra para la redención de cautivos naturales de esta Ciudad; otra, para la casa de huérfanas y la última, para dar pan a los pobres cada año⁵⁴⁷. Como caso histórico, en Tarifa a principios del mes de diciembre de 1796

⁵⁴⁴Información cedida por Gónzalo Argüez, Jefe de sección de Servicios Sociales Comunitarios.

⁵⁴⁵Terán Gil, J. (1999). El hospital de san Bartolomé de Tarifa, hoy, residencia de ancianos San José”(I). *Aljaranda*, (34), pp. 4-6. Disponible en: <http://www.tarifaweb.com/aljaranda/num34/art1.htm> (Consultado: 29 de Julio de 2016).

⁵⁴⁶Ibídem.

⁵⁴⁷Terán Gil, Ibídem.

comienza a llover intensamente, y tanta fue la lluvia, que estuvieron con escasez de pan para el abasto público y la falta de trigo en las harineras, esto agudizó las personas que necesitaran ayudas del Cabildo Municipal⁵⁴⁸.

Tras el estudio de las actas de Cabildo de este municipio, se observa un gran vacío en la materia, tan sólo en 1813 se realiza alguna referencia a los establecimientos de beneficencia. Asimismo, se hace constar el Hospital de la Caridad como la atención a los niños expósitos⁵⁴⁹. La Hermandad de la Caridad luchó mucho por los problemas de la ciudad de Tarifa, esta Hermandad tenía por misión, entre las muchas gestiones, la asistencia a los condenados a muerte, desde que entraban en capilla hasta sus últimos momentos.

Posteriormente, se aprueba la Ley General de Beneficencia, con fecha 11 de abril de 1822. Con la creación de la Junta de Beneficencia: “órgano de gestión, que constituye una pieza clave para que los ayuntamientos puedan desempeñar su labor en este campo y que está consonancia con los principios liberales recogidos en el art. 321 de la Constitución de 1812”⁵⁵⁰, se da a conocer un escrito del Jefe Político comunicando el decreto de las Cortes de 12 febrero sancionado el 23 del mismo mes “sobre la adjudicación de ciertos bienes, rentas y demás a favor de los establecimientos de beneficencia”⁵⁵¹. A partir de este momento, se observa cada vez una mayor intervención por parte de la administración local, de manera que el 4 de enero de 1825 el Cabildo acuerda que corresponde “exclusivamente al Ayuntamiento todo lo respectivo a los niños expósitos”. Así pues, pocos años después, concretamente en el año 1839 esta Hermandad de la Caridad dejó de

⁵⁴⁸Lluvias incesantes y escasez de pan. (1996). *Revista De Estudios Tarifeños. Aljaranda.*, (23), Cuarto Trimestre. Disponible en: <http://www.tarifaweb.com/aljaranda/num23/art10.htm> (Consultado: 29 de Julio de 2016).

⁵⁴⁹Criado Atalaya, J.A. (2015) “*Abandono infantil en la ciudad de Tarifa en el primer tercio del siglo XIX. Aproximación al estudio del abandono infantil a través de las actas de cabildo en el reinado de Fernando VII*”. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, p. 5. Disponible en: http://www.dipucadiz.es/export/sites/default/galeria_de_ficheros/archivo_provincial/publicaciones/libros/Criado-Juan-Antonio.-Aproximacion-infancia-Tarifa-s.-XIX.pdf (Consultado: 29 de Julio de 2016).

⁵⁵⁰Ibídem, p.6.

⁵⁵¹Ibídem, p.7.

existir, para dar paso a la dicha Junta de Beneficencia, ya con carácter municipal. La creación de asociaciones y juntas aparece como un asunto importante. Este proceso culmina con la aprobación del Reglamento de la Junta Auxiliar, nuevo órgano creado para los niños expósitos el 30 de noviembre de 1831⁵⁵².

Pero aun así, al igual que ocurría con la Hermandad de la Caridad, la estructura de la administración seguía siendo precaria⁵⁵³. Hasta que no se sufrió la epidemia del cólera la práctica de este Hospital no se tomó sensatamente y aún menos sus instalaciones⁵⁵⁴. Entonces fue el Obispo, el que puso una gran perseverancia en reedificar el edificio. Fue en octubre del año 1887, después de largos y arduos trabajos, cuando se inauguró el “Nuevo Hospital y Colegio”, teniendo como dotación cuatro religiosas para la enseñanza y cuatro para el Hospital, así como la creación de la Residencia de Ancianos de San José o De Misericordia⁵⁵⁵. En el año 1910 se terminaron las obras, el Hospital constaba de dos departamentos: una parte baja para enfermos y una parte superior para enseñanza de niñas adultas y preescolares. Pero, en 1915 una enorme manga de agua inundó el Hospital y en 1929 la capilla tuvo que ser nuevamente restaurada⁵⁵⁶. Es así como esta era la única Casa que albergaba: Colegio, Hospital y Asilo. Hoy día, tras constantes obras subvencionadas, casi en su totalidad por la Junta de Andalucía, lo que fue el Hospital de San Bartolomé es una Residencia para los más mayores⁵⁵⁷.

Junto a lo expuesto anteriormente, no se puede obviar el origen del establecimiento de los religiosos franciscanos en Tarifa, que se remonta hasta el 4 de

⁵⁵²Ibídem, p.8.

⁵⁵³Terán Ruíz, J., *op.cit.* pp. 4-6.

⁵⁵⁴Morales Benítez, A. (1994). “La crisis del cólera: el Ayuntamiento de Tarifa ante la epidemia de 1886”. *Revista De Estudios Tarifeños. Aljaranda*, (15), Cuarto Trimestre, 15 -17, p.15. Disponible en <http://www.tarifaweb.com/aljaranda/num15/art6.htm> (Consultado: 1 de agosto de 2016).

⁵⁵⁵Terán Ruíz, J., *op. cit.*, pp.15-16.

⁵⁵⁶Terán Gil, J. (2007). “Inauguración del hospital, el colegio y la capilla”. *Aljaranda*, (66), 17-25, p.20.

⁵⁵⁷Terán Ruíz, J. (1999), *op.cit.*, p.16.

diciembre de 1714, pues hicieron, según los archivos recopilados grandes obras caridad y para la enseñanza⁵⁵⁸.

En cuanto al asunto educativo, se constituye las Constituciones del Beaterio de Tarifa, institución religiosa educativa que funciona en la primera mitad del siglo XIX (aproximadamente entre 1830-1858), copiándose del modelo e incluso las Constituciones del Beaterio de Alcalá de los Gazules, único existente en aquellas fechas en la provincia⁵⁵⁹. La enseñanza que se ofrece desde esta institución se basa en enseñarlas a leer y escribir y todo “género de labor de manos” (costura, artesanías...) ⁵⁶⁰.

Por otra parte, nombrar también el importante movimiento obrero del siglo XIX, que abrió una subscripción pública para socorrer a obreros en caso de enfermedad o accidente. A finales del año 1899, un hombre llamado Juan Araujo creó un centro obrero en la ciudad llamado “Unión y Amor Fraternal”, que defendían a las clases trabajadoras, las huelgas, las mejoras en las condiciones del trabajo, la escuela pública, es decir, entre otras cosas, actuó como por y para los derechos de la clase trabajadora⁵⁶¹.

En este enclave social, en el año 1986, a través de un convenio entre la Diputación de Cádiz y el Ayuntamiento de Tarifa, se configuraron los Servicios Sociales, hace aproximadamente 30 años. Al año de este convenio, comienzan las contrataciones, la primera contratación fue la de un auxiliar de ayuda a domicilio, que aún en la actualidad sigue trabajando en la UTS. Y es en 1991, a través de un

⁵⁵⁸Patrón Sandoval, J. A. (2004). “El convento franciscano de San Juan de prado. Más de cien años de la orden seráfica en Tarifa (1714-1835) (I)”. *Aljaranda*, (54), 24-34, p.4. Disponible en: <http://www.tarifaweb.com/aljaranda/num52/art5.htm> (Consultado: 5 de Agosto de 2016).

⁵⁵⁹Criado Atalaya, J. (2014). “Las constituciones del Beaterio de Tarifa. Una institución religiosa con intención educativa”. *Almoraima: Revista De Estudios Campogibraltares*, (41), pp. 255-265.

⁵⁶⁰Criado Atalaya, J. (2010). “El Beaterio de Tarifa. Una institución educativa del antiguo régimen en los albores del liberalismo (I)”. *Revista De Estudios Tarifeños, Aljaranda*, (79). Cuarto Trimestre., pp. 17-22.

⁵⁶¹Morales Benítez, A. (2004). El movimiento obrero en Tarifa a comienzos del siglo XX. La sociedad "Unión y Amor Fraternal". *Revista De Estudios Tarifeños, Aljaranda*, Núm. 52. Primer Trimestre, pp. 31-36. Disponible en: <http://www.tarifaweb.com/aljaranda/num52/art5.htm> (Consultado: 7 de agosto de 2016).

programa, cuando se efectúa la contratación de dos trabajadores sociales para llevar a cabo la gestión de los Servicios Sociales y los programas que se realizaban en esta localidad. Dos años después, se contrató al primer auxiliar administrativo, y fue así como progresivamente iba aumentando la plantilla de los Servicios Sociales en Tarifa (educadores sociales...) ⁵⁶².

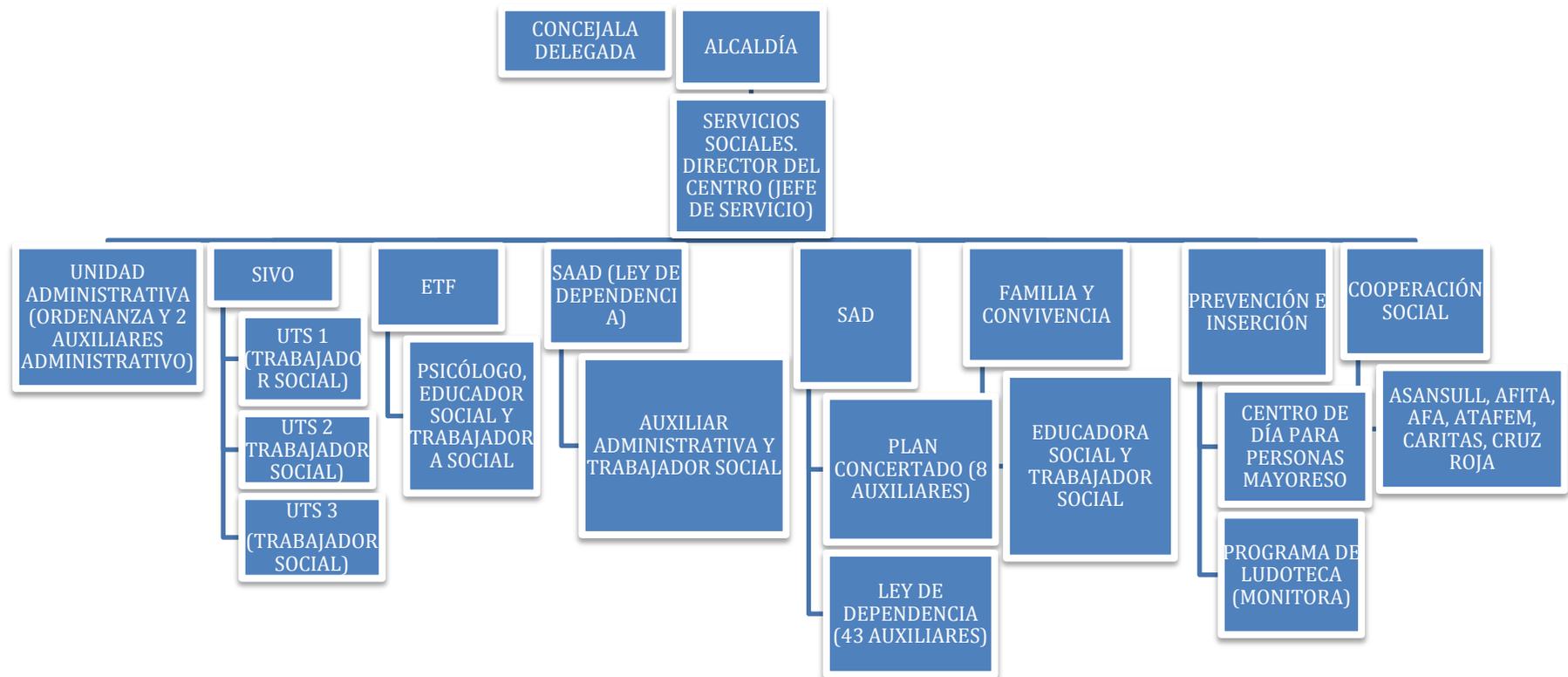
En un primer momento, hace aproximadamente 15 años las tareas de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Tarifa, se gestionaban en concreto en dos despachos cedidos por éste. Actualmente, poseen su propio edificio ⁵⁶³ para desempeñar las tareas diarias. El centro de Servicios Sociales de Tarifa atiende a la población del núcleo urbano de Tarifa, así como las entidades autonómicas locales de Facinas, Tahivilla y el resto de núcleos de población (Bolonia, La Zarzuela, El Almarchal) diseminados de todo el término municipal.

El organigrama de los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Tarifa prestará un mejor entendimiento de cómo están configurados estos servicios:

⁵⁶²Información cedida por Gonzalo Argüez, Jefe de Sección de los Servicios Sociales Comunitarios del municipio de Tarifa.

⁵⁶³Se encuentran en la Plaza de Sta. María S/N.

a) Organigrama general de los Servicios Sociales de Tarifa.



Organigrama Núm.22: Servicios Sociales Generales del municipio de Tarifa. Fuente y elaboración: Servicios Sociales Tarifa.

En el organigrama se presentan tres UTS, pero no quiere decir que ocupe tres espacios físicos diferentes, sólo hay una unidad, pero con tres demarcaciones para las distintas atenciones. El total del personal que trabaja actualmente en estos servicios es el siguiente⁵⁶⁴:

Personal de ZTS:

- a) 3 Trabajadores Sociales y 1 Educadora Social.
- b) 2 Auxiliares Administrativos.
- c) 1 ordenanza.

Personal de Programas:

- a) 8 Auxiliares de Ayuda a Domicilio por el Plan Concertado.
- b) 43 Auxiliares de Ayuda a Domicilio por la Ley de Dependencia
- c) 1 Monitora de los Programas de Ludoteca.
- d) 1 Trabajadora Social, 1 Educador Social y 1 Psicólogo de Equipo Tratamiento Familiar (compartidos con los municipios de Castellar y Jimena de la Frontera).
- e) 1 Trabajador Social y 1 Auxiliar Administrativo del Servicio de Atención a la Dependencia (compartidos también con Castellar y Jimena de la Frontera).

⁵⁶⁴Información cedida por Gonzalo Argüez, Jefe de Sección de los Servicios Sociales Comunitarios del municipio de Tarifa.

CAPÍTULO 10:

ANÁLISIS DEMOGRÁFICO DE LOS MUNICIPIOS DEL CAMPO DE GIBRALTAR (2013-2015)

Este análisis demográfico tiene como objeto estudiar los datos estadísticos más relevantes de cada uno de los municipios que componen el Campo de Gibraltar para aproximarnos, a efectos de su planificación estratégica, a la dimensión poblacional de las necesidades sobre los Servicios Sociales públicos en el Campo de Gibraltar. A tal fin, se emplean cuatro criterios. En primer lugar, se examinará el territorio del municipio en cuestión. En la segunda parte, se pondrá de manifiesto el análisis del conjunto de habitantes de los municipios. En tercer lugar, se profundizará en el estudio de la población mediante las tasas demográficas, haciendo una pausa especial en la población de origen extranjera. Por último, se analizará el mercado de trabajo y con ello, la situación social de cada municipio y la capacidad económica.

1. Análisis estadístico de la población de Algeciras⁵⁶⁵.

Aunque se trata del municipio con mayor población entre los que son objeto de este estudio en esta tesis doctoral, el término municipal de Algeciras no es el de mayor territorio, con una extensión total de 86 km², ocupando un porcentaje del territorio de la provincia de Cádiz de 1,15%. Su importancia radica en su consideración de sede de las subdelegaciones administrativas del Estado (Oficina de Coordinación) y de la Junta de Andalucía, desde donde se articula la planificación territorial de los servicios sociales autonómicos. La obtención de relevantes datos estadísticos se ha obtenido del Observatorio Argos (Junta de Andalucía) con el fin

⁵⁶⁵Informe estadístico del municipio de Algeciras. Con la siguiente bibliografía: Observatorio Argos. (2015). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=397033>; Observatorio Argos. (2014). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=358675>; Observatorio Argos. (2013). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=322556> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

de poder manejar los datos cuantitativos imprescindibles para la consecución de los objetivos anteriormente determinados en esta tesis doctoral.

1.1. Población.

El número de la población se expresa en 116.917 en el año 2013, disminuyendo en el 2014 a 1.943 e incrementándose de nuevo en el 2015 en 3.697 personas con respecto al año 2014, con 117.974 personas, lo que constituye un 9,51% del conjunto de la población de la provincia de Cádiz.

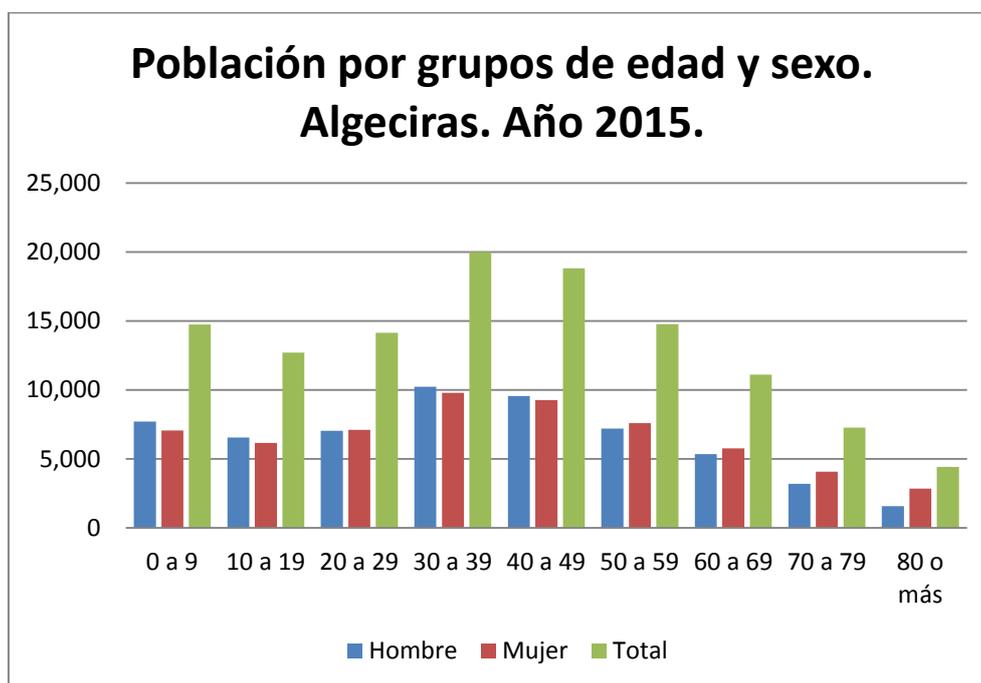


Gráfico Núm. 2: Población por grupos de edad y sexo (Algeciras). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

Cabe destacar la importancia del puerto de Algeciras, debido a la enorme actividad relacionada con el transporte marítimo que genera. Más adelante se estudiará la influencia de esta actividad y su repercusión sobre los datos de carácter estadístico que proporciona el observatorio Argos en materia de inserción socio laboral.

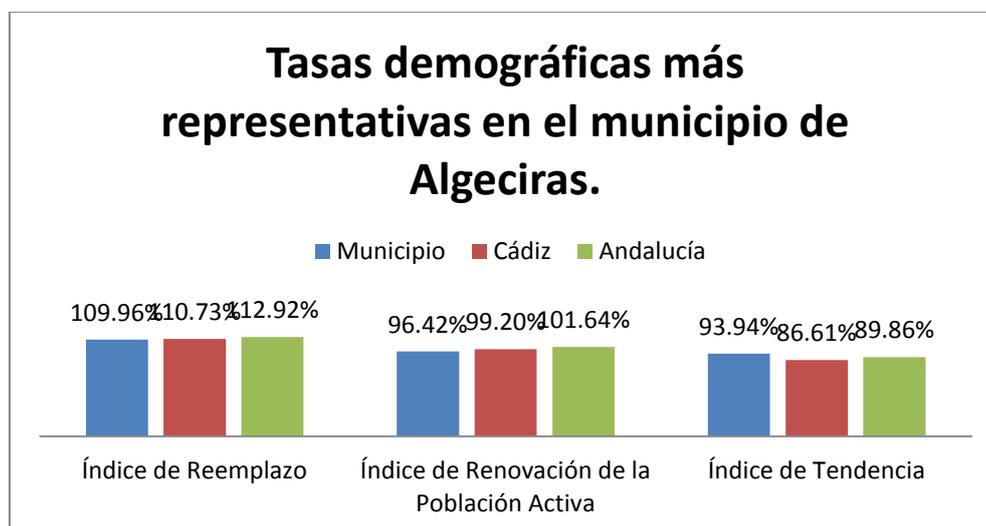
Los informes Argos recopilados, facilitan información clara y específica sobre los grupos de población por edad. Es fácil percibir que el grupo cuya edad comprendida entre los 30 y 39 es el grupo más numeroso en estos años estudiados comprendidos

entre el año 2013 y 2015, lo que hace pensar en los estudios que apuntan hacia el envejecimiento de la población:

“El envejecimiento de la población no es un fenómeno aislado, autonómico, sino que es el resultado de la acción conjunta de diversos factores que actúan para producir un aumento de la población en sus edades más avanzadas. Precisamente, al ser la población mayor la que crece lo hace sobre la población inmediatamente anterior en edad y ésta, a su vez, sobre los más jóvenes. En definitiva, aunque el envejecimiento se asocie inexorablemente con la población mayor, habría que establecer connotaciones con el conjunto de la población que es la que envejece”⁵⁶⁶.

De los seis primeros grupos, cuyas edades se extienden de 0 hasta 29 años, se observa que el número que corresponde a cada grupo (hombres y mujeres) no supera los 7 mil y medio. Sin embargo, la cifra aumenta significativamente en los siguientes grupos y se reduce solamente en los grupos de más de 50 años, siendo los intervalos de edad de 75 a 80 y más, el grupo menos numeroso en cuanto a la población que presenta según la información que se deduce siempre del observatorio Argos.

1.2. Tasas demográficas y población inmigrante.

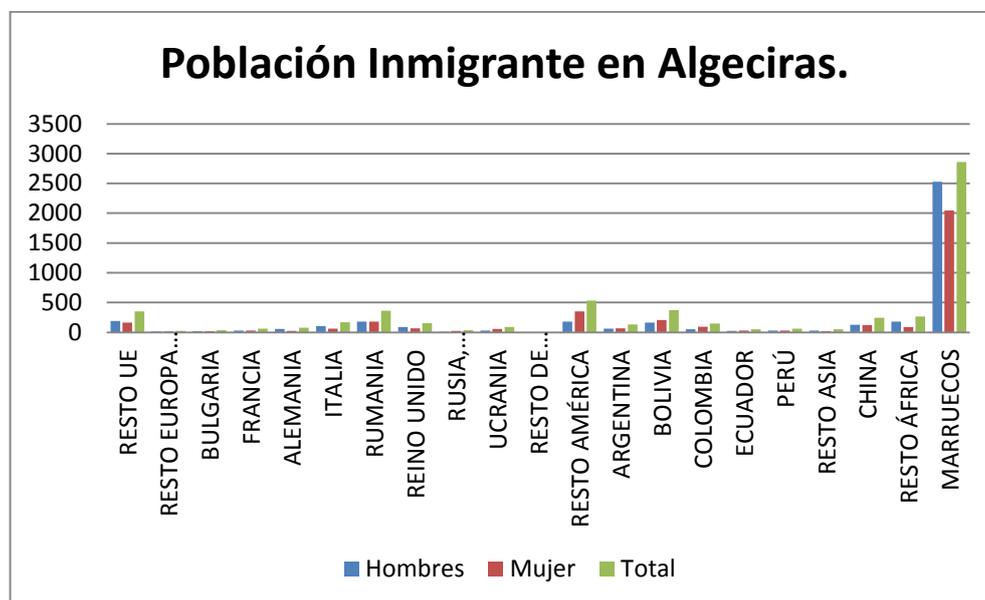


⁵⁶⁶Rodríguez Rodríguez, V., Hernández Castellón, R., y Puga González, D. (2012). *Características demográficas y socioeconómicas del envejecimiento de la población en España y Cuba* Editorial CSIC-CSIC Press, p.139.

Gráfico Núm.3: Tasas demográficas (Algeciras). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

Los indicadores demográficos generalmente se destinan a orientarnos sobre la situación demográfica de una determinada zona geográfica (Algeciras en este caso en concreto). A continuación, el siguiente gráfico contiene información de gran interés para conocer los indicadores demográficos de la zona objeto de este análisis.

Cabe prestar atención que el índice de reemplazo es elevado constituyendo el 123,33% en el año 2013, 105,77% en el año 2014 y 109,96% en el 2015. Generalmente este dato significa que, en efecto, existe un alto índice de reemplazo de la población en edad activa, lo que relaciona a la personas próximas a salir del mercado de trabajo por edad y jubilación con las nuevas generaciones de entrada aunque no vengan a cubrir los mismos puestos de trabajo⁵⁶⁷ en el municipio, siendo no más alto que el provincial y el autonómico. El índice más bajo corresponde a la tasa de juventud que es del 10,80 %, siendo más bajo incluso que el provincial y el autonómico lo que viene a reflejar un crecimiento natural escaso en el municipio.



⁵⁶⁷Gómez Fayrén, J. (2010). Cambios de las variables demográficas en la población española a inicios del S.XXI, Murcia: Universidad de Murcia. *Papeles de Geografía*, (51-52), pp.147-158. Disponible en: <http://revistas.um.es/geografia/article/view/114471/108471> (Consultado: 10 de mayo de 2015).

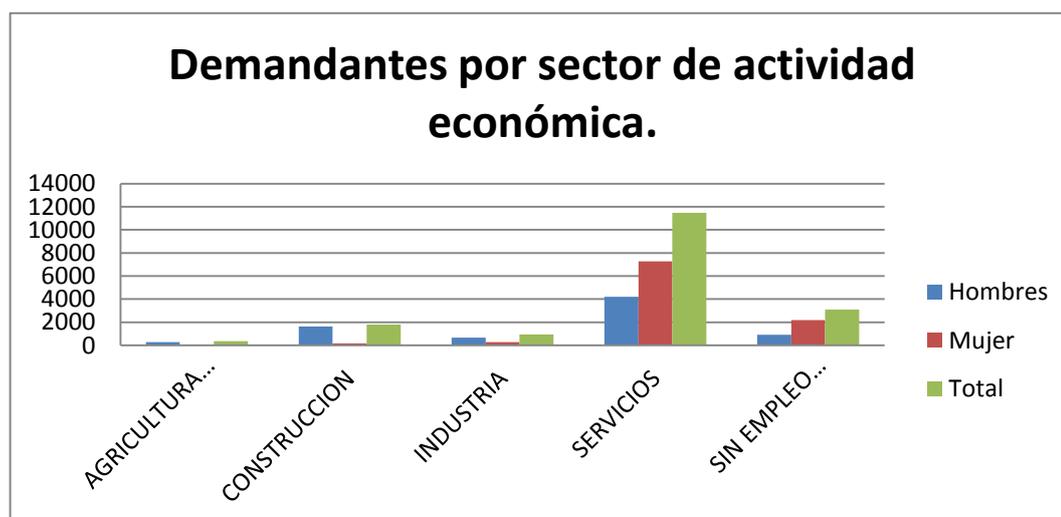
Gráfico Núm.4: Población Inmigrante (Algeciras). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

El número total de personas inmigrantes dentro del municipio alcanzó 8.138 en 2013, descendiendo en 2014 a 7.227 personas y volviendo de nuevo a ascender en 2015, con un total de 7.821 personas. Más de 42.000 en la provincia de Cádiz y más de 729.725 en Andalucía. El colectivo más asentado en el municipio es el marroquí (50% de las personas inmigrantes), siendo el total 4.574 personas de origen marroquí, seguido por los ciudadanos de América del Sur y el colectivo rumano.

La aportación de la mano de obra de personas extranjeras siempre ha sido una necesidad precisamente en la época de la bonanza económica. No obstante, la situación actual no parece propiciar la absorción o integración de los extranjeros en el mercado laboral, teniendo en cuenta que la cuestión de la inserción social es una cuestión de relevancia nacional.

“La aportación inmigratoria procedente del extranjero será la principal responsable del crecimiento poblacional [...]. Ambos escenarios registrarán saldos positivos a partir del año 2000, que aunque a la baja, incrementarán substancialmente las ligeras ganancias producidas por el crecimiento natural”⁵⁶⁸.

1.3. Mercado de trabajo.



⁵⁶⁸García González, F. (2005). *Vejez, envejecimiento y sociedad en España, siglos XVI-XXI*. Universidad de Castilla La Mancha, p. 199.

Gráfico Núm.5: Demandantes por sector de actividad económica (Algeciras). Año 2015.

Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

Se halla un alto porcentaje de mujeres demandantes de empleo en el sector servicios, un 72,57% en el año 2015. En el caso de los hombres parecen mostrar el mismo interés por el mismo sector, con un porcentaje de 54,72%. El segundo sector de la población más demandada es la construcción, aunque indican un 21,14% en el caso de los hombres frente a un 1,83% en el caso de las mujeres.

Debido a las circunstancias de carácter económico que padece el país, y que se extiende al municipio de Algeciras, cabe apuntalar que un alto porcentaje de demandantes de empleo está constituido por parados que no ejercen ninguna profesión, el total en el año 2013 eran 19.299 personas, en el año 2014, 16.396 personas y 15.994 en el año 2015 (con 7.845 en el caso de hombres y 9.149 en mujeres). Refiriéndonos siempre a las personas en situación de desempleo existe una diferencia porcentual que establece la diferencia entre hombres y mujeres parados/as, siendo las mujeres las más afectadas por esta diferencia, esto es, que hay más mujeres paradas que hombres.

En el año 2015, se manifiesta que hay una media de 2.304 mujeres paradas más que hombres en el municipio de Algeciras acentuando esta brecha de género que parece ser un fenómeno nacional. En lo referente al paro registrado por sexo y edad, conviene contemplar que, en el municipio de Algeciras, las personas cuyas edades comprendidas entre 45 a 49 son los que más buscan trabajo, habiendo, claro está, mujeres más que hombres en esta situación (mujeres 14,48%, hombres 13,16%).

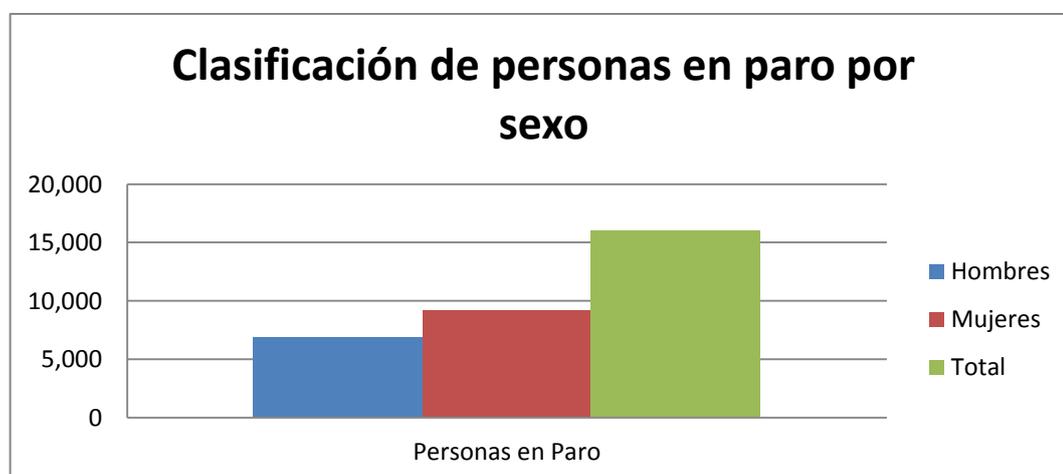


Gráfico Núm. 6: Clasificación de personas en paro por sexo (Algeciras). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

En otro lugar, cabe mencionar que predomina, el número de personas con estudios secundarios en busca de un empleo.

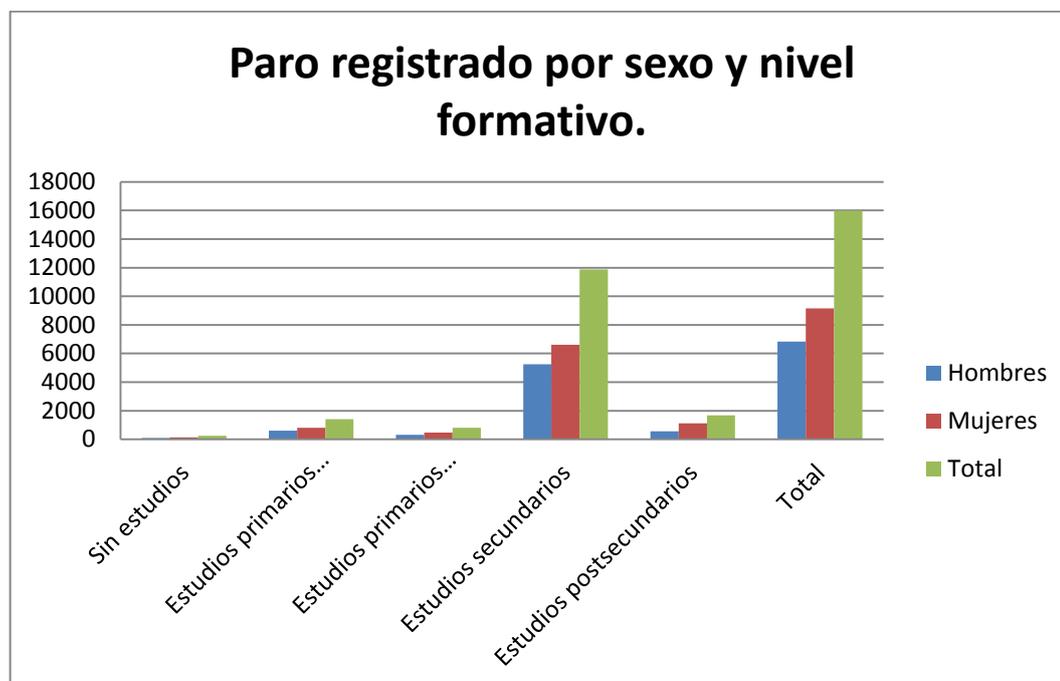


Gráfico Núm.7: Paro registrado por sexo y nivel formativo (Algeciras). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

El porcentaje es bastante alto y elocuente, representando una media el 74,23% tanto en el año 2014 como en el 2015. En todo caso conviene destacar que, a nivel nacional, las mujeres tienen más difícil que los hombres encontrar un trabajo en los países de la OCDE. En general, las personas con educación superior presentan mejores niveles de empleo y tasas de paro más bajas, pero la brecha de género persiste y sigue perjudicando a las mujeres⁵⁶⁹. Los hombres obtienen más oportunidades que las mujeres para acceder al mercado laboral en Algeciras. Llama la atención que, a diciembre de 2015, las estadísticas apuntan que hubo 7.554 contrataciones a hombres y sólo 1.186 a mujeres (de 60 años o más hay 15 hombres

⁵⁶⁹RTVE (2015, 19 de enero). Los hombres con estudios secundarios tienen más trabajo que las mujeres universitarias. (2015, 19 de enero de 2015). RTVE. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20150119/hombres-estudios-secundarios-tienen-mas-trabajo-mujeres-universitarias/1083750.shtml> (Consultado: 3 de febrero de 2015).

frente a 5 mujeres). Esto es, los contratos que se dan a los hombres constituyen un 82,38% frente a, solamente, 17,63% para las mujeres.

Por otro lado, la situación del mercado laboral en el municipio de Algeciras, el mercado laboral parece más abierto a la contratación de jóvenes varones de 20 a 24 favoreciendo los que cuentan con estudios secundarios. No es el caso para las personas que cuentan solamente con estudios primario incompletos o con edades que superan los 45 años que tienen dificultades a la hora de hallar trabajo ya que pocos contratos se destinan a dichos colectivos. Del gráfico se desprende que el sector servicio acumula una media por contratación de 89,04% debido a que en la zona no se genera una diversificación en cuanto a la actividad económica se refiere.

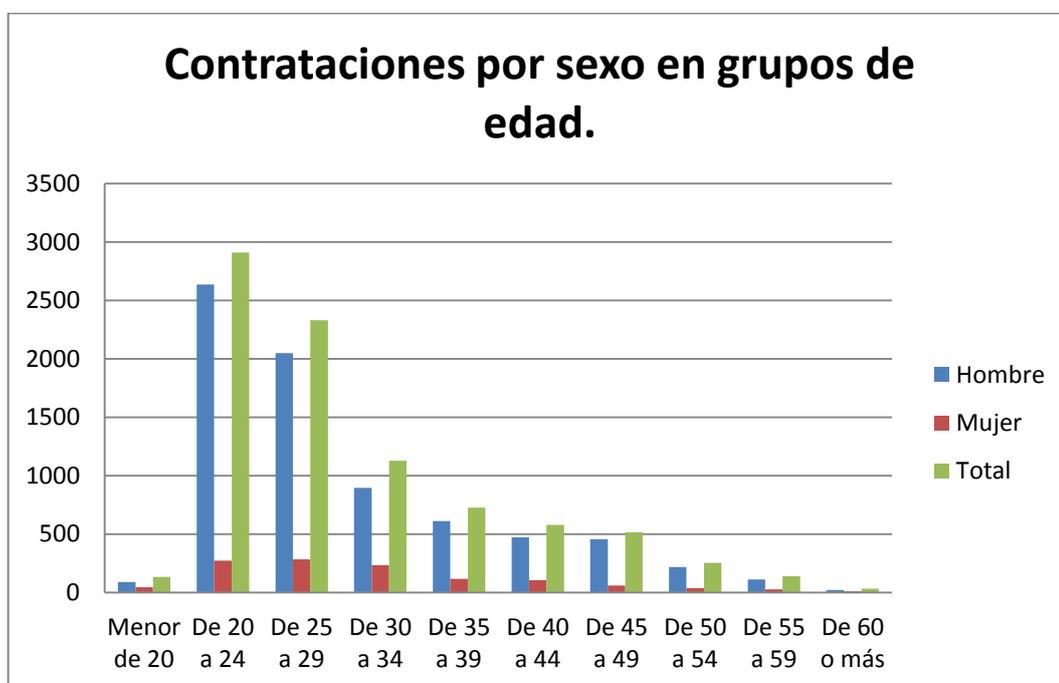


Gráfico Núm. 8: Contrataciones por sexo en grupos de edad (Algeciras). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

La actividad económica que predomina en Algeciras, es el sector servicios que acumula una media de contratación de un 96,25% debido a que en la zona no se genera una diversificación en cuanto a la actividad económica se refiere.

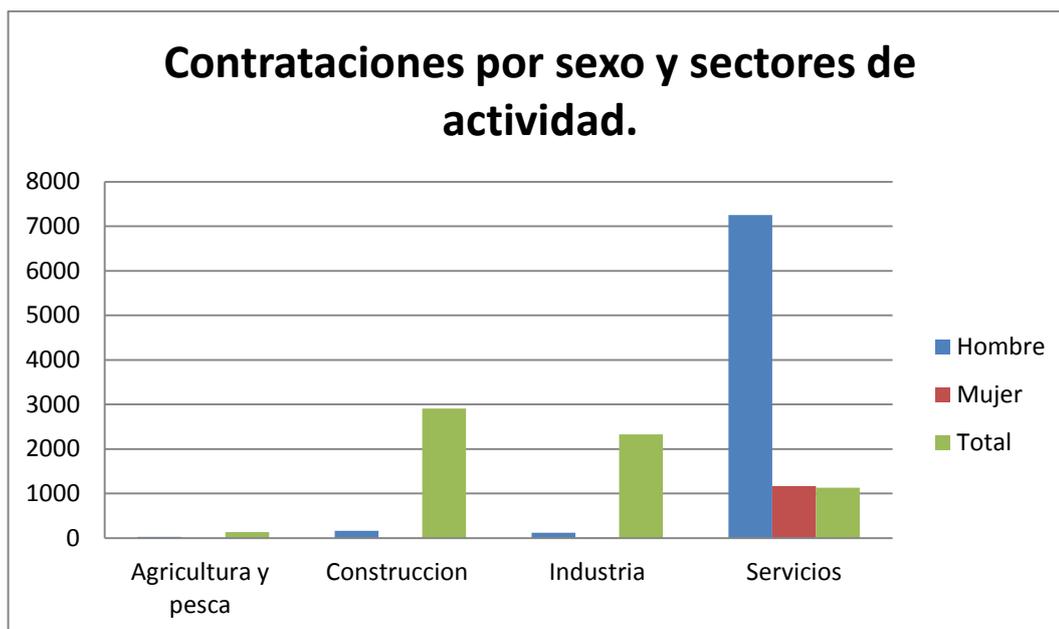


Gráfico Núm. 9: Contrataciones por sexo y sectores de actividad (Algeciras). Año 2015.
Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

2. Análisis estadístico de la población de Castellar de la Frontera⁵⁷⁰.

El territorio de castellar se extiende sobre 179 km², supone un total de 2,40% de la provincia de Cádiz y la densidad o distribución de su población es de 16,77.

⁵⁷⁰ Informe estadístico del municipio de Castellar de la Frontera. Con la siguiente bibliografía:

Observatorio Argos. (2015). Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&Informe=397459>;

Observatorio Argos. (2014). Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&Informe=358905>;

Observatorio Argos. (2013). Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&Informe=322565>(Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

2.1. Población.

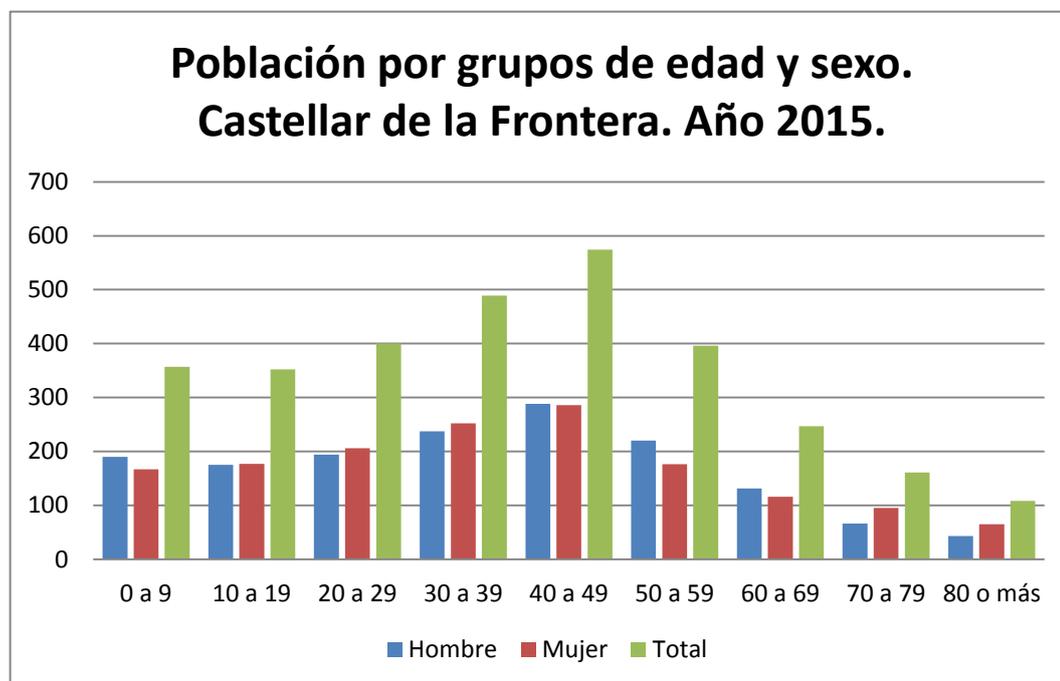


Gráfico Núm. 10: Población por grupos de edad (Castellar de la Frontera). Año 2015.
Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

El total de la población de Castellar de la Frontera es de 3.084 en el año 2015 (50,06% hombres y 49,94% mujeres), habiendo descendido en 118 personas con respecto al año 2013.

Según los informes ARGOS, existe un número de personas con edades comprendidas entre 40 a 49 predominante en comparación con otras de otros grupos. Constituyen 307 habitantes (año 2015) de un total de 3.084 personas que viven en el municipio de Castellar de la Frontera. Sin embargo, la tasa de juventud supera la tasa de vejez (ambos datos reflejan el grado de juventud y vejez) en este municipio, no siendo el caso con la media provincial o autonómica.

2.2. Tasas demográficas y población inmigrante.

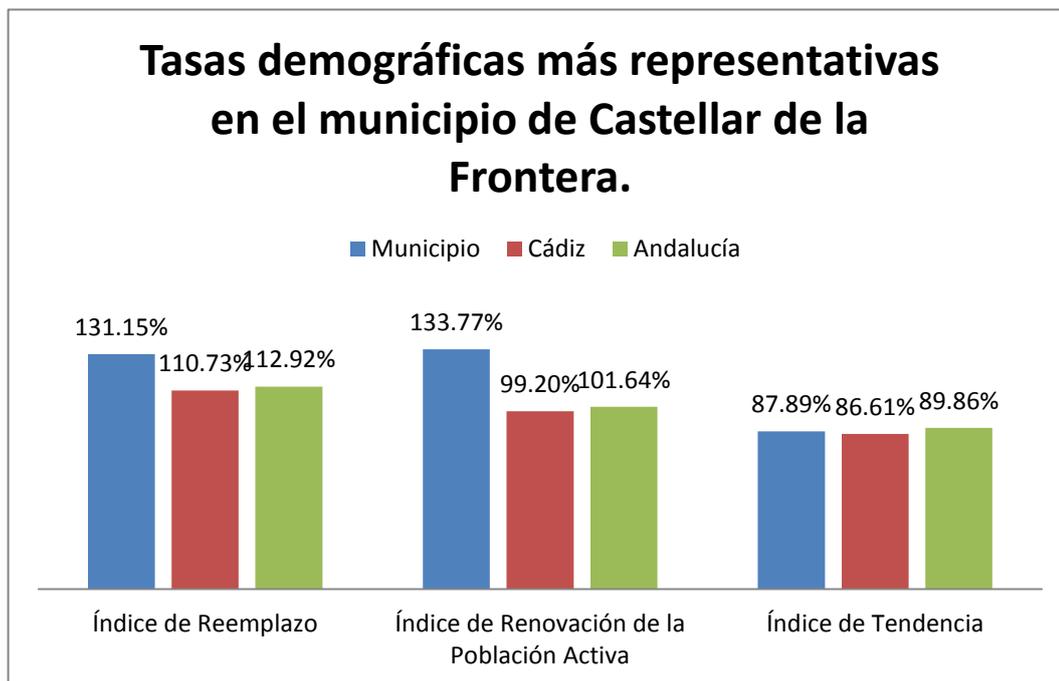


Gráfico Núm. 11: Tasas demográficas (Castellar de la Frontera). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

El índice de renovación de la población activa es el índice más significativo debido al alto porcentaje que representa, constituye el 133,77%, aunque el porcentaje sea elevado, si se compara con el año 2014, ha perdido más de 13 puntos porcentuales con respecto al año 2015. El segundo índice más alto es la tasa que corresponde al reemplazo, constituye un 131,15%, ambos demuestran la capacidad de la población en edad de trabajar en Castellar para sustituir a los individuos que se jubilarán. Generalmente la población activa española, se define como “conjunto de personas que suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción⁵⁷¹”. Pues bien, conviene destacar que el índice de reemplazo es el más alto tanto si se compara con otro a nivel municipal como provincial o autonómico.

⁵⁷¹Muñoz-Repiso Izaguirre, M., Muñoz-Victoria, F., Baquero-Santander, B., Buckhard Martínez, E., Calzón-Álvarez, J., y García del Ordi, B. (1992). “Informe: Las desigualdades en la educación en España”. Madrid: Centro De Publicaciones Del Ministerio De Educación y Ciencia (CIDE), 14-66, p.49.

Lamentablemente la población sin estudios supone, tanto en el año 2013 como en el 2015, el 4,60% del total de la población. Los datos actualizados del diario *El País*, con fecha el 9 septiembre de 2014, indica que hay aproximadamente en España 730.000 personas que no saben leer ni escribir⁵⁷². De acuerdo con el panorama educativo local se halla, por ende, que el número de personas con estudios secundarios predomina constituyendo casi la mitad (46,14%), solo el 4,45% alcanza llegar a proseguir con sus estudios postsecundarios.

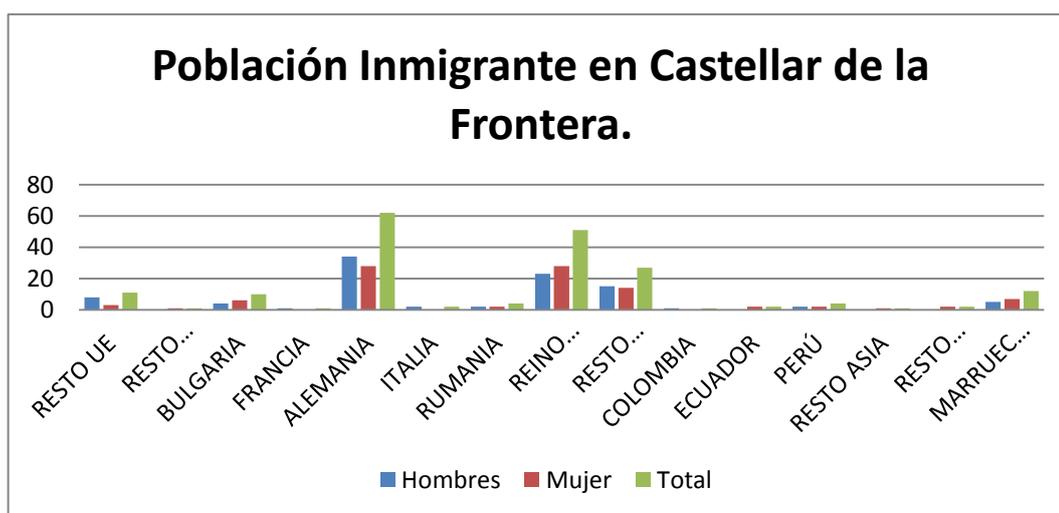


Gráfico Núm. 12: Población Inmigrante (Castellar de la Frontera). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

El total de personas de origen extranjero en este municipio ha descendido, en el 2013 había 300 personas, en 2014 eran un total de 235 y en diciembre de 2015 se contaba con sólo 194 personas (106 personas menos con respecto al 2013) de un total de 3.084 habitantes. Según los informes recopilados el colectivo extranjero más numeroso en Castellar es el alemán, seguido por el del Reino Unido.

⁵⁷²Lucas, A. (2014, 9 de septiembre). La historia muda de los analfabetos. *El País*. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2014/09/08/planeta_futuro/1410171192_063867.html (Consultado: 6 de febrero de 2015).

2.3.Mercado de trabajo.



Gráfico Núm. 13: Demandantes por sector de actividad económica (Castellar de la Frontera).

Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

El panorama de demandantes de empleo varía según las circunstancias y la necesidad de la mano de obra; sin embargo, tal como en los anteriores casos, el sector servicios goza de una fuerte demanda (67,70%). Sin embargo, el sector industria, en Castellar, es el que menos interesa a los demandantes de empleo (4,97%).

Según la clasificación por categorías de los demandantes de empleo los que no ejercen ninguna actividad remunerativa, alcanzan en el año 2015 un total de 412 habitantes, encontrando trabajo 100 personas más que en el año 2013.

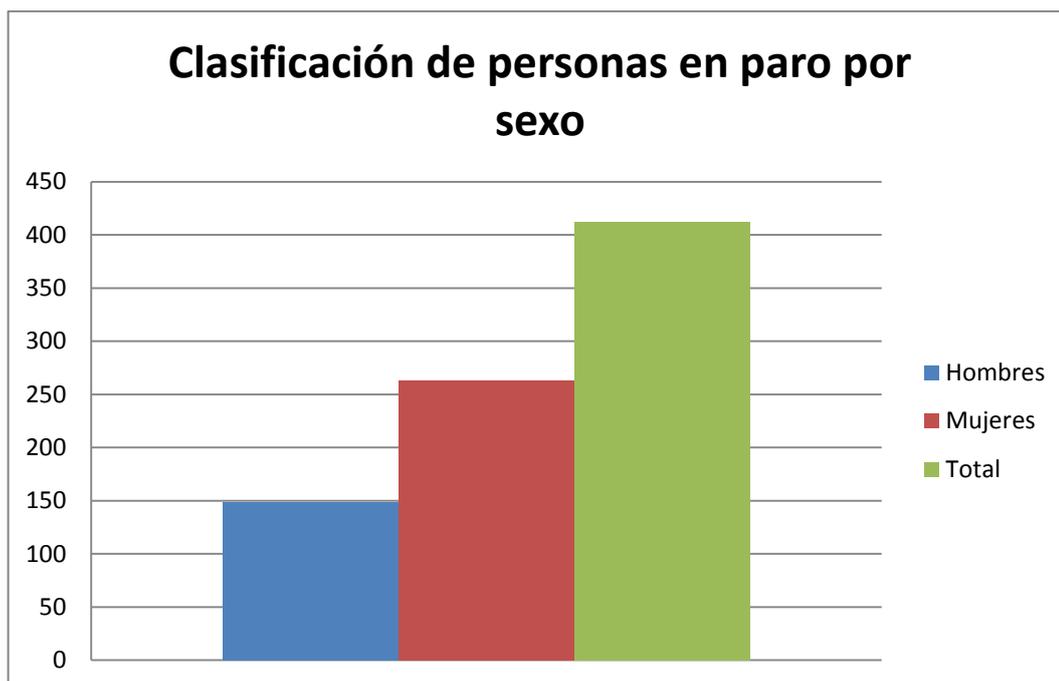


Gráfico Núm.14: Clasificación de personas en paro por sexo (Castellar de la Frontera). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

Conviene señalar que el número de hombres en situación de paro es de 149, frente a 263 mujeres que no consiguen encontrar solución a su situación de desempleo a raíz de las políticas sociales actuales: “son ya más de 3,6 millones de personas en el conjunto de España y casi 900.000 en Andalucía las que no han trabajado ni un día en el último año”⁵⁷³.

La distribución por edades y por sexo en el municipio demuestra que las mujeres de entre 45 a 49 en primer lugar, y entre 35 a 39 en segundo lugar, son las que más dificultades encuentran a la hora de hallar trabajo. En el caso de los hombres los que llegan a cumplir 50 hasta 54 son los más afectados en comparación con otras franjas de edades.

Generalmente la situación que gira en torno a la contratación, no parece ofrecer indicios de recuperación hasta el momento, según el diario *La vanguardia* a través

⁵⁷³García Pérez, J. I., y Troncoso Ponce, D. (2014). “Análisis del mercado de trabajo en España y Andalucía: Encuesta de población activa”. Universidad de Pablo de Olavide, Sevilla. Disponible en http://www.upo.es/econ/wp-content/uploads/2014/04/informe_epa_2014T1.pdf (Consultado: 07 de febrero de 2015).

de una noticia (fecha el 22/01/2015) informa de la siguiente situación que atraviesa Andalucía:

“UGT-Andalucía ha denunciado hoy que la tasa de paro, situada en el 34,23 % en 2014 según la última Encuesta de Población Activa(EPA), es ‘inasumible desde el punto de vista económico y está provocando auténticos casos de drama social’⁵⁷⁴.

Al igual que en el caso de Algeciras, se observa que hay más contratos temporales y menos trabajos definidos tanto para mujeres como para hombres.

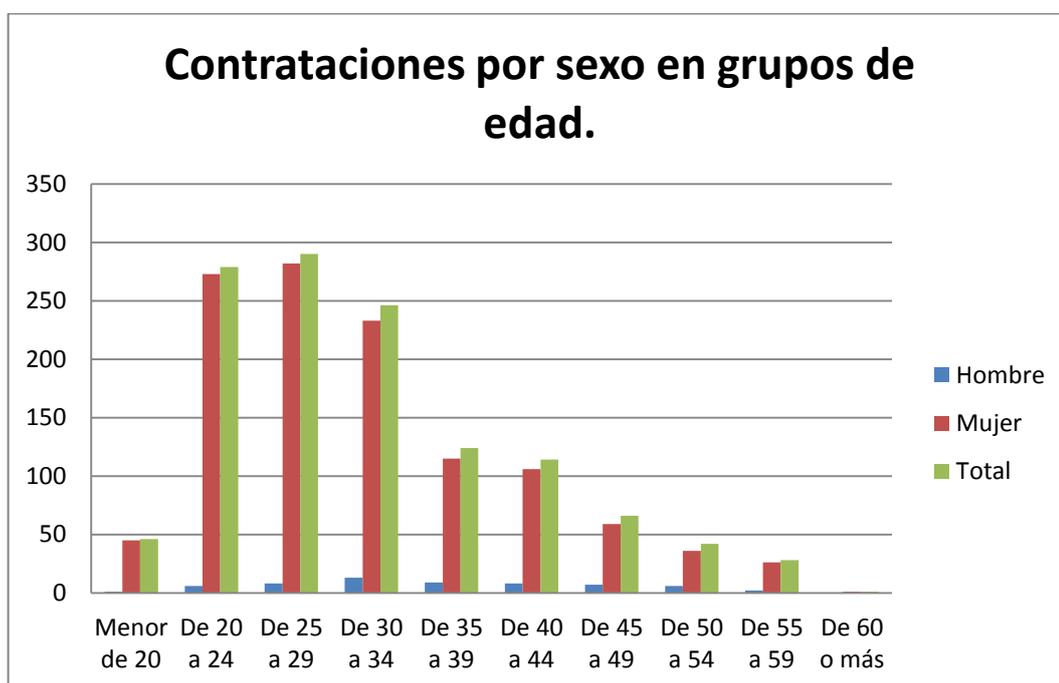


Gráfico Núm. 15: Contrataciones por sexo en grupos de edad (Castellar de la Frontera). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

En otro lugar, el mercado laboral local busca más el perfil de jóvenes varones de edades comprendidas entre 30-34 años en el 2015, habiéndose incrementado en 10 años la edad con respecto a las contrataciones del año 2013, y en cuanto a las mujeres, las que más oportunidades laborales cuentan son del grupo de edad comprendido entre 40 -45 y 20- 24. Debido a la situación geográfica que caracteriza al municipio Castellar de la Frontera, deducimos que esta es la razón por la que en el

⁵⁷⁴UGT: La tasa de paro en Andalucía provoca "auténticos casos de drama social". (2015, 22 de enero). *La Vanguardia*. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/local/sevilla/20150122/54424643126/ugt-la-tasa-de-paro-en-andalucia-provoca-autenticos-casos-de-drama-social.html> (Consultado: 07 de febrero de 2015).

año 2013 y 2014, el sector agricultura y pesca ofrecía más oportunidades laborales (67,57% y 44%). Sin embargo, en el año 2015, el porcentaje según el informe del observatorio Argos del sector servicios, aumenta más que el sector de la agricultura y la pesca, siendo un 62,77%, frente a un 30,85%. Pocos encuentran trabajo en la construcción, ya que sólo acumula un porcentaje de 4,26%, esto se debe a la situación del sector inmobiliario. Debido a la baja actividad industrial en el municipio, la media por contratación en el sector industria no supera el 2,33% bajando 5,2 puntos porcentuales con respecto al año 2014.



Gráfico Núm.16: Contrataciones por sexo y sectores de actividad (Castellar de la Frontera). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

En otro lugar, las personas con nivel de estudios secundarios completos encuentran más facilidad para la integración en el mercado de trabajo (54,26%) pero también es el que, según la gráfica, representa mayor índice de paro (66,26%), y la cifra disminuye en el caso de los que no tienen estudios, en este caso el paro no alcanza ni un 1%.



Gráfico Núm.17: Paro registrado por sexo y edad (Castellar de la Frontera). Año 2015.

Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

3. Análisis estadístico de la población de Jimena de la Frontera⁵⁷⁵.

El municipio de Jimena de la Fronteras el municipio más norteño del Campo de Gibraltar, en una zona que desciende de la Serranía a través del río Guadiaro. Tanto paisajística como urbanísticamente es un claro ejemplo de los llamados Pueblos Blancos⁵⁷⁶. En relación a su extensión territorial se estima en 347 km².

⁵⁷⁵ Informe estadístico del municipio de Jimena de la Frontera. Con la siguiente bibliografía:

Observatorio Argos. (2015). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?accion=downloadInforme&idInforme=397286>;

Observatorio Argos. (2014). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?accion=downloadInforme&idInforme=358843>;

Observatorio Argos. (2013). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?accion=downloadInforme&idInforme=322573> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

⁵⁷⁶ *Jimena de la Frontera - Web oficial de turismo de Andalucía*. Disponible en: <http://www.andalucia.org/es/destinos/provincias/cadiz/municipios/jimena-de-la-frontera/> (Consultado: 9 de febrero de 2015).

3.1. Población.

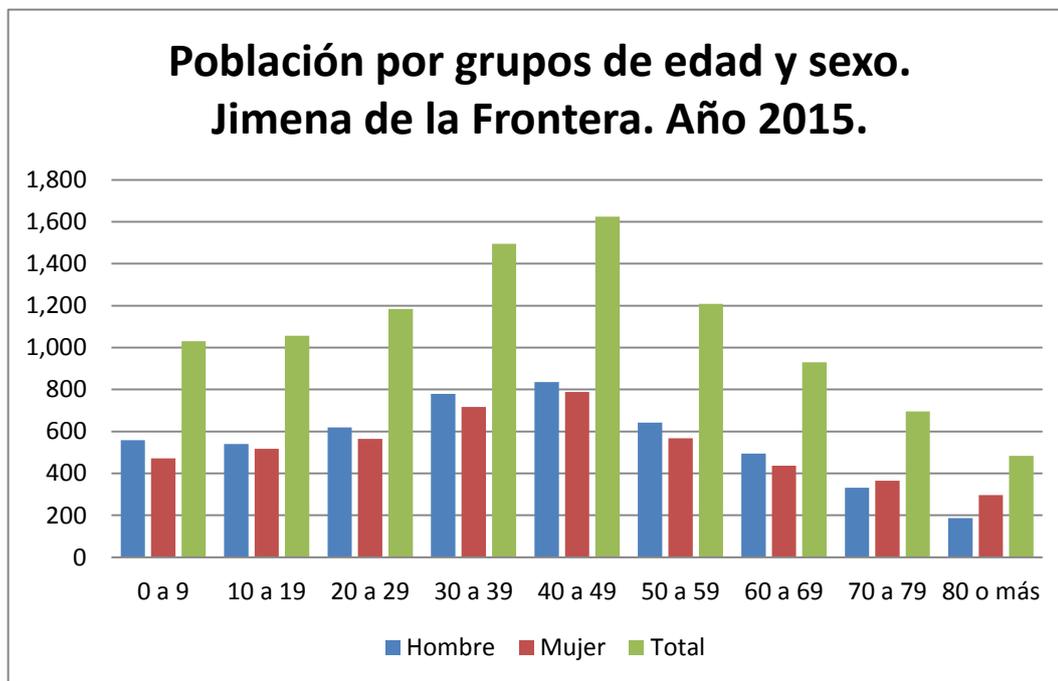


Gráfico Núm. 18: Población por grupos de edad y sexo (Jimena de la Frontera). Año 2015.
Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

La población total de este municipio según registra el observatorio Argos, ha ido disminuyendo por año, en el año 2013 se contaba con 10.480 habitantes, sin embargo, en el año 2015 se cuenta con 9.710 habitantes (4.986 de hombres y 4.724 de mujeres).

De nuevo, el número de personas de entre los 30 a 49 es relativamente superior si se compara con el de otras que pertenecen a otras franjas de edades. La población se encamina hacia el envejecimiento y si se ha reiterado este asunto es por el nivel de trascendencia que tiene. De hecho, se observa con inquietud las consecuencias que puede acarrear para la comunidad autónoma de Andalucía. En resumidas cuentas, se entiende que la tendencia se invertirá y que habrá más personas con necesidad de estar jubiladas que personas con edad de trabajar: “Muchas empresas están reaccionando ante el envejecimiento que está experimentando nuestra pirámide poblacional, comprendiendo que es necesario aprovechar el talento disponible de las

personas mayores de 45 años. Pero los jóvenes sin experiencia tampoco pueden ser discriminados, ya que, de su incorporación laboral, depende la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones. Por ello, es imprescindible encontrar el equilibrio entre ambas fuerzas laborales si no queremos que nuestro sistema colapse”⁵⁷⁷.

De todos modos, si se compara los datos a nivel autonómico con los estatales percibimos que, según el mismo art. publicado el 30.07.2014, lo siguiente:

“Andalucía sigue siendo la segunda comunidad autónoma menos envejecida de España. El promedio regional se coloca en un 90,5 por ciento, frente al 112,2 por ciento del estatal. Los extremos radican en Asturias y Galicia por la parte alta (200,2 y 184,1 por ciento, respectivamente) y en Murcia y Baleares (al margen de Andalucía) por la baja (79,3 y 90,9)”⁵⁷⁸.

3.2. Tasas demográficas y población inmigrante.

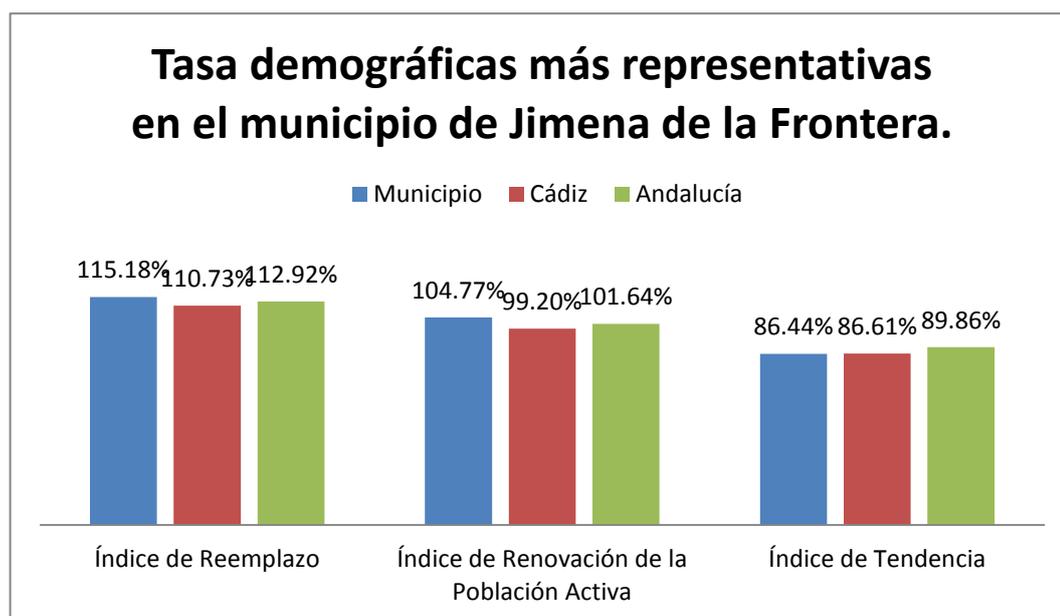


Gráfico Núm.19: Tasas demográficas (Jimena de la Frontera). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

⁵⁷⁷Rubio, J. (2014, 21 de octubre). El envejecimiento poblacional comienza a alarmar entre las empresas andaluzas. *El Correo De Andalucía*. Disponible en: <http://elcorreoweb.es/2014/10/21/el-envejecimiento-poblacional-comienza-a-alarmar-entre-las-empresas-andaluzas/> (Consultado: 10 de febrero de 2015).

⁵⁷⁸Ibídem.

La población de Jimena de la Frontera, al igual que en los otros casos que se han analizado, tiende a tener un índice de reemplazo superior a los demás, siendo un 115,18%, superando el índice provincial y andaluz.

Por otro lado, la población de Jimena de la Frontera tiende a centrarse más en poner término a sus estudios secundarios. De ahí que 40.53% alcanza los estudios secundarios y solo 6,70% consigue continuar con sus estudios. Se entiende que la gratuidad se anula en el caso de los estudios postsecundarios y que debido a las grandes oportunidades laborales que se generaban en la época previa a la crisis, precisamente por parte del sector inmobiliario -entre otros factores- constituyeron un impedimento para que los jóvenes en muchas regiones del país optaran por la consecución de sus títulos universitarios, además la cuestión cultural juega un papel primordial la toma de estas decisiones.

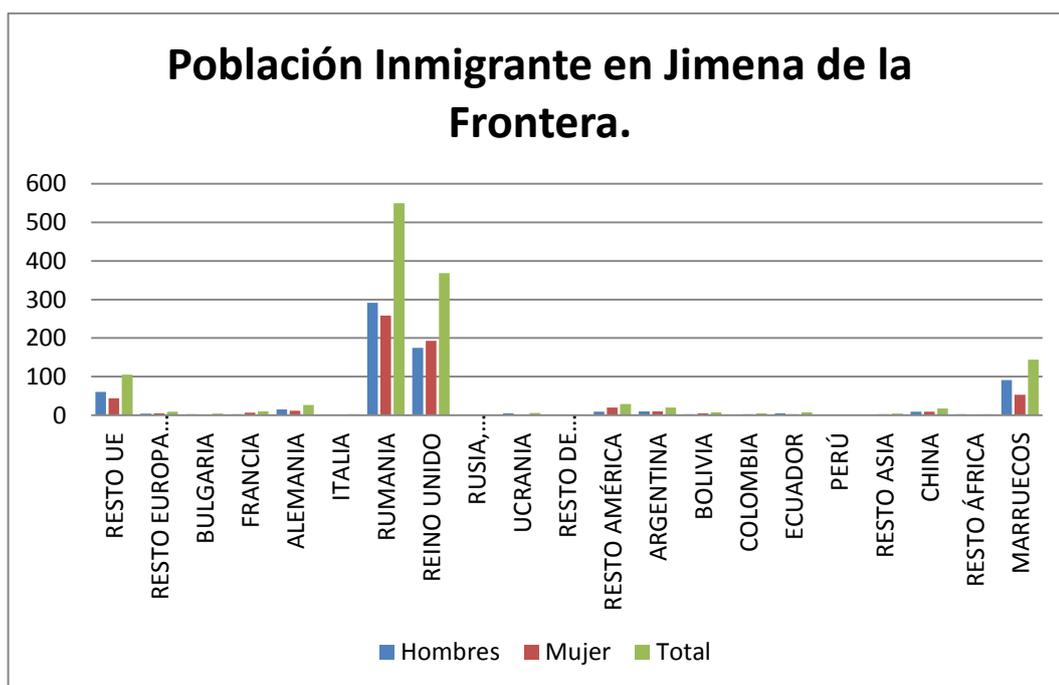


Gráfico Núm.20: Población Inmigrante (Jimena de la Frontera). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

El informe permite formular una idea clara sobre la presencia de la población de personas de origen extranjero, es el que corresponde al de la tasa de población inmigrante y que apunta hacia la presencia de un 19% en los años 2013 y 2014, disminuyendo estadísticas en el año 2015, siendo el 13,63% de población no

autóctona. Se considera un porcentaje alto si lo se coteja con la media provincial o autonómica.

En los tres años estudiados, la presencia del colectivo rumano es llamativa ya que supera el 40% tanto si se refiere a hombres como a mujeres. En segundo lugar, es la presencia del colectivo británico en cuanto a su presencia en Jimena, constituyendo un porcentaje de más de un 25,29% de hombres y 30,59% de mujeres.

3.3. Mercado de trabajo.

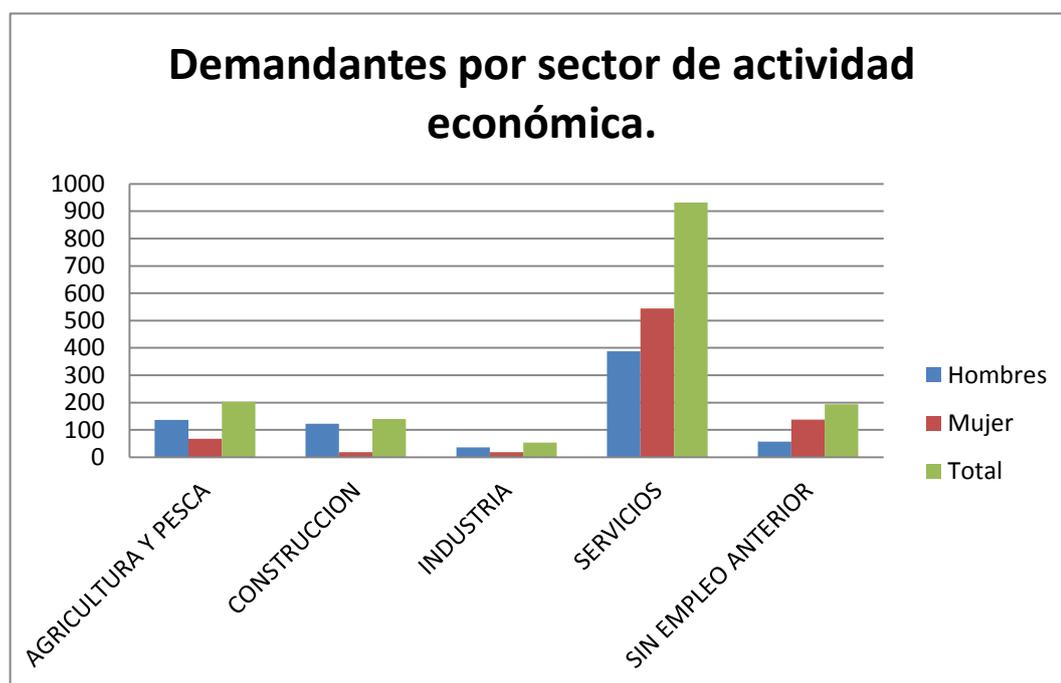


Gráfico Núm.21: Demandantes por sector de actividad económica (Jimena de la Frontera). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

En relación al índice general de demandantes que buscan hallar empleo en el sector servicios, se observa que éste no varía en comparación con los datos analizados en otros municipios del Campo de Gibraltar. Teniendo en cuenta que otros sectores no gozan del mismo interés por parte de las personas que buscan activamente un empleo. Aun habiendo un aumento de coste en este sector:

“A nivel nacional, el sector servicios registró un aumento de su facturación del 2,8 por ciento el pasado mes de noviembre en relación al mismo mes de 2013”⁵⁷⁹.

En otro lugar, el total de parados desciende levemente en este municipio, esto quiere decir, que de las 1.415 personas paradas en 2013 más de 173 personas han encontrado trabajo en 2015.

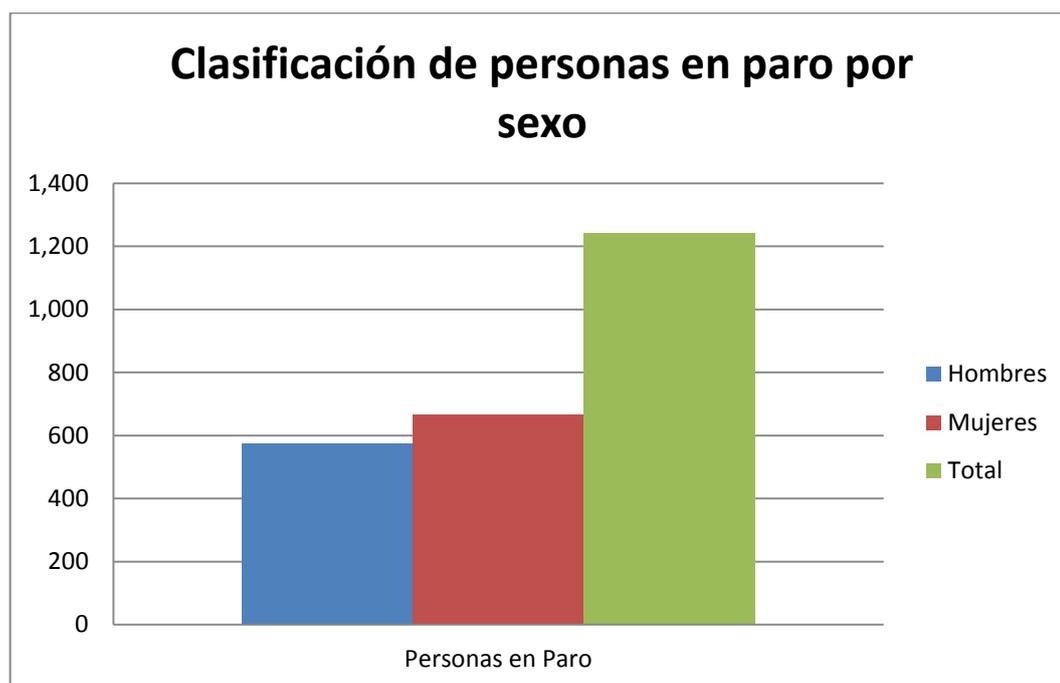


Gráfico Núm.22: Clasificación de personas en paro por sexo (Jimena de la Frontera). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

La tasa de paro, en el caso de las mujeres es más alto, tanto a nivel provincial como autonómico. A nivel estatal, preocupa el caso de Andalucía y es fácil inferir esta información si se contempla el análisis de la actualidad reflejada por los medios de comunicación que, a su vez, corroboran sus datos apoyándose por ejemplo en las encuestas y estudios realizados por Población Activa (EPA) o Instituto Nacional de Estadística (INE). El *ABC de Sevilla* el pasado mes (22/01/2015) publica una noticia titulada Andalucía, más de 10 puntos por encima en la tasa de paro nacional, afirmando lo siguiente: “Andalucía ha acabado 2014 con la tasa de paro del 34,23%,”

⁵⁷⁹20 MINUTOS (2015, 20 de enero).. La facturación del sector servicios creció un 1,3% en noviembre en Andalucía y el empleo un 2,3% *20minutos*. Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/2351944/0/facturacion-sector-servicios-crecio-1-3-noviembre-andalucia-empleo-2-3/> (Consultado: 11 de febrero de 2015).

además de ser la CA con más paro, mantiene un diferencial de más de 10 puntos con la media nacional, que está en el 23,7%⁵⁸⁰.

Hay una tasa de desempleo del 12,38% en el municipio de Jimena, en todo caso no llega a alcanzar la media nacional, un dato facilitado por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) y que generalmente no baja del 20%. Existe un significativo porcentaje que indica que hay muchas personas entre 45 a 49 años que necesitan hallar solución a su situación de desempleo.

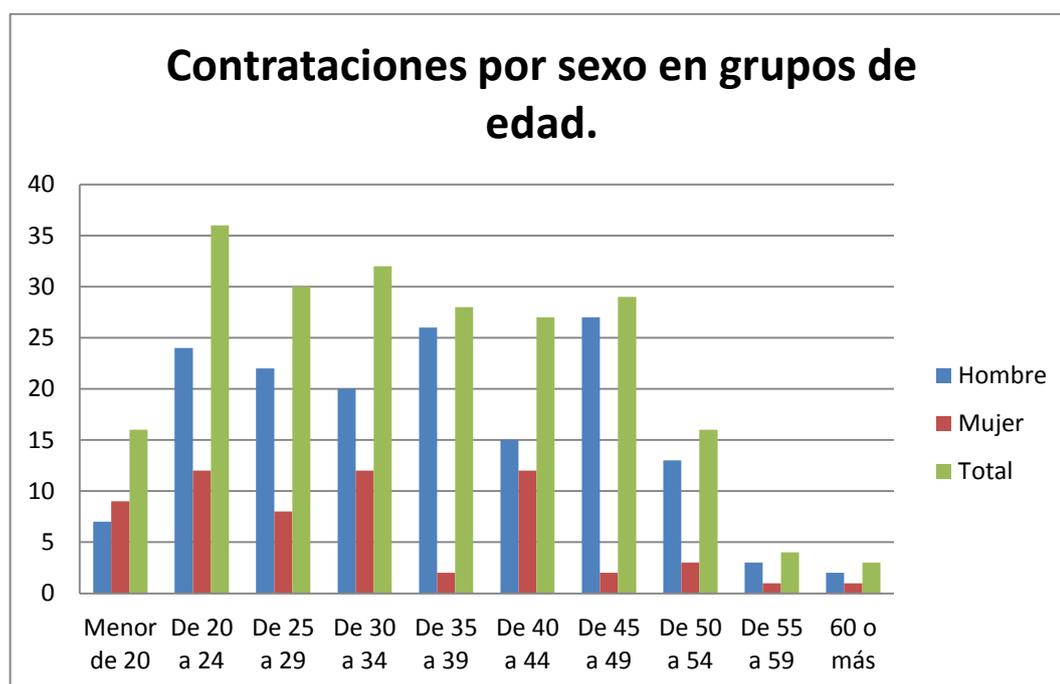


Gráfico Núm.23: Contrataciones por sexo en grupos de edad (Jimena de la Frontera). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

Por otro lado, en Jimena de la Frontera tanto los hombres como las mujeres de más 30 años son los más contratados, empieza a bajar la tasa de contratación en el caso de los hombres a partir de 55 años estableciendo un porcentaje del 1,89%, perdiendo 1,77 puntos porcentuales con respecto al año 2013; en cuanto a las mujeres se hallan el mismo patrón de descenso abrupto en cuanto a contratación se refiere.

⁵⁸⁰ ABC. (2015, 22 de enero). Andalucía, más de 10 puntos por encima en la tasa de paro nacional. ABC. Disponible en: <http://sevilla.abc.es/economia/20150122/sevi-baja-paro-andalucia-201501221047.html> (Consultado: 11 de febrero de 2015).

En lo que se refiere al paro registrado por sexo y nivel de estudio, se observa que al igual que los anteriores casos, siempre hay un alto porcentaje de personas que tienen estudios secundarios en paro superando un 60%, una tasa no superior al 8% de la población tiene estudios postsecundarios y en cuanto a las personas sin estudios constituyen menos del 2,26%.

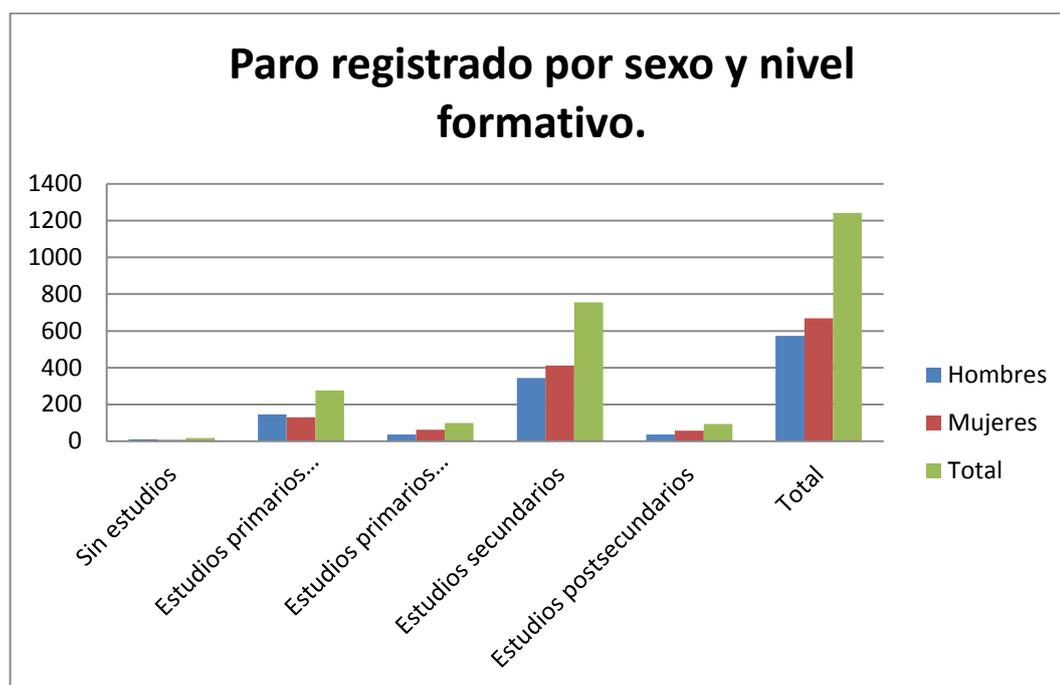


Gráfico Núm.24: Paro registrado por sexo y nivel formativo (Jimena de la Frontera). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

En relación al índice de paro de la población extranjera, la alta presencia del colectivo rumano en Jimena de la Frontera (se traduce en una tasa de paro del 59,21% hombres y 62,20% mujeres), seguido por el colectivo marroquí (23,68% hombres y 15,85% mujeres) aunque no sea el colectivo más numeroso en cuanto a su presencia en el municipio.

La tasa de paro registrada en el 2015, según el índice de paro por sectores de actividad supone el 61,35% en el sector servicios, pero aun así sigue siendo uno de los sectores que más oportunidades laborales ofrece puesto que el 34,55% de la actividad económica en el municipio gira en torno a este sector, por debajo de la agricultura y la pesca que constituye un 54,09%.

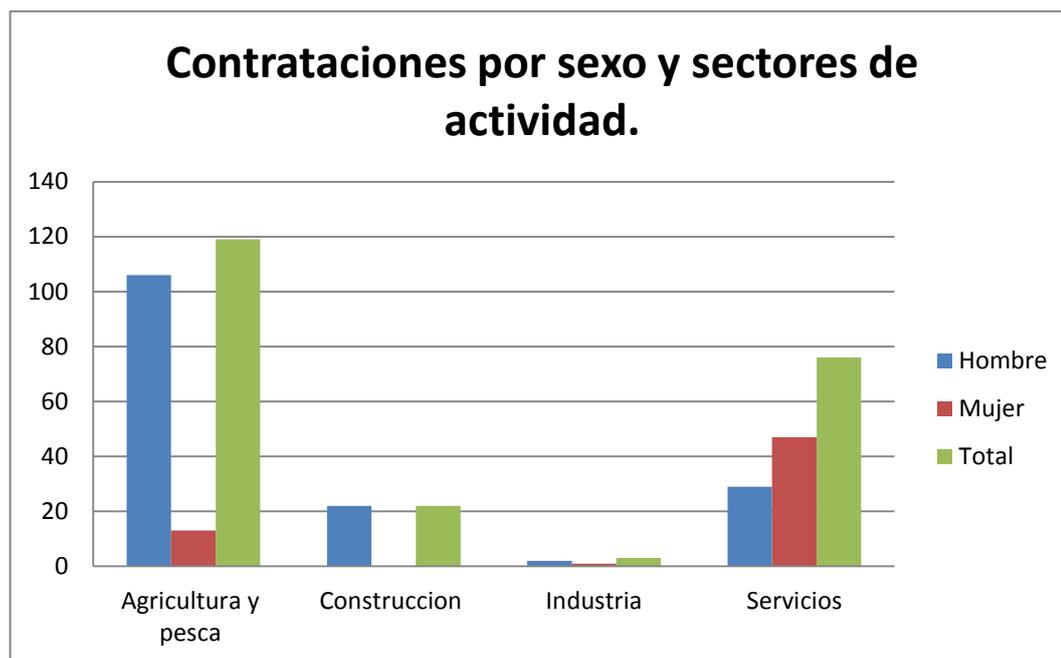


Gráfico Núm.25: Contrataciones por sexo y sectores de actividad (Jimena de la Frontera). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

4. Análisis estadístico de la población de San Roque⁵⁸¹.

El municipio de San Roque ocupa un territorio de 140 km² y supone el 1,88% de la superficie provincial. La cantidad de habitantes que hay por cada kilómetro cuadrado, en otras palabras, la densidad de población es de 197,39.

⁵⁸¹Informe estadístico del municipio de San Roque. Con la siguiente bibliografía:

Observatorio Argos. (2015). Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=397002>;

Observatorio Argos. (2014). Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=358704>;

Observatorio Argos. (2013). Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=322585>(Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

4.1. Población.

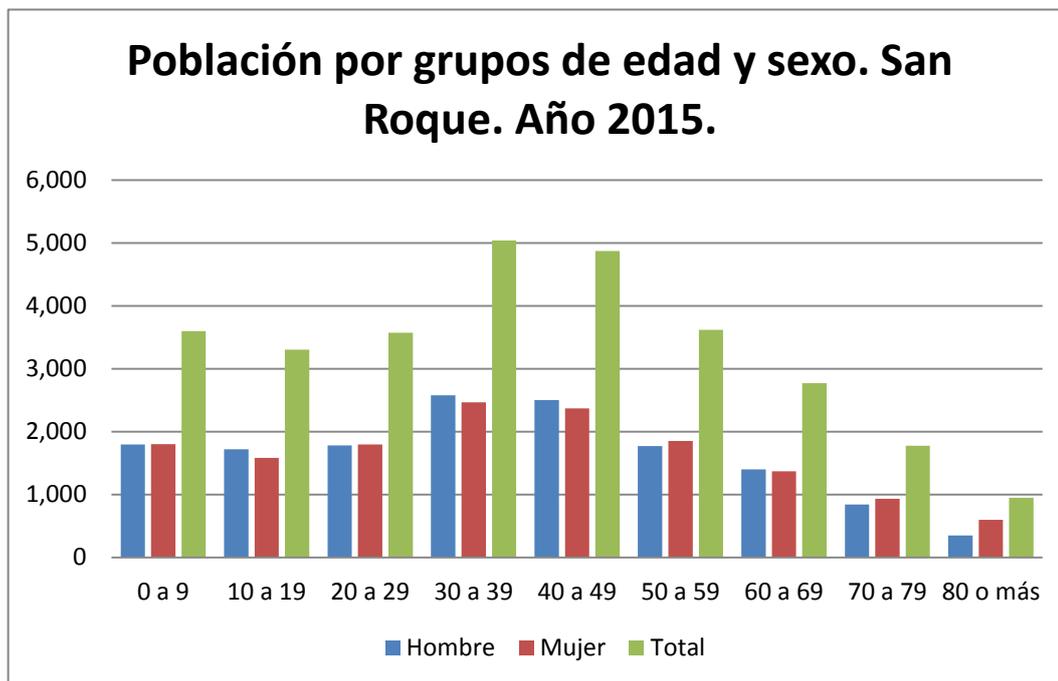


Gráfico Núm.26: Población por grupos de edad y sexo (San Roque). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

El número de habitantes, como en otros municipios ha descendido, en el año 2013 se hallaban 30.516 personas en el municipio, perdiendo en dos años más de 1025 personas, quedando un total de 29.491 personas (2015), supone el 2.38% de la población provincial.

El número de la población femenina, en el año 2015, supera al de la población masculina, se halla un 14.757 frente a 14.734, la diferencia es relativamente poca 23 más que los hombres, pero esto no ha sido siempre así, con respecto a los años 2013 y 2014, era superior la población masculina a la femenina, siendo alrededor de un centenar la diferencia entre ambos. Con respecto a la edad, hay un incremento que afecta al número de personas a partir de 30 hasta 49 tanto si se habla de hombres como mujeres.

4.2. Tasas demográficas y población inmigrante.

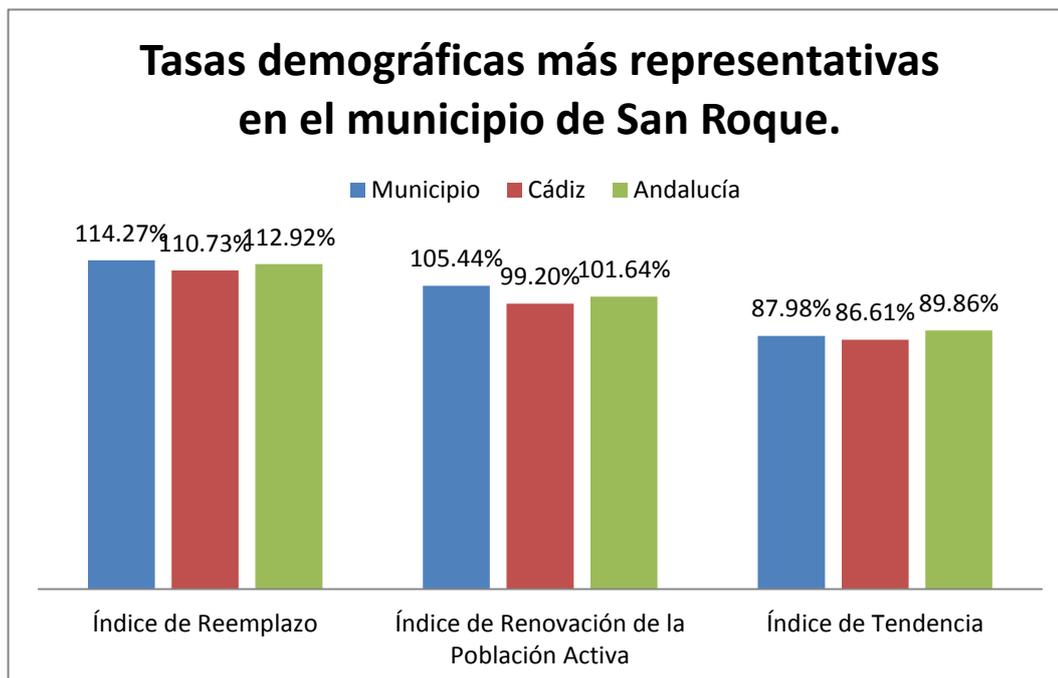


Gráfico Núm.27: Tasas demográficas (San Roque). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

Las tasas demográficas de la localidad de San Roque, no presenta grandes diferencias si se comparan dichos datos con los de otros municipios. Parece que siempre supera el 100% la tasa de reemplazo. Únicamente cabe observar los datos a nivel provincial y cotejarlos con los datos a nivel autonómico para deducir que no existen diferencias notables.

Con respecto al nivel de instrucción, la población a nivel autonómico en general tiene más estudios de secundaria y lo confirma los datos del informe Argos, en el caso de San Roque, 53,77% de hombres llegan a ese nivel solo el 8,30% lo superan. El 49,49% de mujeres tienen estudios secundarios, solo el 8,72% supera ese nivel. Conviene destacar que solo el 1,94% de los hombres no tiene estudios frente al 5,04% de mujeres que no tiene estudios. La diferencia es considerable ya que se trata de 3,1 puntos porcentuales.

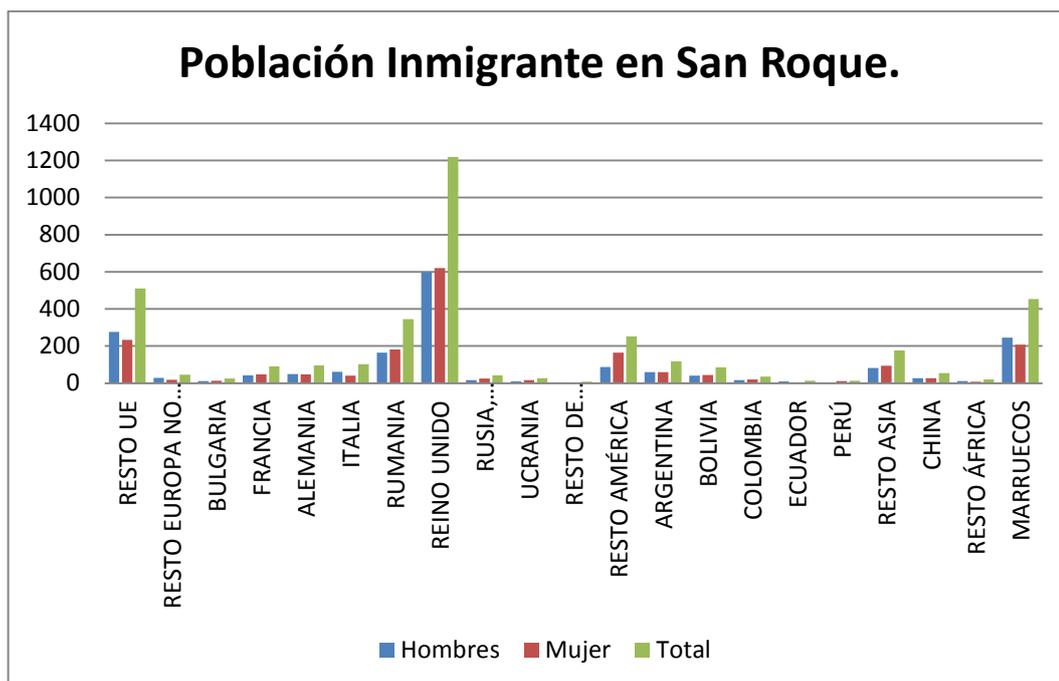


Gráfico Núm.28: Población Inmigrante (San Roque). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

La presencia de las personas inmigrantes es alta en este municipio, puesto que suponen el 12,66% de la población, frente a 3,46% a nivel provincial o el 7,87% a nivel autonómico. Aunque la tasa de personas de origen extranjera en San Roque aún siga siendo elevada en el año 2015, si se compara con el año 2013, el municipio ha perdido en población 4,34 puntos porcentuales.

En lo que concierne a la presencia de las personas de origen extranjero, se halla en el año 2015 a los británicos en primer lugar con (32,41% hombres y 32,80% mujeres), los del resto de la UE (14,96 hombres y 12,38% mujeres) y los marroquíes en tercer lugar (13,33% hombres y 11,01% mujeres).

En cuanto a la tasa de paro de las personas de origen extranjero en el municipio, se ha expuesto anteriormente que los marroquíes ocupan el tercer puesto detrás de los británicos y los ciudadanos del resto de la UE, sin embargo ocupan el primer puesto en cuanto al colectivo que más parados registra en los tres años estudiados (en concreto, en el 2015 son 30,28% hombres y 28,57% mujeres, aunque 6,14 puntos menos entre hombres y mujeres que en el año 2013); seguidos por las personas procedentes de Rumanía (19,72% hombres y 22,29% mujeres, al contrario

que las personas de origen marroquí, las personas procedentes de Rumanía aumenta un 21,21 punto porcentual con respecto al 2014). Este fenómeno no es local sino nacional y se ha tratado este tema en el análisis del municipio Los Barrios.

4.3.Mercado de trabajo.

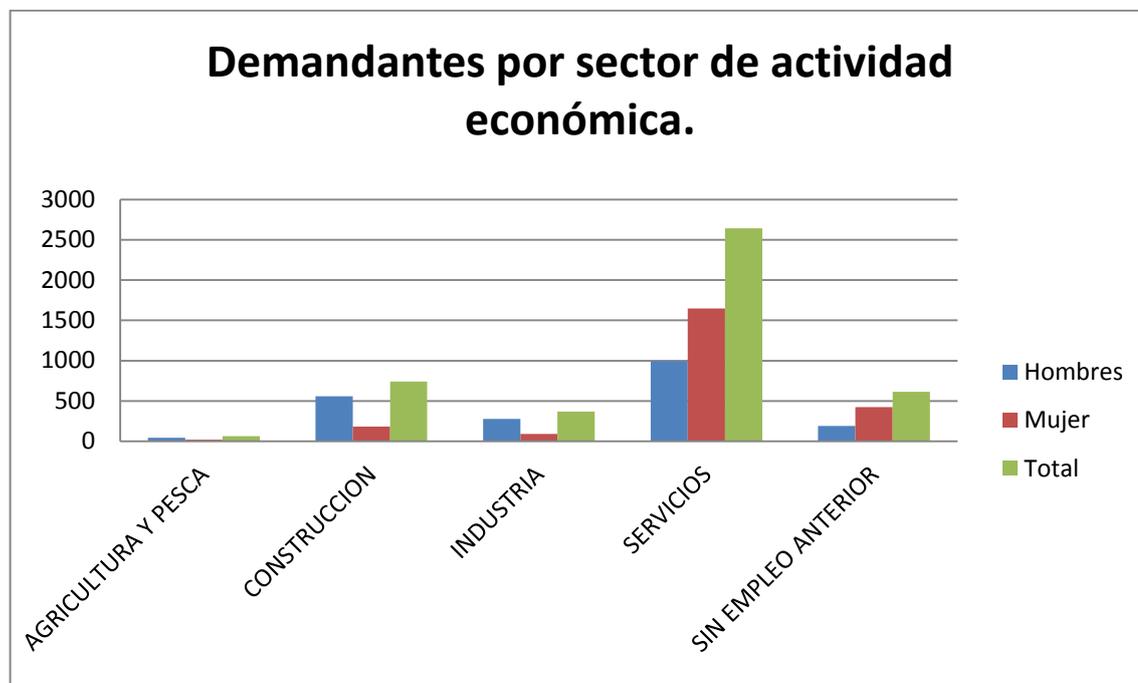


Gráfico Núm.29: Demandantes por sector de actividad económica (San Roque). Año 2015.

Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

La fuerte demanda que atañe al sector servicio no es un fenómeno exclusivo que sucede en San Roque, sino que a nivel de Andalucía este sector acapara las demandas de los ciudadanos debido a las condiciones que ofrece. Se encuentran más de 2.600 personas interesadas en ocupar un puesto en este sector.

“El secretario general de CCOO de Andalucía, Francisco Carbonero, ha instado a las administraciones públicas a ponerse de acuerdo para marcar una estrategia de cara a establecer medidas paliativas, buscar soluciones de creación de empleo de calidad y reorientar el modelo productivo, tras advertir del peligro que conlleva un proceso de “deflación” para la economía. [...] En este sentido ha advertido que ‘de no aumentarse la demanda la interna y

mejorarse los salarios, sería muy difícil salir de la situación actual, sobre todo en Andalucía donde el sector servicios tiene una fuerte presencia”⁵⁸².

La categoría que corresponde a “parados”, siendo las personas que no encuentran solución a su situación de desempleo, constituyen la mayoría en la clasificación de demandantes, registrando un porcentaje de 89,09% en el caso de hombres y 91,23% en el caso de mujeres.

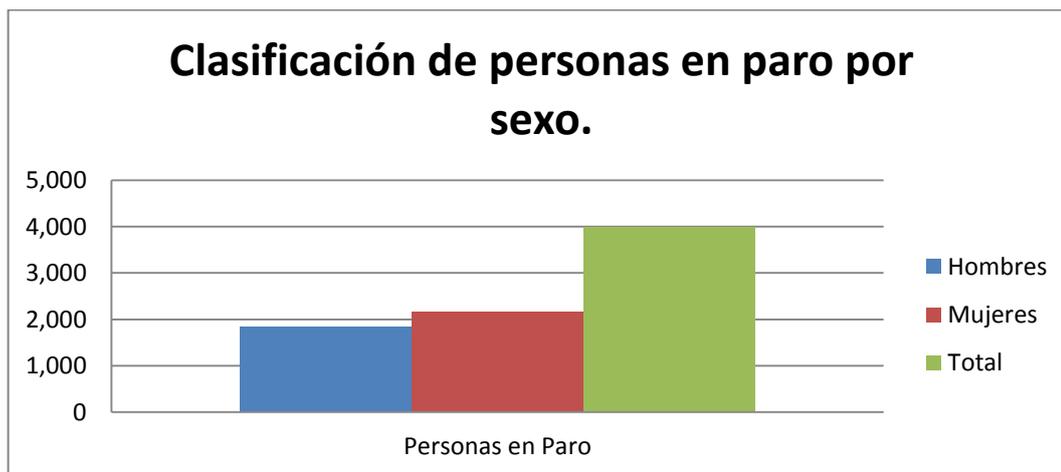


Gráfico Núm.30: Clasificación de personas en paro por sexo (San Roque). Año 2015.

Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

El número de parados ha descendido en el año 2015 en 288 personas con respecto al año 2013, siendo el total del número de personas que se encuentran en paro 3.992 personas de un total de 29.496. Si se exceptúan las personas sin edad de trabajar, la cifra resulta un tanto excesiva. Los que más encuentran dificultades para acceder al mercado de trabajo, son los pertenecientes al grupo de edades entre 45 a 49 años. De 20 a 30 años se halla una media de 10 puntos porcentuales aproximadamente, disminuye ligeramente en el caso de las mujeres. Es preocupante el hecho de que haya tantas personas entre 45 a 49 años buscando trabajo.

⁵⁸²CCOO. (2015). Si no se aumenta la demanda interna mejorando los salarios será "muy difícil salir de la situación actual". Disponible en: http://www.andalucia.ccoo.es/webandalucia/Areas:Relaciones_Laborales:Actualidad:761360--Si_no_se_aumenta_la_demanda_interna_mejorando_los_salarios_sera_muy_dificil_salir_de_la_situacion_actual (Consultado: 21 de febrero de 2015).

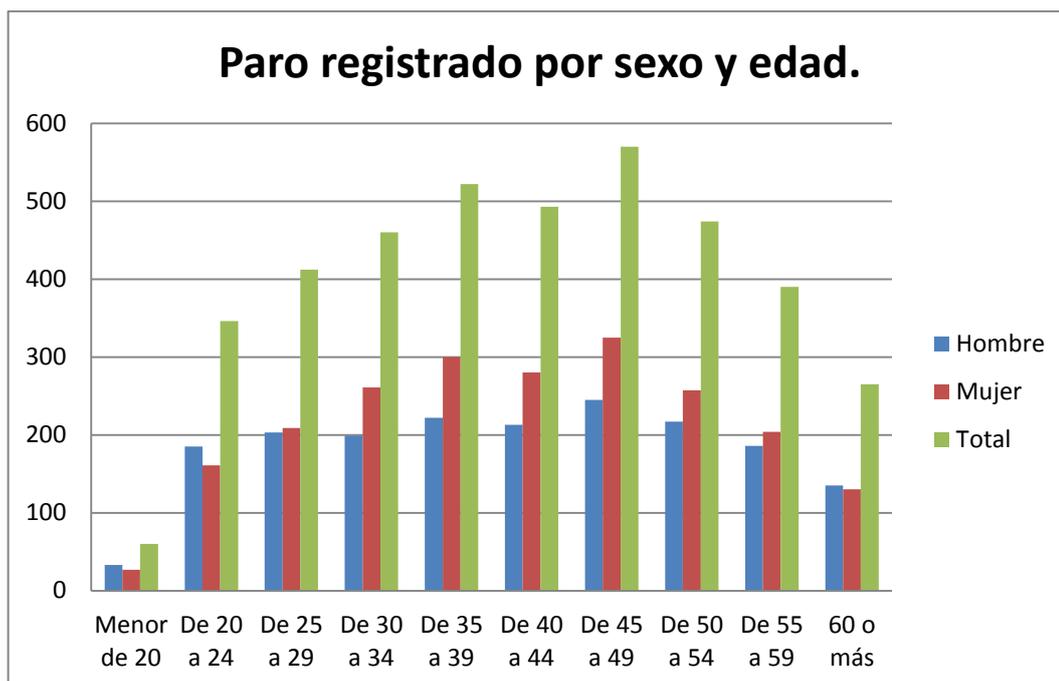


Gráfico Núm.31: Paro registrado por sexo y edad (San Roque). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

La mayoría de la población asentada en San Roque tiene estudios secundarios en el municipio, por lo que al igual que en otros municipios no es de extrañar que haya más personas con estudios secundarios parados (más del 68%). Las personas con estudios primarios incompletos son el segundo grupo que más se ve afectado por el fenómeno del paro. Los que tienen estudios postsecundarios tampoco se libran de las consecuencias de la crisis.



Gráfico Núm.32: Paro por sexo y nivel formativo (San Roque). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

En lo que se refiere a la contratación en el municipio, los datos presentados por el Observatorio Argos, indican una clara desigualdad en cuanto a los contratos que se otorgan por género en el año 2015: 528 contratos para hombres y 255 para el sexo opuesto, lo que supone el doble. Comparando los datos entre el año 2013 y 2015, hay 79 contratos más en mujeres frente a 127 en hombres.

Según el informe del observatorio Argos del año 2015, los perfiles más contratados son los hombres entre 35 a 39, así como en el caso de los hombres con edades entre 25 a 29 años. Mientras que, si se hablan de mujeres, se contempla que se suele contratar perfiles más jóvenes, de edades comprendidas entre 25 a 29. El segundo perfil más contratado es de mujeres con edades entre los 20 y 34 años. De todos modos y en términos generales, se observa que existe una tendencia de contratación a los jóvenes dicha tendencia excluye a las personas de más de 45 años por mucho que estén interesados en el trabajo.

Respecto a la contratación, es fácil percibir que el sector servicios agrupa el mayor porcentaje en el año 2015, un 52,98% de las contrataciones (221 mujeres y

201 hombres). Siendo el sector de la agricultura y la pesca el que menos porcentaje de contrataciones realiza, un 1,53%.

La ocupación con mayor posibilidad de inserción laboral en el municipio, entre los 2013-2015 tanto en el 2013,2014 y 2015 es la de camareros asalariados, ofreciendo un porcentaje de integración laboral de más de un 40%.



Gráfico Núm.33: Contrataciones por sexo y sectores de actividad (San Roque). Año 2015.

Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

5. Análisis estadístico de la población de La Línea de la Concepción⁵⁸³

El municipio de La Línea de la Concepción, tiene una superficie total de 26 km², siendo la densidad de población 2.439,20.

5.1. Población.

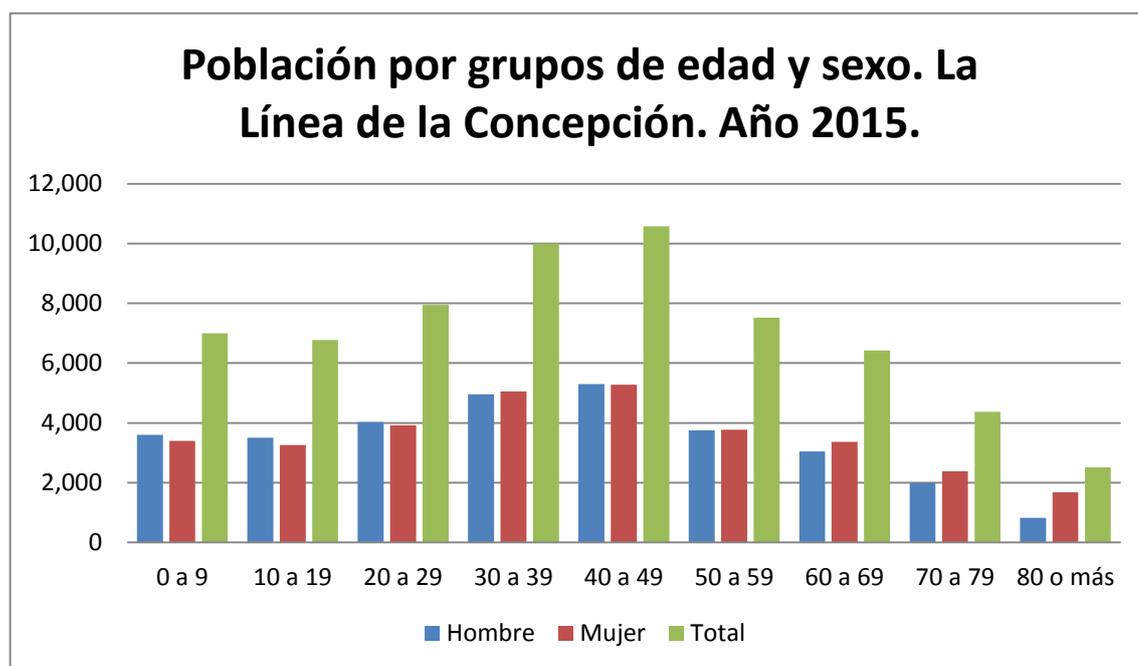


Gráfico Núm.34: Población por grupos de edad y sexo (La Línea de la Concepción). Año 2015.

Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

⁵⁸³Informe estadístico del municipio de La Línea de la Concepción. Con la siguiente bibliografía:

Observatorio Argos. (2015). Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=397390>; Observatorio Argos. (2014). Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=359302>; Observatorio Argos. (2013). Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=322574>(Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

En el año 2015 contaba con 63.132 habitantes, habiendo descendido 1.572 con respecto al año 2013. La tasa de población de mujeres es más alta que la de los hombres, 32.131 frente a 31.001, predominando el grupo de 40 a 44 años, coincidiendo con la de los hombres.

5.2. Tasas demográficas y población inmigrante.

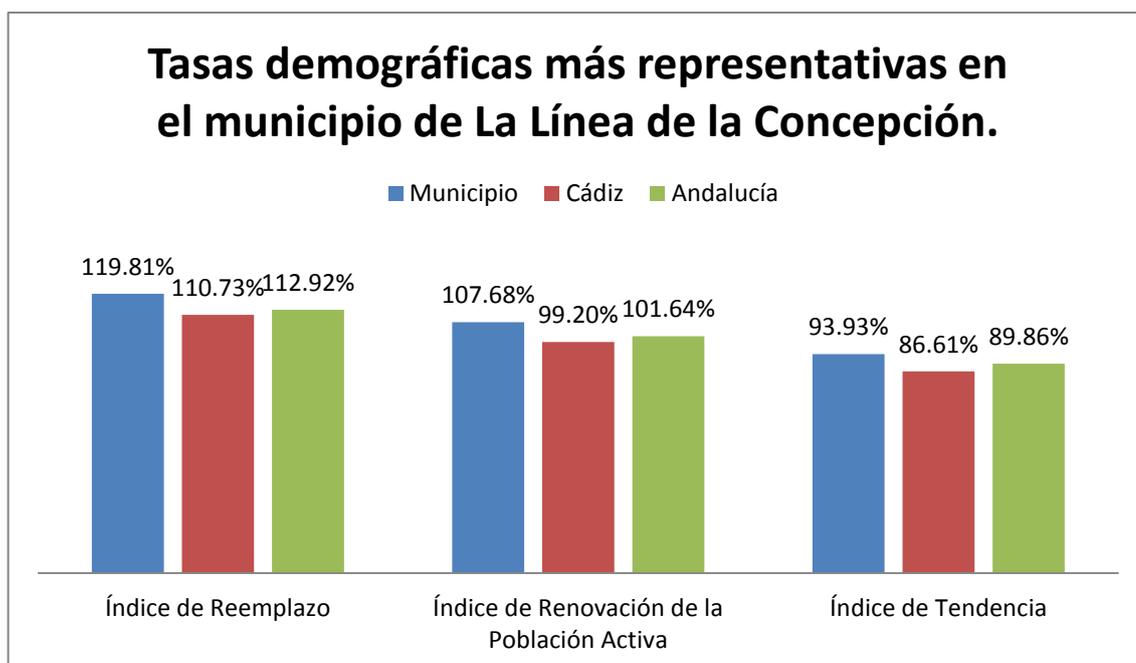


Gráfico Núm. 35: Tasas demográficas (La Línea de la Concepción). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

Según las tasas demográficas, el índice de reemplazo es el que tiene mayor porcentaje, siendo un 119,81%, superando al índice provincial.

Con respecto al mapa educativo, que es lo que permite la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo en cada contexto y la incorporación a la vida activa, hay un elevado índice de población que tiene estudios secundarios y/o primarios, siendo sólo el 4,2% la población sin estudios.

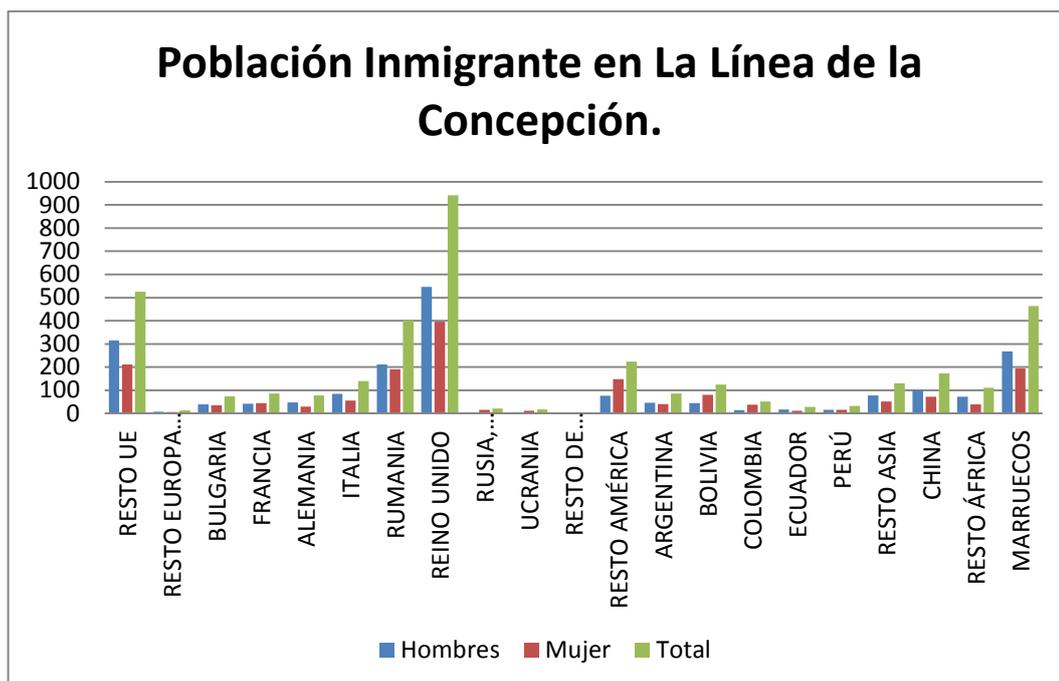


Gráfico Núm.36: Población Inmigrante (La Línea de la Concepción). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

De los 63.132 habitantes que se hallan en La Línea de la Concepción más de 3.720 personas son de origen extranjero, siendo el porcentaje más elevado las personas de Reino Unido (más de 990 personas), parte de la UE (526 personas) y Marruecos (463 personas).

5.3. Mercado de trabajo.



Gráfico Núm. 37: Demandantes por sector de actividad económica (La Línea de la Concepción). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

La demanda de empleo más alta se halla en el sector servicio, habiendo una demanda de 5.842 personas en 2015, es decir un 55,82% de la población total, habiéndose incrementado la demanda en 149 personas más con respecto al año 2013. En este sector se realizaron 906 contratos en 2015, frente a 581 ejecutados en el 2013.

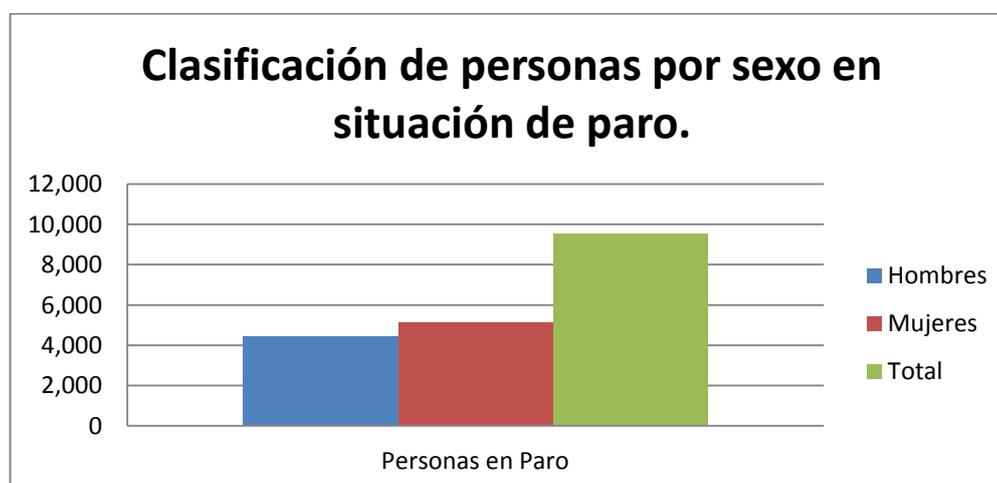


Gráfico Núm. 38: Clasificación de personas en paro por sexo (La Línea de la Concepción). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

En la clasificación de los demandantes, el índice de personas paradas es de un 91,03% de la población, es decir 9.526 personas, siendo el sector de edad más afectado el comprendido entre 40-45 años. La construcción y el sector servicios son los más afectados por el paro. Durante este periodo (diciembre de 2015), el paro por nivel académico se ha incrementado en las personas con estudios primarios incompletos (44,93%) y estudios secundarios (45,23%), siguiéndoles las personas con estudios postsecundarios (7,43%).

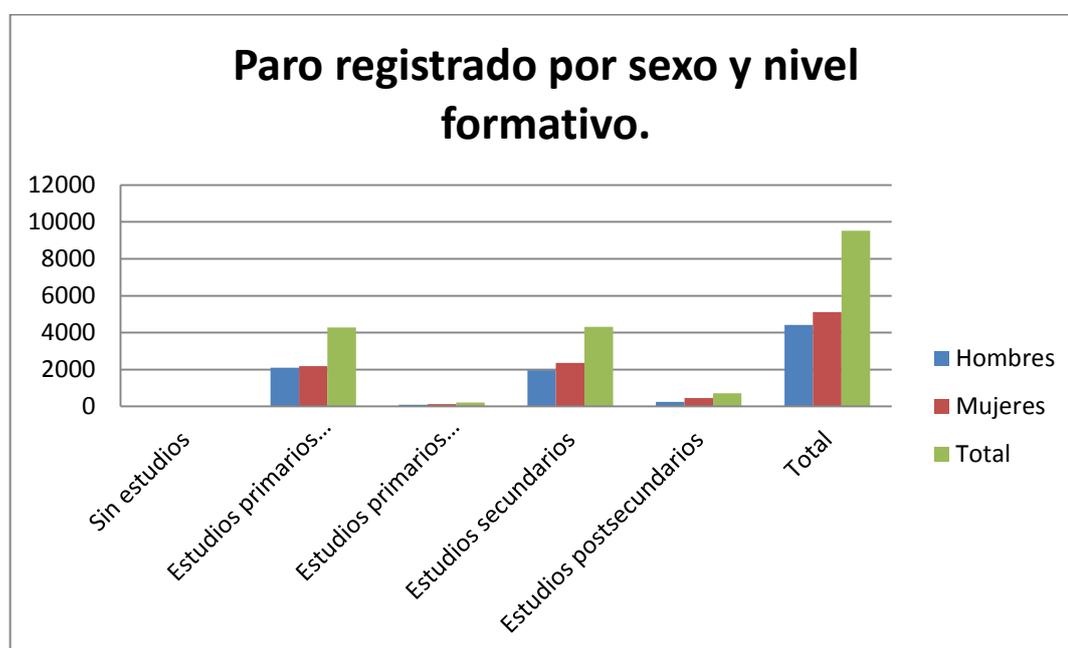


Gráfico Núm. 39: Paro registrado por sexo y nivel de formación (La Línea de la Concepción). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

En cuanto a la estabilidad de los contratos, en el caso de los hombres, si se comparan los datos estadísticos del año 2013 con respecto al 2015, aumentan los contratos temporales de un 86,55% a un 94,99% (8 puntos porcentuales), por el contrario, estos 8 puntos porcentuales que acrecientan en los contratos temporales, disminuyen en los contratos indefinidos, ya que en el 2013 se hallaban una tasa de 13,45% contratos indefinidos y en el 2015 sólo un 5,01% (8,44 puntos porcentuales). Sin embargo, en el caso de las mujeres, si se comparan las cifras de los contratos temporales e indefinidos de los años comprendidos entre 2013-2014,

los datos estadísticos apenas varían, siendo en torno a un 94% los contratos temporales y un 5% los contratos indefinidos.

El grupo de edad que tiene la proporción más elevada de contrataciones, tanto en el 2013 como en el 2015, se encuentra en los intervalos de edad entre los 20-25 años, siendo el sector servicios el que obtiene mayor número de contratos (906 personas contratadas por este sector en el año 2015). Las tres ocupaciones principales en el municipio son, en primer lugar, los camareros asalariados, en segundo lugar, los vendedores de tiendas y almacenes y, en tercer lugar, los trabajadores de cuidados a domicilio.

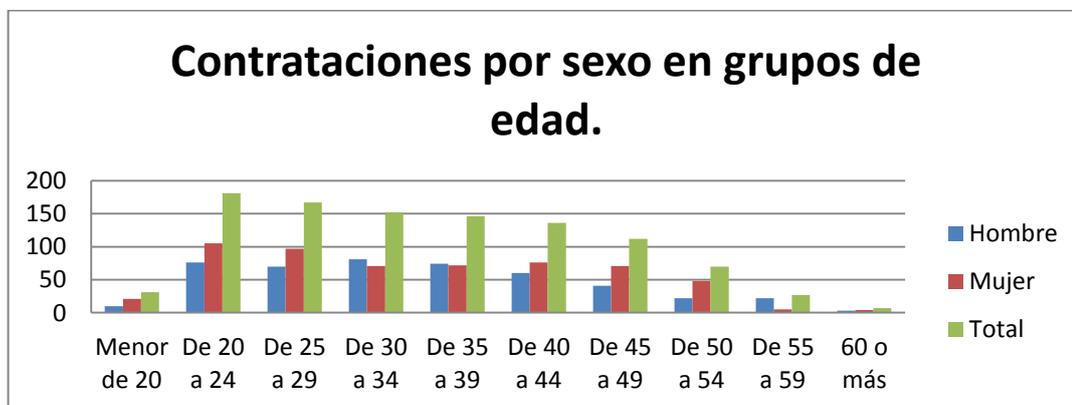


Gráfico Núm. 40: Contrataciones por sexo en grupos de edad (La Línea de la Concepción). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

Por último, la siguiente gráfica muestra las contrataciones por sexo y sectores de empleo. Como en los municipios anteriores, el sector servicios es el que impera también en esta localidad.



Gráfico Núm. 41: Contrataciones por sexo y sectores de actividad (La Línea de la Concepción).
Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

La renta per cápita de La Línea de la Concepción, “es una de las más bajas de España, ya que está por debajo ligeramente de la media de la provincia de Cádiz (10.000 euros), en contraste con los 59.024 euros de los ciudadanos gibraltareños. Es decir, la renta per cápita gibraltareña sextuplica la de las localidades vecinas”⁵⁸⁴.

En La Línea de la Concepción, la situación de crisis está provocando un nuevo contraste al contar con una de las mayores tasas de desempleo del territorio nacional, a pesar de contar en su demarcación con el primer polígono industrial de Andalucía y el primer Puerto del Mediterráneo, el puerto de Algeciras. Este dato lo corrobora artículos como el redactado en el periódico “*La verdad del Campo de Gibraltar*”, poniendo de manifiesto que “La Línea está entre las diez ciudades más pobres del país”⁵⁸⁵.

6. Análisis estadístico de la población de Los Barrios⁵⁸⁶.

El municipio de Los Barrios se ubica en el centro del Campo de Gibraltar. Su extensión es de 332 km², comprende el 4,46% de la totalidad de la superficie provincial. La población de Los Barrios era en el año 2013 de una total de 23.141 personas, pero ha descendido a 22.991 personas (datos de septiembre de 2015).

⁵⁸⁴Romaguera, C. (2014). La brecha económica entre Gibraltar y los municipios vecinos se dispara. *El País*. Disponible en: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/07/01/andalucia/1404243331_024754.html (Consultado 25 de febrero de 2015).

⁵⁸⁵La Verdad del Campo de Gibraltar (2015). La Línea está entre las diez ciudades más pobres del país.

⁵⁸⁶Informe estadístico del municipio de Los Barrios. Con la siguiente bibliografía:

Observatorio	Argos.	(2015).	Disponible
en: http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&Informe=397408 ;			
Observatorio	Argos.	(2014).	Disponible
en: http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&Informe=358686 ;			
Observatorio	Argos.	(2013).	Disponible
en: http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&Informe=322560 (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).			

El municipio objeto de este análisis, es uno de los trece municipios que integran el Parque Natural de Los Alcornocales. Actualmente, el 60% de su extensión está formada por un espacio natural protegido. Se sitúa a la Villa contando con las industrias corcheras más pujantes de la Comunidad Autónoma, además de una planta de Acerinox y una central térmica. Los Barrios es un pueblo blanco situado en la denominada “Ruta del Toro”⁵⁸⁷.

6.1. Población.

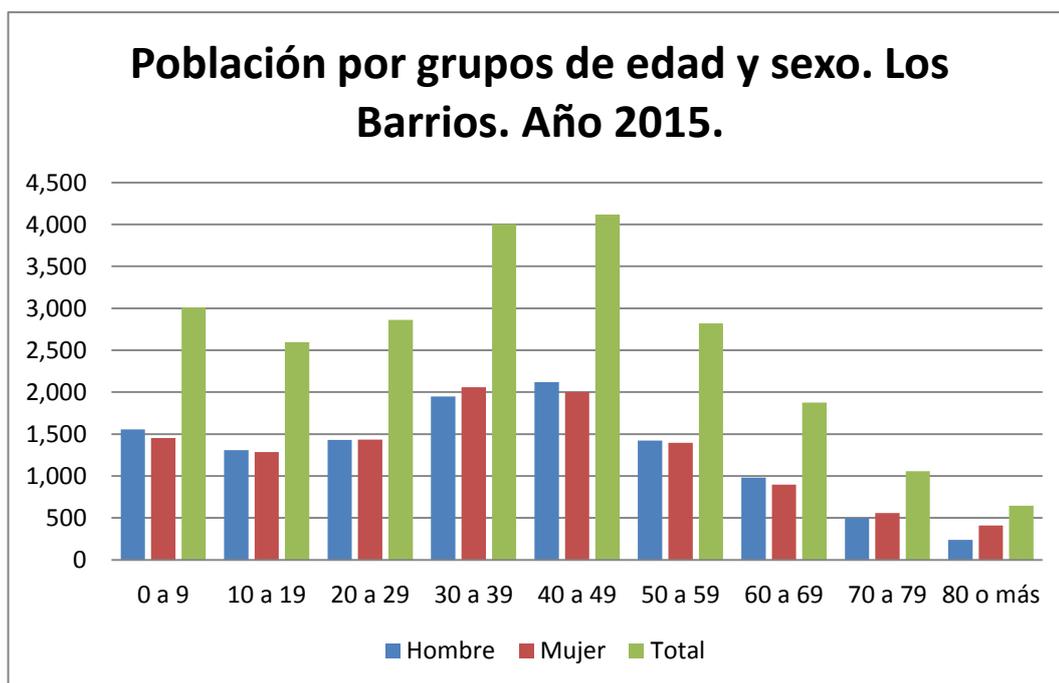


Gráfico Núm. 42: Población por grupos de edad y sexo (Los Barrios). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

Por franjas de edades, según lo expuesto en el informe Argos de diciembre del 2015, hay un crecimiento a nivel del número de personas a partir de los 30 años y que disminuye (dicho crecimiento) a partir de los 50 años. El total de la población masculina es de 11.504 y en cuanto a la población femenina es de 11.487. La diferencia entre ambos es de solamente 17 personas.

⁵⁸⁷ *Ayuntamiento de los Barrios*. Disponible en: <http://www.losbarrios.es/losbarrios-informacion> (Consultado: 18 de febrero de 2015).

6.2. Tasas demográficas y población inmigrante.

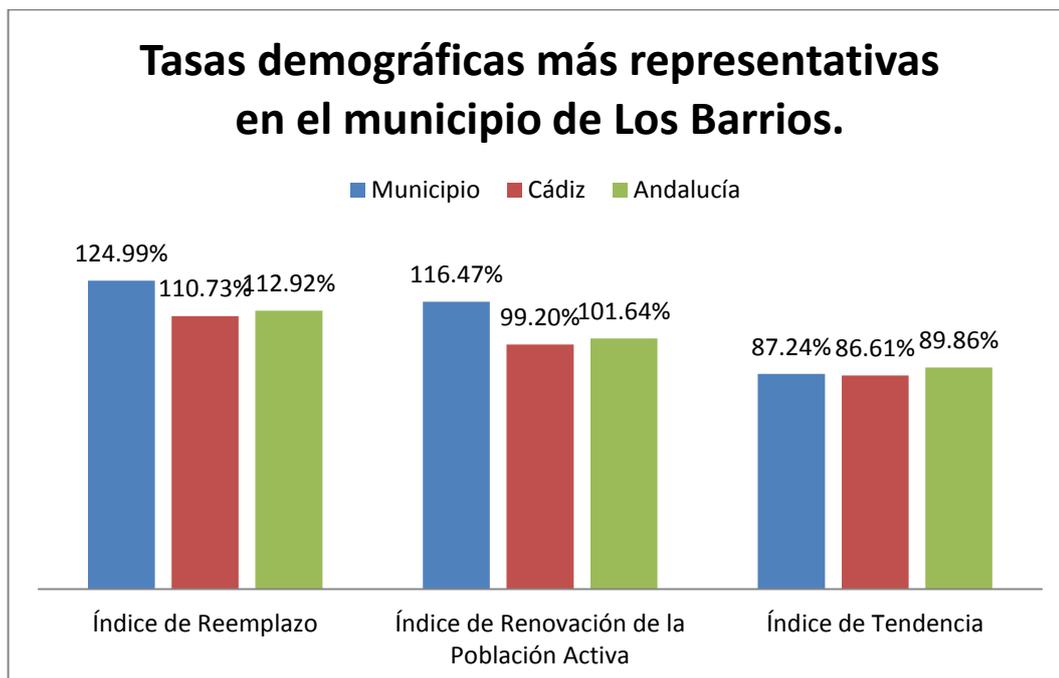


Gráfico Núm. 43: Tasas demográficas (Los Barrios). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

El índice de reemplazo en el municipio es de 124,99%, supera en 14,26 puntos porcentuales el índice provincial y en 12,07 puntos el índice autonómico.

En cuanto al nivel de instrucción, el 2,38% de los hombres no tiene estudios, la mayoría (el 50,68%) tiene estudios secundarios, el 8% tiene estudios postsecundarios. En cuanto a las mujeres, el índice de sin estudios es más alto en comparación con el de los hombres (son 2,81 puntos más), el 46,63% de las mujeres tiene estudios secundarios lo que constituye el porcentaje más alto. Generalmente las mujeres superan los hombres en cuanto al número de personas que tiene estudios postsecundarios.

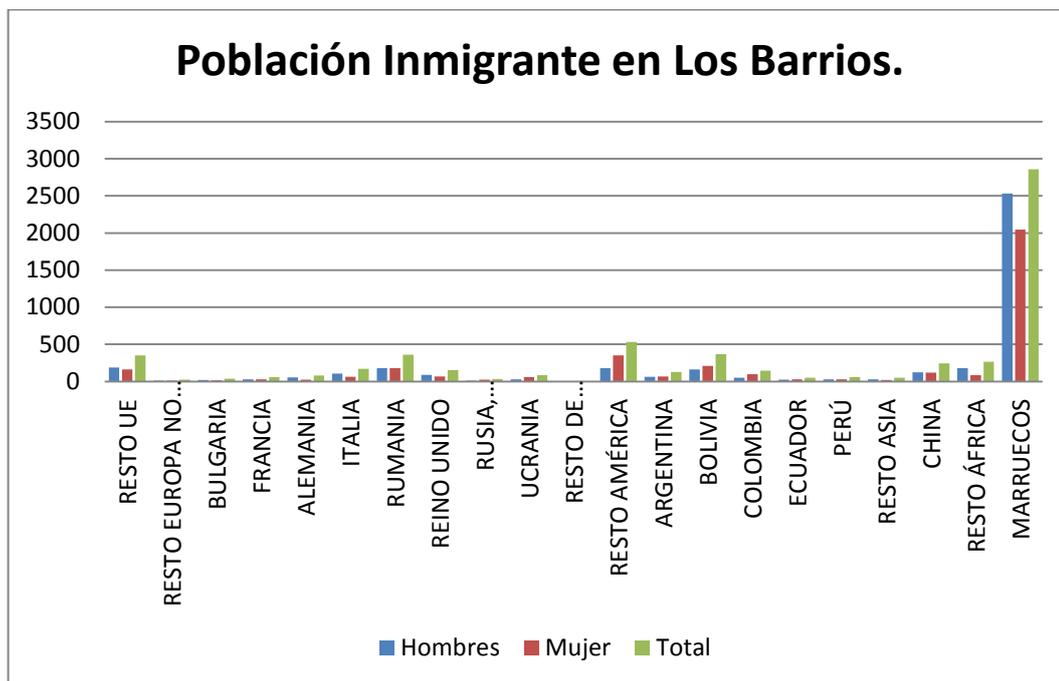


Gráfico Núm. 44: Población Inmigrante (Los Barrios). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

La tasa de población inmigrante ha disminuido considerablemente comparándola con los datos de años anteriormente. En diciembre de 2015, la población de origen extranjero es de un total de 1.072 personas, siendo 612 personas menos que en el año 2013. La población apunta a un 4,66% del total de la población autóctona. Superior a la tasa provincial, pero no alcanza los 7,87% de la misma tasa a nivel autonómico.

La división en grupos por nacionalidades muestra que el colectivo marroquí es el más numeroso en cuanto a su presencia en el municipio de Los Barrios. En lo que concierne a la población inmigrante masculino, los marroquíes constituyen el 29,81% y en cuanto a la población femenina se habla de un 23,87%. En segundo lugar, vienen los ciudadanos de origen británico constituyendo el 24,63% en el caso de los hombres y 18,80% en el caso de las mujeres. En otras palabras, hay un total de 288 ciudadanos de origen marroquí, 233 de origen británico y 103 personas del

resto de la UE, más otros colectivos de otras nacionalidades pero que constituyen la menoría.

6.3. Mercado de trabajo.

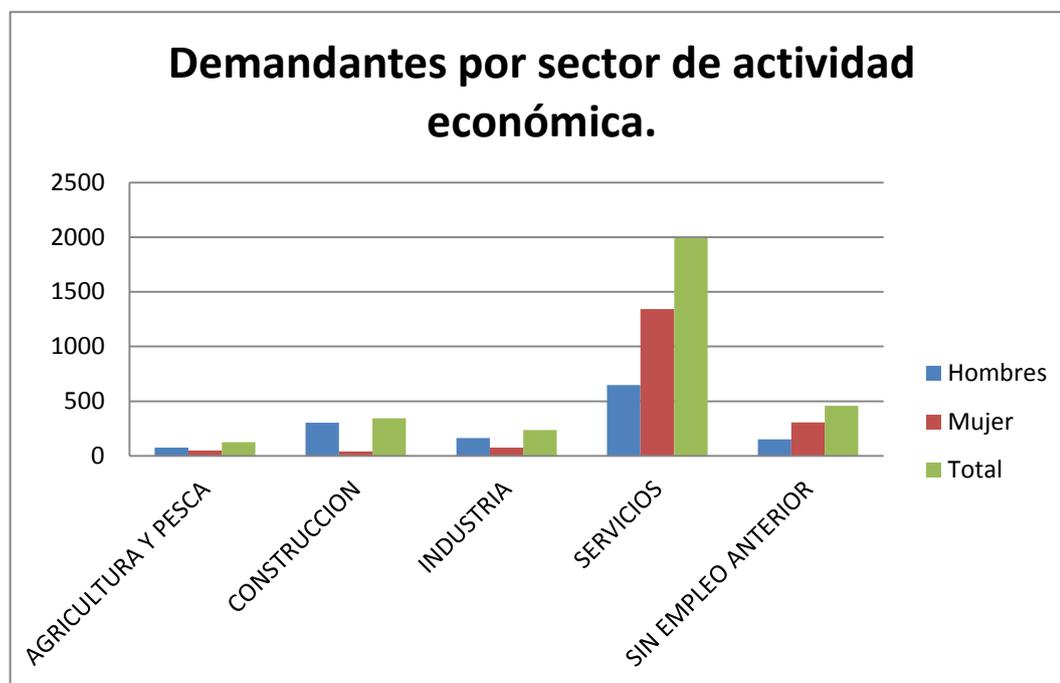


Gráfico Núm. 45: Demandantes por sector de actividad económica (Los Barrios). Año 2015.

Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

En el mercado de trabajo imperan las personas demandantes de empleo en el sector servicios, siendo mayoritarias el número de mujeres demandantes en este sector, alcanzando más del millar de mujeres frente a 648 demandas de hombres.

Por otro lado y para aclarar la diferencia entre parados y demandantes de empleo, conviene señalar que demandantes son los trabajadores que se inscriben en los servicios públicos de empleo para la búsqueda de un empleo o mejorar el que ya poseen (intermediación laboral), para recibir otros servicios ajenos al empleo (orientación para el autoempleo, formación ocupacional...) o por la obligatoriedad de inscribirse para percibir una prestación contributiva o un subsidio⁵⁸⁸.

⁵⁸⁸ *Estadísticas de Mercado de Trabajo - Comunidad de Madrid.* Disponible en: http://gestion.madrid.org/tdpcweb/html/web/Notas_m.htm (Consultado: 18 de febrero de 2015).

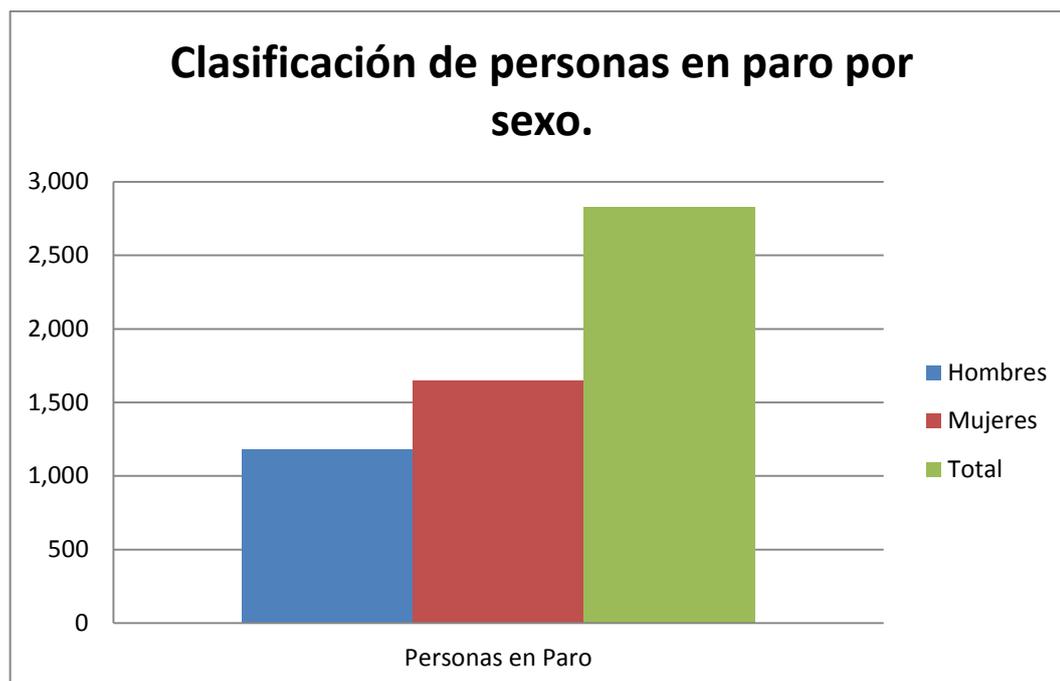


Gráfico Núm. 46: Clasificación de personas por sexo en situación de paro (Los Barrios). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

Uno de los datos más relevante es el que guarda relación con el alto porcentaje del índice de parados, que alcanza el 89,63%. Es decir 2.825 personas se encuentran sin trabajo en Los Barrios lo que equivale al 12,28% de la población.

Esto corrobora nuestra tesis de que hay muchas personas sufriendo las consecuencias de la crisis económica y el alargamiento de esta situación puede desembocar en conflicto y cambios sociales, concibiendo el desempleo como grave problema social. El problema del paro afecta con distinta intensidad de forma cíclica a cualquier sociedad, lo que conlleva consecuencias, drásticas en ocasiones, de conflicto y cambios sociales⁵⁸⁹.

“Hay muchos estudios que han tratado de ahondar en las causas del paro endémico andaluz. Un globo que se ha inflado y desinflado según las distintas coyunturas económicas que ha atravesado España. Siempre ha sido la bestia negra de la Administración autonómica. Mucho más

⁵⁸⁹Sáiz Álvarez, J. M. (2004). *Claves para un nuevo mercado de trabajo. Una aplicación a la unión europea: Una aplicación a la Unión Europea*. Editorial Club Universitario, p. 15.

ahora, con la actual situación de crisis. Con el 36,32% de desempleo y con 1.446.600 andaluces sin trabajo, la creación de empleo se ha convertido más que en una prioridad, en una necesidad para la Junta de Andalucía”⁵⁹⁰.

El hecho de que los marroquíes sean el colectivo que más se ha visto afectado por el fenómeno de desempleo no es un problema que ocurre únicamente en el municipio de Los Barrios sino que es un fenómeno nacional ya que los marroquíes junto con los rumanos son los colectivos que más se encuentran en esta situación⁵⁹¹.

En cuanto al paro registrado por sexo y edad, llama la atención el grupo de 45 a 49 años es el que agrupa a menos personas contratadas, y dentro de éste resaltar el importante número de mujeres que se encuentran sin trabajo. De acuerdo con el informe del observatorio Argos, en este grupo de edad hay 265 mujeres frente a 157 hombres.

⁵⁹⁰Rodríguez Pagés, P. (2014), “El paro llegó a Andalucía para quedarse”, *Andaluces*. Disponible en: <http://www.andalucesdiario.es/politica/el-paro-llego-andalucia-para-quequedarse/> (Consultado: 20 de febrero de 2015).

⁵⁹¹Así lo afirma una noticia publicada en el diario *ABC* con fecha el 20/01/2015 sosteniendo lo siguiente: “La crisis económica en España ha frenado la integración laboral y social de los inmigrantes, que han visto empeorar sus condiciones laborales en mayor medida que los autóctonos, y han sido los colectivos procedentes de Marruecos y Rumanía los que más lo han sufrido. Esta es una de las conclusiones del informe "Crisis, Empleo e Inmigración en España. Un Análisis de las Trayectorias Laborales", elaborado por el Centro de Estudios Sociológicos sobre la Vida Cotidiana y el Trabajo (QUIT) de la UAB y la Obra Social La Caixa que se presenta hoy en Barcelona “La crisis se ha cebado con inmigrantes, sobre todo con marroquíes y rumanos. (2015, 20 de enero de 2015). *ABC*. Disponible en: <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1769359> (Consultado: 20 de febrero de 2015).

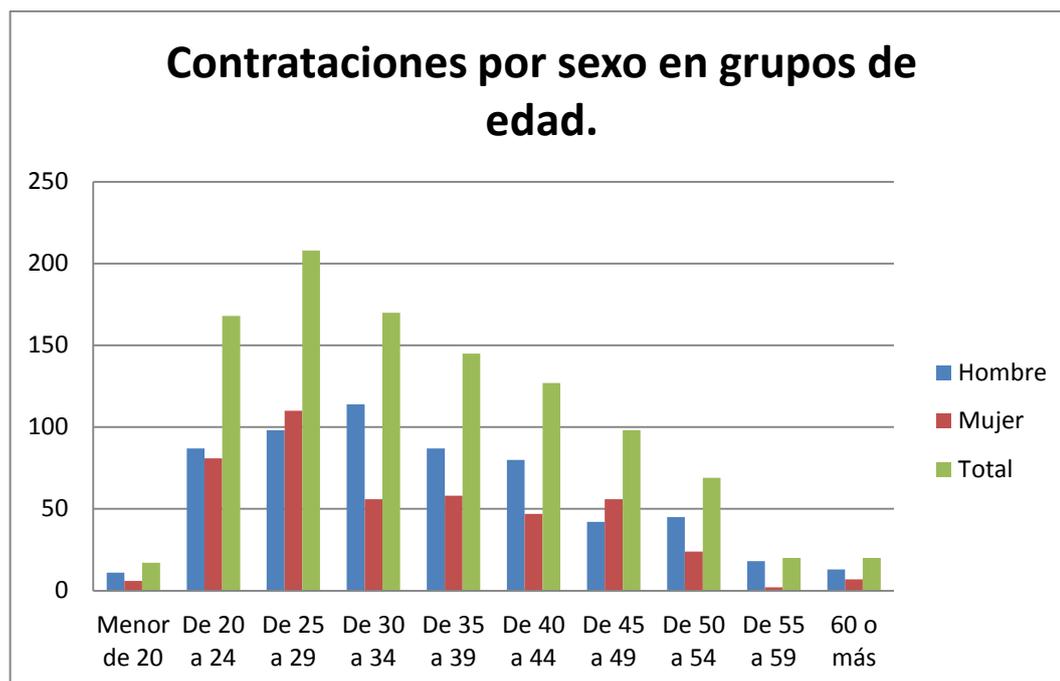


Gráfico Núm. 47: Contrataciones por sexo en grupos de edad (Los Barrios). Año 2015.

Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

No se hallan grandes diferencias en comparación con los otros municipios analizados anteriormente, en lo que se refiere a la contratación por sexo y por grupos de edad, siempre consta que existe una tendencia de un alto porcentaje de contratación de los jóvenes, en este municipio el porcentaje es de 19,96% sin embargo según el diario *Europapress.es* informa en una noticia fechada el 18/02/2015 de que las contrataciones a mayores de 45 años en Andalucía crecen por encima de la media, un 14% frente al 12%, según un informe de la Fundación Adecco, que precisa que la contratación a personas con discapacidad ha crecido de forma algo más moderada (10,7 por ciento), "pero aun así ha alcanzado su máximo histórico: 13.854 contrataciones"⁵⁹².

En lo que se refiere al paro registrado por el nivel académico, se observa que son las personas con estudios secundarios las que tienen mayor porcentaje, en total los

⁵⁹²Europa Press (2015, 18 de febrero). Las contrataciones a mayores de 45 años en Andalucía crecen por encima de la media, un 14% frente al 12% general. *Europa Press*. Disponible en: <http://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-contrataciones-mayores-45-anos-andalucia-crecen-encima-media-14-frente-12-general-20150218163318.html> (Consultado: 20 de febrero de 2015).

demandantes de empleo son 2.825, pues de esa cifra 2159 poseen estudios secundarios.



Gráfico Núm. 48: Paro registrado por sexo y nivel formativo (Los Barrios). Año 2015.

Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

Por otra parte, el sector servicios es el que mayor índice de contrataciones posee y el puesto de camarero asalariado, es la ocupación que más contrataciones registra ya que integra el mayor porcentaje de contratación tanto si se observa en la sección de hombres como mujeres. De esto se infiere que los trabajos que se generan en el municipio son contratos que no requieren mucha cualificación; esta situación desacredita la labor educativa de la universidad en cuanto a las salidas laborales que ofrece.

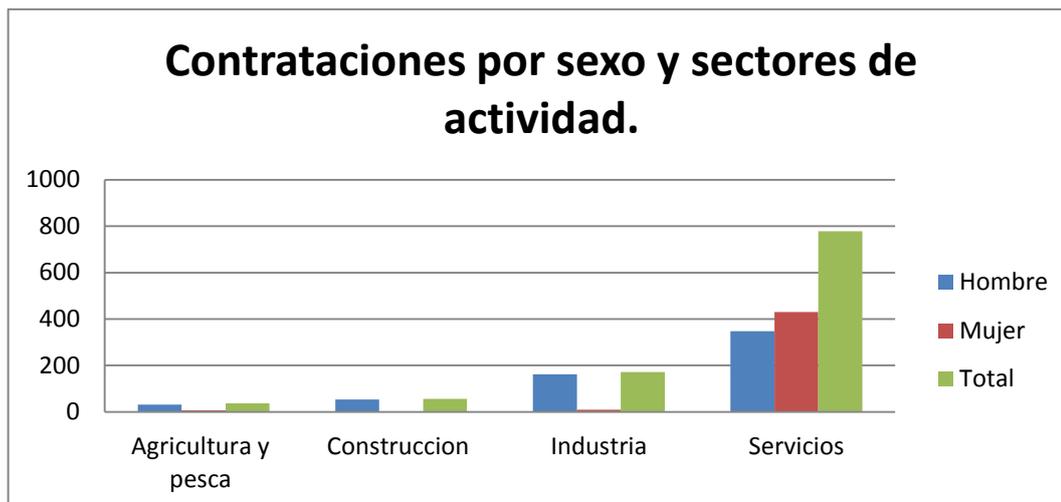


Gráfico Núm. 49: Contrataciones por sexo y sectores de actividad (Los Barrios). Año 2015.

Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

7. Análisis estadístico de la población de Tarifa⁵⁹³.

Tarifa es una localidad de la provincia de Cádiz. Su extensión superficial es de 420 km² y tiene una densidad de 42,0 hab/km². Del Campo de Gibraltar, Tarifa es el municipio más cercano del continente africano, situándose a tan sólo 14 kilómetros de las costas marroquíes.

Tarifa posee un término municipal cuya extensión es de 414,56 km², lo que le convierte en el más extenso de la comarca campogibraltareña, aportando un 27,4% del marco territorial de la misma.

⁵⁹³Informe estadístico del municipio de Tarifa. Con la siguiente bibliografía:

Observatorio Argos. (2015). Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=396903>;

Observatorio Argos. (2014). Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=358717>;

Observatorio Argos. (2013). Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=322587> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

7.1. Población.

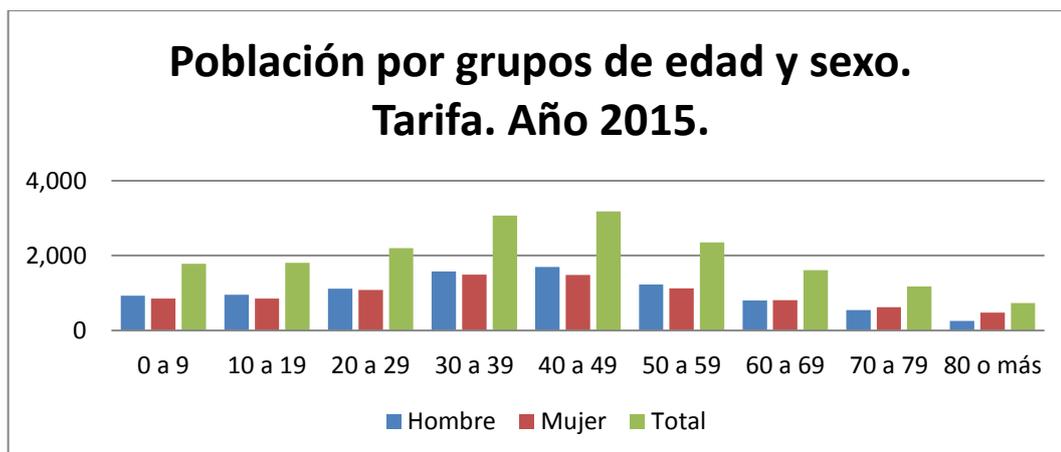


Gráfico Núm. 50: Población por grupos de edad y sexo (Tarifa). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

La población total de Tarifa en 2013 era de 17962, pero en septiembre de 2015 descendió a 17.908 personas, constituyendo el 1,44% de la población de la provincia de Cádiz.

De 0 a 4 se halla en la categoría de hombres 446 personas frente a 392 de la población femenina, sin embargo, de 80 a más la superioridad numérica de la población masculina disminuye considerablemente. En el caso del municipio Tarifa se confirma la teoría de que las mujeres tienen más esperanzas de vida.

7.2. Tasas demográficas y población inmigrante.



Gráfico Núm. 51: Población por grupos de edad y sexo (Tarifa). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

Respecto al caso del índice de reemplazo, supera el 100% como se ha tratado en anteriores casos. Cabe señalar, que el índice de tendencia es más bajo en comparación con el nivel provincial y autonómico, pero se halla, en cambio, que el índice de renovación de la población activa es más alto que en el nivel provincial y autonómico.

En lo que se refiere al apartado de población por nivel de estudios, el informe del Observatorio de Argos indica que 874 del total de la población de Tarifa consiguen estudios postsecundarios. 5.750 tienen estudios secundarios, el resto no llega a alcanzar el nivel de estudios secundarios, de hecho 598 personas no tienen estudios.

La población inmigrante, en el año 2015 constituye el 8,67% de la población autóctona, habiendo descendido en 227 personas con respecto al 2013. En total se habla de 1.553 personas de origen extranjeras. Los alemanes son los más numerosos en cuanto a su presencia en Tarifa, en total son 288 personas. El número total de los italianos en el municipio alcanza 270 personas, lo que les sitúa como el segundo colectivo extranjero más numeroso, en tercer lugar, las personas provenientes de Reino Unido con 203 personas. Incluso sin tener que ver los datos que presenta el Observatorio Argos sobre los demandantes por sector de actividad, se sabe de antemano que el sector servicios acapara los intereses de las personas en situación de desempleo a la hora de buscar trabajo. Si se exceptúa el sector servicios que obtiene el 83,04%, se observa que los habitantes de ese municipio dedican poco interés a buscar empleo en otros sectores. Ninguno alcanza el 10% de las demandas de un total de 5 sectores.

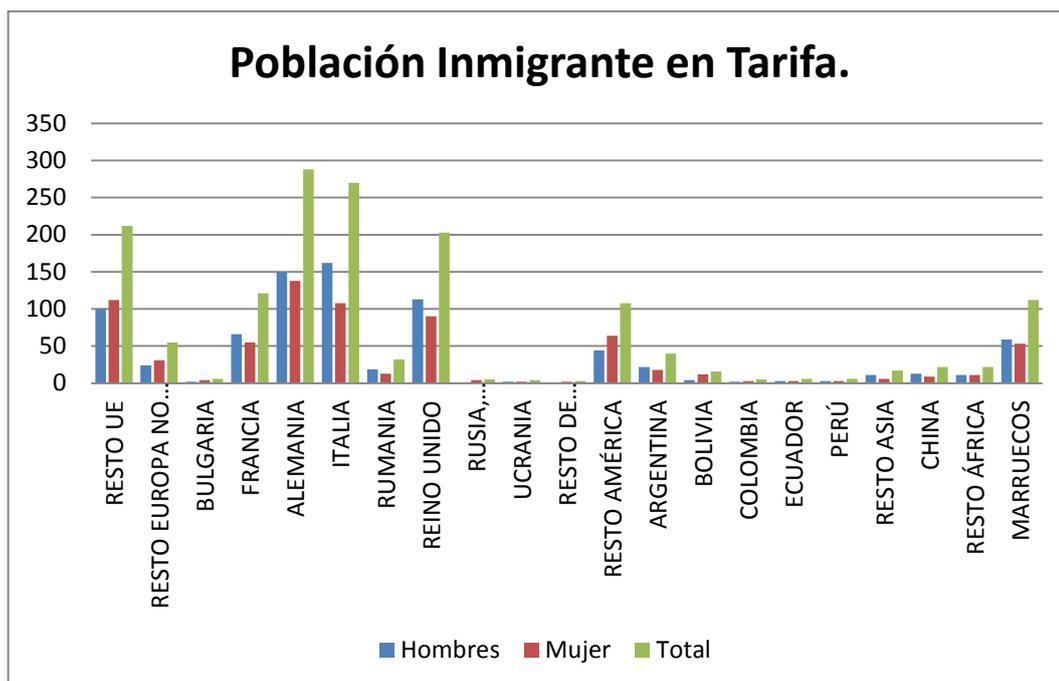


Gráfico Núm. 52: Población Inmigrante (Tarifa). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

7.3. Mercado de trabajo



Gráfico Núm. 53: Demandantes por sector de actividad económica (Tarifa). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

En cuanto a los demandantes por sector de actividad, como en los demás municipios estudiados, es el sector servicios el que alberga mayor número de demandas.

En términos generales, si se trata la cuestión de la clasificación de demandantes por sectores, se entiende de antemano que la mayoría de las personas que solicitan empleo carecen de trabajo. Por el contrario, los que tienen empleo, debido a la coyuntura socioeconómica actual, tendrán más interés en conservar el suyo. Conforme a la clasificación de los demandantes, los parados constituyen la mayoría absoluta, con un total de 2.455 personas (76,53%), sin embargo, los ocupados o con relación laboral son 645 personas. Según la OM de 11 de marzo de 1985, se establece la siguiente definición de los ocupados o con relación laboral:

- a) Perceptores de prestaciones adscritos en trabajos de colaboración social.
- b) Con expedientes de regulación de empleo
- c) Trabajadores fijos discontinuos
- d) Trabajadores eventuales agrarios subsidiados
- e) Afiliados a la S.S en los regímenes generales o autónomos⁵⁹⁴.



Gráfico Núm. 54: Clasificación de personas por situación de paro (Tarifa). Año 2015.

Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

⁵⁹⁴Ministerio de Trabajo e Inmigración - Servicio Público de Empleo Estatal-. (2011). *Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones y colocaciones*. Madrid. Disponible en: http://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_estadisticos/empleo/datos/2011/julio_2011/estadistica_de_empleo.pdf (Consultado: 23 de febrero de 2015).

Por otra parte, la mayoría de las contrataciones que se han realizado han sido a personas con edades comprendidas entre 35 y 39 años, siendo un 18,40%, siguiéndole la franja de edad entre los 30 y 34 años, con un 17,51%.

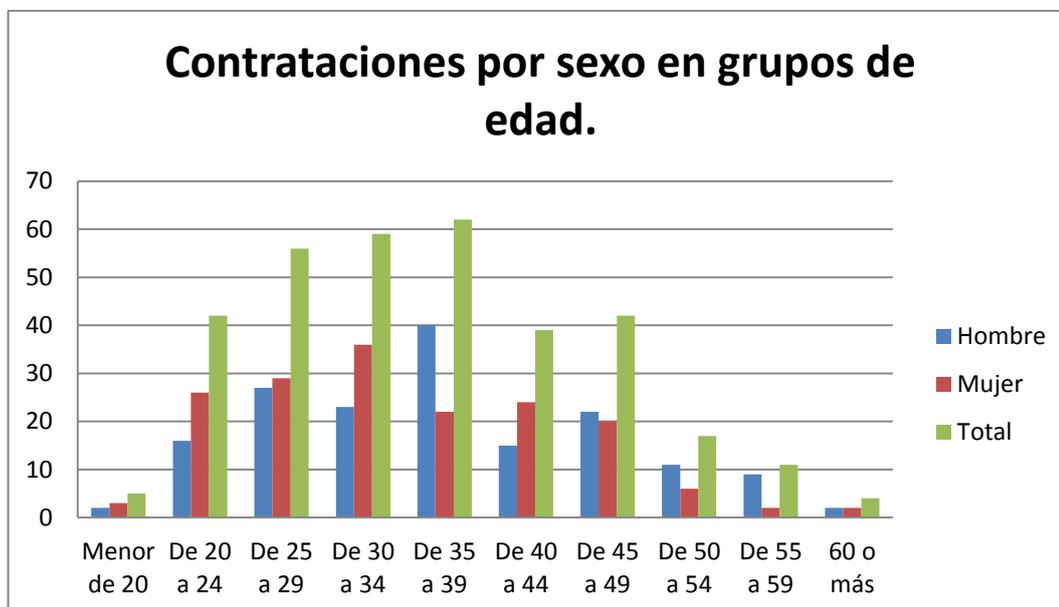


Gráfico Núm. 55: Contrataciones por sexo en grupos de edad (Tarifa). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

En otro lugar, cabe mencionar que impera, el número de personas con estudios secundarios en busca de un empleo. De las 2.455 personas que se encuentran en situación de paro, 1.778 tienen estudios secundarios, constituyendo un 72,42% del total de las personas en paro.

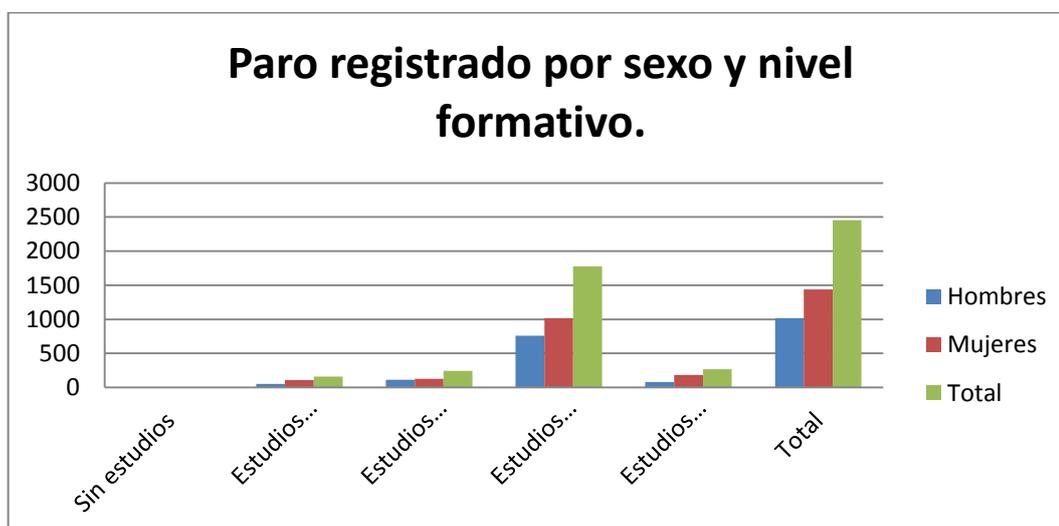


Gráfico Núm. 56: Paro registrado por sexo y nivel formativo (Tarifa). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

Por último, señalar que el sector donde se ubica la totalidad de contrataciones es el sector servicios, a excepción de un único contrato en el sector de la industria.

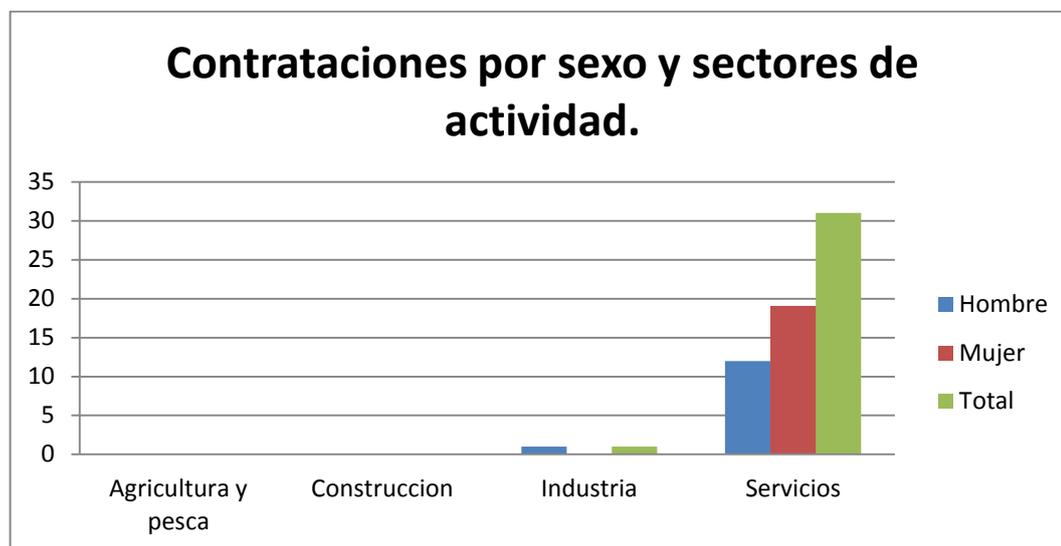


Gráfico Núm. 57: Contrataciones por sexo y sectores de actividad (Tarifa). Año 2015. Información extraída del Observatorio Argos. Elaboración propia.

8. Conclusiones del análisis estadístico de los municipios del Campo de Gibraltar.

A través del análisis estadístico realizado a las diferentes localidades que componen el Campo de Gibraltar, se aprecia una gran similitud en cuanto a los datos que proporciona el Observatorio Argos. Resalta a la vista el hecho de que el número de la población de más de 30 hasta 50 años es más numeroso que las generaciones anteriores y posteriores. La tasa de reemplazo, como se ha aclarado anteriormente, siempre supera los 100% en todos los casos se ha tenido que analizar sin excepción, siendo Castellar de la Frontera el municipio con mayor índice de sucesión. Es fácil percibir que, en toda la región, si se refiere a la población por nivel de estudios, se halla que los que tienen estudios secundarios constituyen la mayoría y el hecho de que haya un bajo porcentaje de personas que alcanzan el nivel postsecundarios se debe en primer lugar, a la cultura general y las políticas educativas concebidas por el Gobierno central que no favorecen el apoyo necesario para favorecer la continuidad

de los estudios superiores. En cuanto a las personas sin estudios es un tema que preocupa sobremanera, debido a las consecuencias que tiene precisamente si se relaciona con la cuestión de la exclusión social. Si este fenómeno se relaciona con los inmigrantes la cuestión adquiere más trascendencia y repercusión.

En cuanto a la tasa de inmigrantes por localidad, llama la atención el municipio de Jimena alcanzando el 13,63% seguido de San Roque 12,66% superando en ambos casos la tasa provincial y autonómica. En el resto de los municipios no se alcanza el 10%; en cuanto al nivel provincial se observa que la tasa es relativamente baja llegando al 4,66%.

En todos los municipios llama la atención la cuantiosa presencia de las personas británicas y las personas de origen marroquí. En cuanto a la presencia de los primeros, se debe a la situación geográfica, pero en relación a los segundos puede deberse a la vecindad con el reino de Marruecos y a la situación económica de este último. La incapacidad de este país –Marruecos- a la hora de encontrar políticas idóneas para remediar el problema de la inserción social, sufre también sus consecuencias y se derivan en el hecho que los marroquíes sean el colectivo más numeroso en el Campo de Gibraltar.

En relación al tema de los demandantes de empleo, resulta reiterativo hallar en cada municipio que hay una fuerte demanda que atañe al sector servicios, protagonizada mayoritariamente por el género femenino; así como el hecho de que en todos los municipios hay más mujeres demandantes de empleo que hombres.

En cuanto a la clasificación de demandantes, no sorprende que haya más parados que cualquier otro perfil. Sin embargo, que haya más personas de 45 años entre los demandantes y que encuentren dificultades a la hora de encontrar solución a su situación es un problema social que exige de políticas idóneas por parte de las autoridades competentes para solucionar esta cuestión. En cuanto al tema del paro registrado por sexo y nivel formativo, tampoco sorprende el alto porcentaje de las personas con estudios secundarios, puesto que constituyen la mayoría, esto es una regla que no presenta ninguna excepción en ningún municipio.

El sector servicio como se ha planteado de forma redundante en cada análisis municipal -incluido el de Tarifa- que este sector es el que más ofrece oportunidades laborales y el más demandado entre la población de la región.

A la hora de analizar la cuestión de los demandantes y los más contratados, son las personas con estudios secundarios la mayoría, no es extraño que en la sección de contratación por nivel de estudios sean también la mayoría. La presencia de estos detalles en el informe del Observatorio Argos, que nunca llega a superar las 13 páginas en cada municipio, resultando un tanto abundante innecesariamente.

En cuanto al último apartado, titulado actividad económica, en el gráfico que corresponde al título de establecimiento, se observa que en cada municipio la tasa de servicios, como actividad económica –y sin excepción alguna–, nunca baja del 80%. Por último, el observatorio Argos en sus informes debería haber detallado en qué consisten esos servicios y qué porcentaje alcanza cada aspecto de esa actividad.

CAPÍTULO 11:

SERVICIOS Y PROGRAMAS DE LOS SERVICIOS SOCIALES DEL CAMPO DE GIBRALTAR.

Como se ha indicado en capítulos anteriores, según la Junta de Andalucía, los Servicios Sociales Comunitarios pueden definirse como: “el primer contacto del usuario con el sistema público de Servicios Sociales y la puerta de acceso a sus prestaciones. Los servicios que se desarrollan según la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía y en el Decreto 11/1992, de 28 de enero, son los siguientes: de información, valoración, orientación y asesoramiento, de ayuda a domicilio, de convivencia y reinserción social, de cooperación social, de prestaciones complementarias”⁵⁹⁵. A continuación, se definirán cada uno de estos servicios:

1. Servicios Sociales Comunitarios

1.1. Servicio de Información, Valoración y Orientación (SIVO).

El Servicio de Información, Valoración y Orientación (en adelante SIVO) es el primer nivel de atención de los Servicios Sociales Comunitarios, donde se reciben todas las demandas de atención social de todos los ámbitos y consecutivamente, se desarrollan las respuestas más acordes a las necesidades y/o problemas planteados⁵⁹⁶. Según el art. 10 del Decreto 11/1992, de 28 de enero, este servicio realiza las siguientes acciones:

⁵⁹⁵Instituto de Estadística de Andalucía. Conserjería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. *Servicios Sociales y protección social*, p.3. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/anuario/anuario09/conceptos/anuario09cdfm15.doc> (Consultado: 1 marzo de 2016).

⁵⁹⁶*Ayuntamiento de Cádiz -Institucional.cadiz.es.-Servicio de Información, Orientación y Valoración Social (SIVO)*. Disponible en: [http://institucional.cadiz.es/area/Servicio%20de%20Informaci%C3%B3n,%20Orientaci%C3%B3n%20y%20Valoraci%C3%B3n%20Social%20\(%20SIVO\)/58](http://institucional.cadiz.es/area/Servicio%20de%20Informaci%C3%B3n,%20Orientaci%C3%B3n%20y%20Valoraci%C3%B3n%20Social%20(%20SIVO)/58) [http://institucional.cadiz.es/area/Servicio%20de%20Informaci%C3%B3n,%20Orientaci%C3%B3n%20y%20Valoraci%C3%B3n%20Social%20\(%20SIVO\)/58](http://institucional.cadiz.es/area/Servicio%20de%20Informaci%C3%B3n,%20Orientaci%C3%B3n%20y%20Valoraci%C3%B3n%20Social%20(%20SIVO)/58) (Consultado: 1 marzo de 2016).

“a) La información a los ciudadanos sobre sus derechos y los recursos sociales existentes en el ámbito de los Servicios Sociales. b) La detección y análisis de los problemas de los distintos sectores de la población, con objeto de conseguir una mejor planificación de los Servicios Sociales”⁵⁹⁷.

A continuación, el siguiente gráfico muestra las personas que han acudido a estos servicios en el año 2013 en los municipios del Campo de Gibraltar:

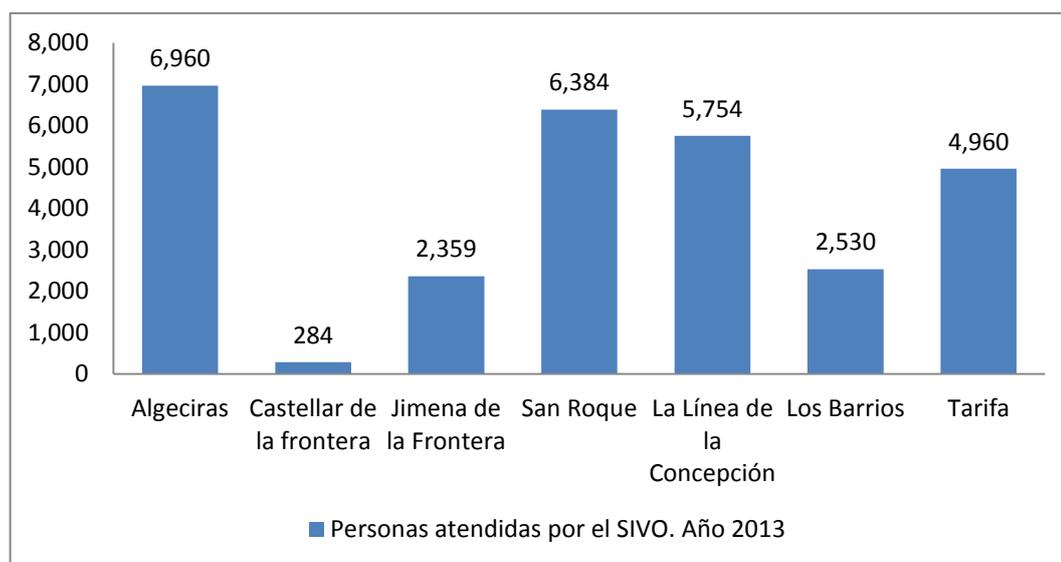


Gráfico Núm. 58: Personas atendidas por el SIVO. Año 2013. Fuente: Los Servicios Sociales de los municipios del Campo de Gibraltar. Elaboración propia.

En líneas generales, se puede afirmar que este servicio en todos los municipios es la prestación más desarrollada. Se comprueba, que los municipios de Algeciras, San Roque y La Línea de la Concepción, son los que mayor número de personas atendieron en el año 2013. Ahora bien, si se compara con los habitantes de cada municipio, el índice de población que acude más al SIVO son los tarifeños con un 27,04%, en segundo lugar, los jimenatos con un 22,5% y, en tercer lugar, los sanroqueños con un 20,92% del total de la población. Si se cotejan estos datos con el año 2011, se puede justificar que en menos de dos años se han disparado las atenciones en el SIVO. La suma de todas las intervenciones llevadas a cabo en el 2011 fue alrededor de unas 20.000, siendo las del año 2013 un total de 29.119

⁵⁹⁷Decreto 11/1992, de 28 de enero, cit., art. 5.

personas atendidas, es decir, el número de personas se ha incrementado 9.119 más en estos servicios. Los centros de Servicios Sociales que más han aumentado, en cuanto al número de informaciones, valoraciones y orientaciones, en el año 2013, ha sido Algeciras con 4.498 personas y San Roque con 1.225 atenciones más que en el año 2011. En cambio, el único municipio que ha bajado la cifra de atenciones, con 51 intervenciones menos ha sido La Línea de la Concepción.

Por otra parte, el municipio que más dinero invirtió en este servicio, en el año 2013, fue La Línea de la Concepción con un total de 293.856,01€, aunque en el 2014 esta prestación perdió una cuantía de 69.193€. Al igual que el municipio de La Línea de la Concepción, Algeciras desciende también en los gastos prestacionales de este servicio 46.174€ con respecto al año 2013, habiéndose destinado en ese año 221.975€. Se ha podido comprobar que los siete municipios sufren de un descenso notable en el SIVO por año. Si se suman las reducciones de los cuatro municipios que más han descendido en cuota (Algeciras, La Línea de la Concepción, San Roque y Los Barrios) ha habido una deflación total de 208.836,54€⁵⁹⁸.

1.2.Ingreso Mínimo de Solidaridad (Salario social).

Existe la prestación o ayuda que se denomina Salario Social o ingreso mínimo de solidaridad, que es una prestación económica concedida por la Junta de Andalucía, con gestión de los trabajadores sociales de los Servicios Sociales Comunitarios para llevar a cabo su tramitación. Aunque no sea una prestación de los servicios comunitarios, sí precisa de un informe social de la situación social-económica de la persona interesada, y por tanto de un SIVO. Pues bien, estas prestaciones pueden denominarse como “ayudas destinadas a unidades familiares cuyos miembros no perciben renta alguna, o las percibidas en su conjunto no superan el límite establecido legalmente”⁵⁹⁹. El salario social tiene una duración de 6 meses después

⁵⁹⁸Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2013 y 2014: Distribución del gasto según las prestaciones, (incluidas las inversiones), en valores absolutos, según las Corporaciones de toda Andalucía, (2013-2014)*. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/gastos_según_prestaciones_2013.pdf y en http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/gastos_%20según_prestaciones_2014.pdf (Consultado: 2 de marzo de 2016).

de la concesión. Para poder disfrutar del salario social se deben cumplir varios requisitos: “Haberse constituido un año antes de manera estable, estar todos sus miembros empadronados en el mismo domicilio dentro de Andalucía el último año y tener ingresos inferiores al Ingreso Mínimo de Solidaridad (397 euros). La cuota mensual depende de la unidad familiar, oscila entre los 397,67€ (1 persona) y los 641,40€ (más de 3 personas)”⁶⁰⁰. Esta prestación queda recogida en el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula la creación del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad, así como en la Orden de 8 de octubre de 1999, por la que se regula el pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad establecido en el Decreto 2/1999 de 12 de enero⁶⁰¹. Los salarios sociales asignados en los municipios del Campo de Gibraltar han sido los siguientes:

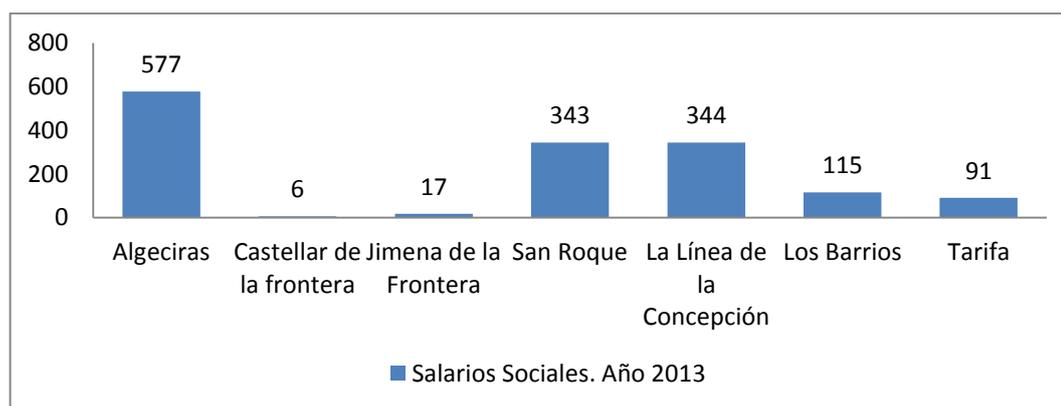


Gráfico Núm. 59: Número de ayudas de emergencia social concedidas en los municipios del Campo de Gibraltar. Año 2013. Fuente: Los Servicios Sociales de los municipios del Campo de Gibraltar. Elaboración propia.

⁵⁹⁹Instituto de Estadística de Andalucía. Conserjería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. *Servicios Sociales y protección social*, cit., p.7.

⁶⁰⁰Salario Social o Renta Mínima de Inserción (RMI) - Ayudas a Parados. (2016). Disponible en: <http://www.ayudasparados.com/salario-social-o-renta-minima-de-insercion-rmi/498> (Consultado: 6 de noviembre de 2016).

⁶⁰¹Orden de 8 de octubre de 1999, por la que se regula el pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad establecido en el Decreto 2/1999, de 12 de enero. *BOJA* núm. 124 de 26 de octubre de 1999, página 13765 (1 pág.). Sevilla Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1999/124/4> (Consultado: 6 de noviembre de 2016).

En el año 2013, entre todos los municipios del Campo de Gibraltar se concedieron en torno a 1.500 ayudas de salarios sociales. Se comprueba que la población con el índice más elevado de petición de estos salarios son Algeciras, San Roque y La Línea de la Concepción⁶⁰², coincidiendo con los municipios de mayor tasa de paro. El Campo de Gibraltar, es una zona muy afectada por la crisis, puesto que hay alrededor de 38.000 personas que no tienen trabajo, es decir más de un 8,84% de las personas del Campo de Gibraltar están perjudicados por el desempleo de larga duración. Como se ha expuesto en las gráficas anteriores, la suma de estas prestaciones muestra un dato espeluznante: más de 3.000 personas de los siete municipios sobreviven sólo y exclusivamente gracias a estas ayudas.

1.3. Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD).

Otro servicio muy demandado dentro de los Servicios Sociales Comunitarios, es el Servicio de Ayuda a Domicilio (en adelante SAD), que es definido según la normativa aplicable, es decir según el art.4 del Decreto 11/1992, de 28 de enero, el SAD queda definido de la siguiente manera:

“a) El Servicio de Ayuda a Domicilio va dirigido a prestar las atenciones necesarias a los ciudadanos, en orden a posibilitar la permanencia en su medio habitual de vida, evitando situaciones de desarraigo. 2) Proporciona, mediante personal especializado una serie de atenciones preventivas, formativas, asistenciales y rehabilitadoras a personas que presentan dificultades en la realización de sus actividades domésticas y habituales, con el fin de facilitar su autonomía en el medio habitual, mantener la estructura familiar, o atender ambas circunstancias. El Servicio de Ayuda a Domicilio se concreta en las siguientes actuaciones.: a) Ayuda de carácter doméstico, consistente en limpieza de hogar, higiene personal, alimentación, lavado de ropa y similares. b) Ayuda de carácter social, ofreciendo canales de comunicación entre los ciudadanos incapacitados y la dinámica familiar y comunitaria. c) Ayuda de apoyo personal, procurando resolver las situaciones específicas de dificultad para la relación interpersonal y familiar.”⁶⁰³.

Según el marco normativo, el SAD queda regulado por “la Orden de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de 15 de noviembre de 2007, por la

⁶⁰²El número en el caso de La Línea de la Concepción son el número de solicitudes atendidas para el programa de solidaridad con los andaluces (Salario Social), pero no el número de expedientes favorables pues aún no están contabilizados.

⁶⁰³Decreto 11/1992, de 28 de enero, cit., art. 4.

que se regula el SAD en la Comunidad Autónoma de Andalucía, modificada posteriormente por la Orden de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de 21 de marzo de 2012⁶⁰⁴. Esta Orden reglamenta el SAD tanto en el ámbito del Sistema Público de Servicios Sociales como en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, destinándose en ambos casos como prestación básica de los Servicios Sociales Comunitarios⁶⁰⁵. Dentro de este servicio hay distintas vías de acceso a esta prestación: a través del acceso directo tras el reconocimiento de la situación de dependencia (siempre que el PIA lo indique como método de intervención) y por otro lado, a través del servicio municipal, aunque la persona no tenga reconocida la situación de dependencia o aun teniéndola no le corresponde este derecho, se valorará la falta de capacidad funcional, además de la ausencia de redes de apoyo, las condiciones de la vivienda y la situación económica para determinar la prioridad en el acceso de servicio, además de estas dos vías, que son las más frecuentes, también se pueden beneficiar de esta prestación por el Programa de Consolidación del Servicio de Ayuda a Domicilio (Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía).

Otro aspecto a destacar, es la financiación de este servicio, en la que se pueden diferenciar, como se ha expuesto, entre las personas situación de dependencia, financiadas con cargo del sistema público para la Autonomía y Atención a la Dependencia y las personas usuarias del servicio, financiadas con cargo al Plan Concertado de prestaciones básicas en materia de Servicios Sociales⁶⁰⁶. En otro orden de cosas, la normativa citada no regula un servicio de ayuda a domicilio cuya titularidad corresponda a entidades privadas, aunque sí que se pueden prestar este

⁶⁰⁴Orden de 21 de marzo de 2012, por la que se modifica la de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *BOJA* núm. 65 de 03 de abril de 2012, páginas 5 (1 pág.). Sevilla. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/04/03/00005> (Consultado: 04 de marzo de 2016).

⁶⁰⁵Orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el servicio de ayuda a domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *BOJA* núm. 231 de 23 de noviembre de 2007, páginas 7 a 18 (11 págs.) Sevilla. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2007/231/2> (Consultado: 04 de marzo de 2016).

⁶⁰⁶Orden de 15 de noviembre de 2007, cit., art. 22.

servicio mediante empresas privadas, siendo éste el caso de la mayoría de los municipios de la comarca.

Dentro del Sistema de Servicios Sociales del Campo de Gibraltar, el SAD es la segunda prestación más solicitada por debajo del SIVO. A continuación, el siguiente gráfico muestra las personas que han acudido a estos servicios en el año 2013 en los municipios del Campo de Gibraltar (en algunos municipios se puede diferenciar los distintos tipos de vía por los que las personas son beneficiarias de este servicio, en otros sin embargo no se poseen esos datos):

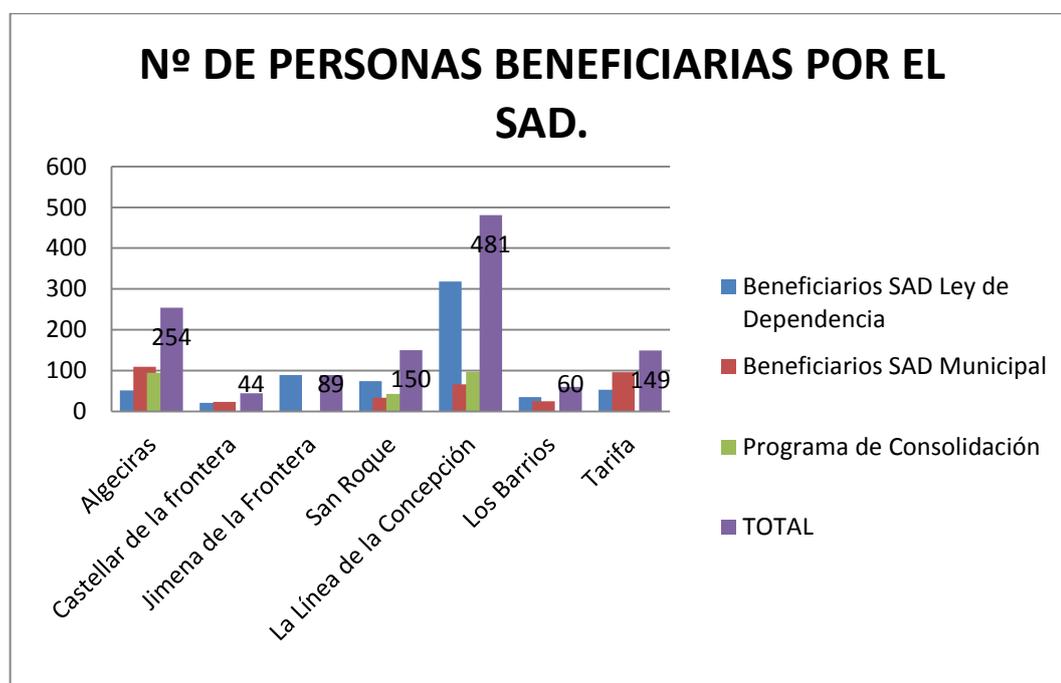


Gráfico Núm. 60: Personas beneficiarias del SAD. Año 2013. Fuente: Los Servicios Sociales de los municipios del Campo de Gibraltar. Elaboración propia.

Según los datos mostrados en la gráfica, el municipio con mayor número de atenciones realizadas por el SAD es La Línea de la Concepción, con un total de 481 usuarios beneficiados (318 por la Ley de dependencia, 66 por vía municipal y 97 por el programa de consolidación). Por debajo de este municipio se encuentra Algeciras con 254 atenciones (51 por Ley de dependencia, 109 atenciones por vía municipal y 94 bajo el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril). A estos municipios, le siguen San

Roque (150 atenciones) y Tarifa (149 atenciones). Los municipios de Jimena de la Frontera, Castellar de la frontera y Los Barrios no superan las 90 atenciones.

Con respecto a los gastos prestacionales relacionados con el SAD, según datos publicados en la Junta de Andalucía⁶⁰⁷, el municipio que haya mayor importe destinado en materia de ayuda a domicilio, en el año 2013, es Algeciras con 2.440.797,46€, incrementando 177.392,77€ en el año 2014. La Línea de la Concepción, es el segundo municipio que más gastos prestacionales tiene con respecto a este servicio, siendo el coste 2.301.173,65€ en el año 2013, aunque al contrario que en el caso de Algeciras, en este municipio en el año 2014 redujo brutalmente los gastos de esta prestación, con un descenso de 172.000€ con respecto al año anterior. En el municipio de San Roque, el gasto en este servicio torna alrededor de 667.263,24 en el año 2013 y 691.682 en el año 2014, incrementándose la cuota en 24.519,74€.

1.4. Servicio de convivencia, prevención y reinserción social.

El Servicio de Convivencia, Prevención y Reinserción Social, se halla también dentro de los Servicios Sociales Comunitarios. Estos servicios quedan recogidos dentro del art.5 del Decreto 11/1992, de 28 de enero, quedando definido de la siguiente manera:

“Es un conjunto de actuaciones dirigidas a posibilitar las condiciones personales y sociales para la convivencia, participación e integración de los individuos en la vida social, con especial atención a las acciones de carácter preventivo. Asimismo, trata de recobrar la vinculación efectiva y activa de los individuos y grupos en su entorno, cuando ésta se haya deteriorado o perdido”⁶⁰⁸.

Además de la definición que se utiliza en la normativa para detallar este servicio, hay numerosos autores que recogen también otras posibles definiciones, como por ejemplo la expuesta por Alemán Bracho y Fernández García (2008), que sostienen lo siguiente:

⁶⁰⁷Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2013 y 2014* (...), cit. en nota 284.

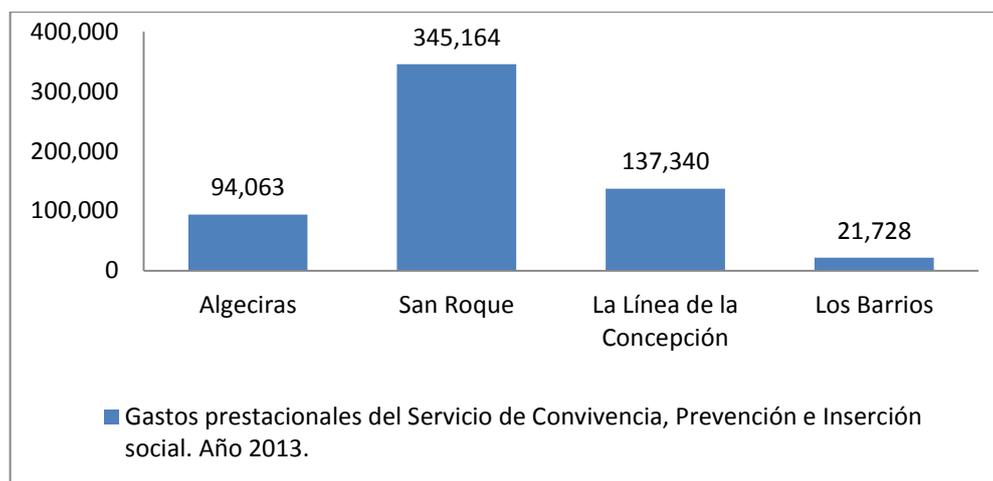
⁶⁰⁸Decreto 11/1992, de 28 de enero, cit., art. 5.

“Es un servicio que pretende mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas o grupos en sus relaciones personas y/o sociales, desarrollando actuaciones de prevención. Para ello, cuenta con equipos de menores y equipos de calle, que a través de intervenciones y actuaciones procuran mejorar la situación comunitaria”⁶⁰⁹.

Esta prestación, se concreta en las siguientes acciones:

“Desarrollo de actividades tendentes a la detección de las situaciones problemáticas o de marginación; Programa y actividades de carácter preventivo tendentes a propiciar el desarrollo y la integración social de la población; Apoyo y tratamiento psicosocial en los diferentes marcos convivenciales, dirigidos fundamentalmente a aquellas personas y familias que presentan desajustes; Tratamiento y rehabilitación de las personas o grupos con dificultades de integración en el medio comunitario, en colaboración coordinada con las instituciones que estén llevando a cabo procesos de desinstitucionalización; Organización de actividades ocupacionales destinadas a favorecer la inserción en el medio y evitar el desarraigo comunitario o marginación social; Posibilitar alternativas, dentro del marco comunitario, que den respuestas a aquellas personas que carezcan de una adecuada estructura de convivencia familiar”⁶¹⁰.

Los gastos invertidos en este servicio, según la Junta de Andalucía (sólo se dispone de los datos de cuatro municipios del Campo de Gibraltar), en el año 2013 han sido los siguientes⁶¹¹:



⁶⁰⁹Alemán Bracho, C. y Fernández García, T., *op. cit*, p.413.

⁶¹⁰Decreto 11/1992, de 28 de enero, cit., art. 5.

⁶¹¹Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2013: Distribución del gasto según las prestaciones (...)*, *Ibidem*. en nota 284.

Gráfico Núm. 61: Gastos prestacionales del Servicio de Convivencia, Prevención e Inserción Social. Año 2013. Fuente: Consejería de Salud y Bienestar Social. Elaboración propia.

No se dispone de información de tres entidades locales con respecto a los gastos en este programa (Jimena de la Frontera, Castellar de la Frontera y Tarifa). Aun así, la suma del importe total, con respecto a los cuatro municipios que sí se tienen datos, asciende a un total de 528.295€. El municipio que menos presupuesto ha invertido ha sido Los Barrios, y el que más, sin lugar a dudas, San Roque. Otro dato significativo, es la comparación de estas cantidades con respecto a las de hace dos años, la cuantía disminuye por año, debido a la crisis que azota a estos servicios el importe disminuye en 80.000€ con respecto al año 2011⁶¹².

Este servicio lleva a cabo programas como: Talleres de madres y padres; Ludotecas; Programa de apoyo familiar; Programa de absentismo escolar; Programa de atención a la tercera edad; Programa de prevención comunitaria; Programa de escuelas de familias...Este servicio también lleva a cabo el Equipo Municipal de Familia e Infancia y el Equipo de Tratamiento Familiar, que se explicará detenidamente en el apartado de Familia e Infancia junto a otros mencionados anteriormente.

El número total de intervenciones, por parte de estos servicios en la comarca, en la actividad del año 2013, ascienden a 3.200 atenciones⁶¹³. El municipio que más personas atiende es San Roque con 2.344 intervenciones, y, en segundo lugar, La Línea de la Concepción con 609 actuaciones.

El municipio que ha descendido considerablemente en el número de personas atendidas ha sido Los Barrios, en el 2011 más de un centenar de personas se beneficiaban de estos servicios, sin embargo en el año 2013, sólo hubo 14 personas beneficiarias, y se prevé que vaya en descenso, debido al deterioro en cuanto al

⁶¹²Ibídem.

⁶¹³Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2013: Distribución del número de usuarios/as según el tipo de prestación, en valores absolutos, según las Corporaciones de toda Andalucía, 2013.* Disponible en:http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/usuarios_por_prestaciones_2013.pdf (Consultado: 1 de noviembre de 2016).

número de programas que se llevan a cabo en los Servicios Sociales de este ayuntamiento y los recortes presupuestarios en dichos programas o servicios⁶¹⁴. La calidad de vida de los habitantes barreños no ha mejorado, sino al contrario, sin embargo, la crisis económica está haciendo una gran cicatriz en los Servicios Sociales de este municipio. En Los Barrios, muchos programas y recursos se han condenado como: la ludoteca, las actividades para los jóvenes, las escuelas de familias y muchos otros programas, apartando cada día más a los Servicios Sociales de la población necesitada⁶¹⁵.

1.5. Programa de intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social (ZNTS).

El programa de intervención en Zonas con Necesidades de Transformación Social (en adelante ZNTS), se puede enmarcar dentro de los Servicios Sociales Comunitarios dado los objetivos que persigue, además lo incluimos dentro del Servicio de Convivencia, Prevención y Reinserción Social, ya que va dirigido a las familias que viven en zonas que necesitan de proyectos concretos para el desarrollo de la misma. Este sistema comienza a desarrollarse en los años 2006-2007 y tiene como objetivo principal: “Realizar actuaciones y proyectos para capacitar y dotar a las personas de las habilidades necesarias para obtener y mantener su bienestar personal, familiar y social, promoviendo el desarrollo y favoreciendo la inclusión social”⁶¹⁶.

En las ZNTS se suelen apreciar problemas tales como deterioro de la vivienda, déficit en los servicios públicos, alto porcentaje de absentismo escolar, desempleo, carencias formativas, deficiencias sanitarias e higiénicas... Para ello, existen programas que trabajan en los distintos barrios (con dichas necesidades) para

⁶¹⁴Ibidem.

⁶¹⁵Información extraída de entrevistas realizadas con trabajadores sociales del Ayuntamiento de Los Barrios.

⁶¹⁶Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía. *BOJA* núm. 85, de 3 de mayo de 2013, páginas 27 a 89 (62 págs.) Sevilla. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/85/3> Consultado: 8 de noviembre de 2016.

erradicar estas dificultades y hacer posible la transformación social. Estos programas existen en algunas localidades del Campo de Gibraltar, regulados por el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía. Según los datos establecidos en la Orden de 28 de marzo de 2016 hay tres clases de programas:

- Programas desarrollados por entidades locales cuya competencia para resolver se encuentra en los servicios centrales de la Consejería

- Programas de ámbito supraprovincial desarrollados por entidades privadas cuya competencia para resolver se encuentra en los servicios centrales de la Consejería.

- Programas de ámbito municipal o provincial desarrollados por entidades privadas cuya competencia para resolver se encuentra en las Delegaciones Territoriales.

En Andalucía, según los datos más recientes (2016), hay 78 ZNTS en las que se interviene (dentro de las 8 provincias), siendo 36 las localidades de actuación⁶¹⁷. El importe invertido en este año ha sido 8.503.812,72€, habiéndose invertido en la provincia de Cádiz 728.761,70€.⁶¹⁸

PROMINCIA	IMPORTE SUBVENCIONADO	% SEGÚN PROMINCIA
ALMERÍA	725.236,28 €	8,53 €
CADIZ	728.761,70 €	8,57 €
CORDOBA	1.018.568,27 €	11,98 €
GRANADA	1.041.182,50 €	12,24 €
HUELVA	911.966,12 €	10,72 €
JAEN	668.497,24 €	7,86 €
MALAGA	728.636,81 €	8,57 €
SEVILLA	2.680.963,80 €	31,53 €
Total Resultado	8.503.812,72 €	100,00 €

⁶¹⁷Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Secretaría General de Servicios Sociales: Informe sobre la intervención de ZNTS desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en Andalucía en la convocatoria de subvenciones 2016.

⁶¹⁸Ibídem.

Cuadro Núm. 5: Importe invertido según provincia. Fuente: Informe sobre la intervención de ZNTS desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en Andalucía en la convocatoria de subvenciones 2016. Elaboración: Junta de Andalucía.

Según los datos provinciales recopilados, la provincia dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía con más número de ZNTS son Jaén (16 ZNTS) y Cádiz (15 ZNTS), sin embargo, son unas de las que menos importes subvencionados reciben.

PROMINCIA	LOCALIDAD	N.º ZNTS	PROMINCIA	LOCALIDAD	N.º ZNTS
ALMERÍA	Almería	5	HUELVA	Almonte	1
	Ejido, El	1		Huelva	3
TOTAL ALMERÍA		6		Minas de Río Tinto	1
				Nerva	1
CÁDIZ	Algeciras	1	TOTAL HUELVA		6
	Barbate	1	JAEN	Andújar	1
	Cádiz	5		Beas de Segura	1
	Jerez de la Frontera	2		Jaén	7
	Línea de la Concepción,	4		Linares	3
	Puerto de Santa María, E	1		Martos	2
San Roque	1	Pozo Alcón		1	
TOTAL CÁDIZ		15	Úbeda	1	
CÓRDOBA	Baena	1	TOTAL JAÉN		16
	Córdoba	2	MALAGA	Málaga	5
	Palma del Río	1		Marbella	1
	Puente Genil	3		Ronda	1
TOTAL CÓRDOBA		7		Vélez- Málaga	3
GRANADA	Baza	1	TOTAL MÁLAGA		10
	Granada	2	SEVILLA	Alcalá de Guadaira	3
	Loja	1		Dos Hermanas	1
	Motril	2		San Juan De Aznalfa	1
TOTAL GRANADA		6		Sevilla	7
			TOTAL SEVILLA		12
TOTAL ANDALUCÍA					78

Cuadro Núm.6: Número de ZNTS según provincia y localidad. Fuente: Informe sobre la intervención de ZNTS desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en Andalucía en la convocatoria de subvenciones 2016. Elaboración: Junta de Andalucía.

En Cádiz las actuaciones realizadas por estos programas en valores absolutos son las siguientes:

Tipo de actuación	Número de intervenciones
Intervención Socio-familiar	11
Ocio y tiempo libre	12

Fomento del asociacionismo	7
Convivencia Vecinal	3
Igualdad de Género	3
Empleo-Formación	20
Empleo-Orientación	14
Empleo-Mediación	2
Educación-Abandono	0
Educación-Refuerzo	17
Educación-Absentismo	11
Educación-Aula de convivencia	6
Total de intervenciones	106

Cuadro Núm. 7: Actuaciones según provincia y tipo de actuación.

Fuente: Informe sobre la intervención de ZNTS desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en Andalucía en la convocatoria de subvenciones 2016. Elaboración: propia.

El total de intervenciones son 106, siendo la provincia con más intervenciones llevadas a cabo en el 2016. Las intervenciones más abundantes se dan en el empleo-formación y educación-refuerzo que oscilan entre las 17 y 20 intervenciones. Y la única actividad en la que no se ha llevado ningún tipo de actuación ha sido la educación-abandono.

De las 15 ZNTS que hay en la provincia de Cádiz 6 están ubicadas en el Campo de Gibraltar, distribuidos de la siguiente manera:

- a) Algeciras. La ZNTS se encuentra en la Zona Sur de la localidad, donde vive un tercio de la población (Barriada Saladillo, La Piñera, Quince de junio, Pescadores, Los Toreros, La Teresa, Cortijo Vides, Los Pastores). En esta área de Algeciras las consecuencias de la crisis y el deterioro social ha afectado bastante. Por otro lado, una cuarta parte de las personas que viven en esta zona sur son personas de origen extranjero y necesitan de servicios y

programas puntuales (más de 150 familias y 210 menores son atendidos en actividades específicas en esta ZNTS)⁶¹⁹. El importe de la subvención en la localidad de Algeciras fue en el año 2016 de 96.153,60€. Siendo las siguientes áreas de actuación:

⁶¹⁹Gavino, Á., Mena, F., y Perles, A. (2016). *Zonas Necesitadas de Transformación Social*. Algeciras: Cadena SER. Disponible en: http://cadenaser.com/emisora/2016/02/09/radio_algeciras/1455039667_933882.html. (Consultado: 10 de febrero de 2016).

Tipo de actuación	Número de intervenciones
Intervención Socio-familiar	3
Ocio y tiempo libre	1
Fomento del asociacionismo	1
Convivencia Vecinal	1
Igualdad de Género	0
Empleo-Formación	2
Empleo-Orientación	2
Empleo-Mediación	1
Educación-Abandono	0
Educación-Refuerzo	1
Educación-Absentismo	1
Educación-Aula de convivencia	1
Total de intervenciones	14

Cuadro Núm. 8: Actuaciones realizadas en Algeciras. Fuente: Informe sobre la intervención de ZNTS desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en Andalucía en la convocatoria de subvenciones 2016. Elaboración: propia.

Como se puede comprobar en el gráfico el área en el que se ha llevado más actuaciones ha sido el área específica de Bienestar Social y en concreto la intervención socio-familiar.

a) San Roque. La ZNTS se encuentra en la Barriada de Puente Mayorga. El importe de la subvención en la localidad de Algeciras fue en el año 2016 de 32.060€. Siendo las siguientes áreas de actuación:

Tipo de actuación	Número de intervenciones
Ocio y tiempo libre	1
Fomento del asociacionismo	1
Empleo-Formación	1
Educación-Refuerzo	1
Educación-Aula de convivencia	2
Total de intervenciones	6

Cuadro Núm. 9: Actuaciones realizadas en San Roque. Fuente: Informe sobre la intervención de ZNTS desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en Andalucía en la convocatoria de subvenciones 2016. Elaboración: propia.

b) La Línea de la Concepción. En este municipio hay 4 ZNTS ubicadas en distintas barriadas, tales como:

ZNTS	Importe de la subvención 2016
Barriada El Junquillo	52.383,17€
La Atunara	23.111,53€
Bellavista	11.996,53€
Zona Centro	11.996,53€
Total de inversión en La Línea de la Concepción	99.487,76€

Cuadro Núm. 10: ZNTS de La Línea de la Concepción e importes de subvención. Fuente: Informe sobre la intervención de ZNTS

desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en Andalucía en la convocatoria de subvenciones 2016. Elaboración: propia.

En estas zonas se realizan las siguientes actuaciones:

Tipo de actuación: Barriada El Junquillos	Número de intervenciones
Empleo-Formación	2
Empleo-Orientación	3
Educación-Absentismo	1
Total de intervenciones	6

Cuadro Núm. 11: Actuaciones realizadas en la Barriada de Los Junquillos (La Línea de la Concepción). Fuente: Informe sobre la intervención de ZNTS desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en Andalucía en la convocatoria de subvenciones 2016.

Elaboración: propia.

Tipo de actuación: La Atunara.	Número de intervenciones
Intervención Socio-familiar	1
Empleo-Formación	2
Empleo-Orientación	1
Total de intervenciones	4

Cuadro Núm. 12: Actuaciones realizadas en la Barriada de La Atunara (La Línea de la Concepción). Fuente: Informe sobre la intervención de ZNTS desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en Andalucía en la convocatoria de subvenciones 2016.

Elaboración: propia.

Tipo de actuación: Bellavista.	Número de intervenciones
Empleo-Formación	1
Empleo-Orientación	1
Total de intervenciones	2

Cuadro Núm. 13: Actuaciones realizadas en la Barriada de Bellavista (La Línea de la Concepción). Fuente: Informe sobre la intervención de ZNTS desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en Andalucía en la convocatoria de subvenciones 2016.

Elaboración: propia.

Tipo de actuación: Zona Centro.	Número de intervenciones
Empleo-Formación	1
Empleo-Orientación	1
Total de intervenciones	2

Cuadro Núm. 14: Actuaciones realizadas en la Zona Centro (La Línea de la Concepción). Fuente: Informe sobre la intervención de ZNTS desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en Andalucía en la convocatoria de subvenciones 2016. Elaboración:

propia.

Todas las zonas de actuación tienen en común actuaciones de empleo (tanto formativas como orientativas). Sólo en la barriada de La Atunara se desempeñan intervenciones socio-familiares, así como en Los Junquillos se llevan a cabo programas de educación concretamente de absentismo escolar.

En estos tres municipios, la última concesión dineraria, como parte de la Intervención Integral en ZNTS por parte de la Junta de Andalucía, publicada en *El País* a fecha de 27 de Noviembre de 2016 fue la siguiente: “Hasta La Línea llegarán

30.940€, mientras que San Roque podrá destinar 32.060 euros a Puente Mayorga y el Consistorio algecireño 25.300 euros a la Zona Sur de su localidad”⁶²⁰. A parte de estos importes, hay programas de ámbito municipal o provincial desarrollados por distintas entidades, como por ejemplo: Programa de formación y entrenamiento para la inserción socio-laboral de jóvenes drogodependientes de Algeciras Prepar@ (Coordinadora Comarcal de Asociaciones de Drogodependencias del Campo de Gibraltar “Alternativas”): 9.446,64€; Programa de formación y entrenamiento para la inserción socio-laboral de jóvenes drogodependientes de La Línea Prepar@ (Coordinadora Comarcal de Asociaciones de Drogodependencias del Campo de Gibraltar “Alternativas”): 9.446,64€; Programa Integr@ (Coordinadora Comarcal de Asociaciones de Drogodependencias del Campo de Gibraltar “Alternativas”): 9.446,64€; Programa de intervención en ZNTS “Educando para el Futuro” (Barrio Vivo): 19.515,35€...

De todo lo anteriormente expuesto podemos llegar a la conclusión de que el Campo de Gibraltar tiene un gran protagonismo en las actuaciones de la Junta de Andalucía. Por otra parte, se ha podido comprobar que de los siete municipios que comprenden el Campo de Gibraltar sólo tres (Algeciras, La Línea de la Concepción y San Roque) tienen ZNTS y en especial La Línea de la Concepción es el municipio con mayor número de ZNTS (4) y una notable inversión para llevar a cabo las distintas actuaciones de bienestar social, educación y empleo, pero aun así hay una escasez de recursos económicos destinados en proporción a las dimensiones del problema.

1.6. Servicio de cooperación social.

El servicio de cooperación social, según el art. 6 del Decreto 11/1992, de 28 de enero, tiene como objetivo realizar actuaciones para aumentar la participación, la

⁶²⁰Cararsco, A. (2016, 27 de noviembre de 2016). La Junta concede 83.300 euros de ayudas para Algeciras, La Línea y San Roque. *El País*. Disponible en: http://www.europasur.es/comarca/Junta-Algeciras-Linea-San-Roque_0_1085291990.html (Consultado: 27 de noviembre de 2016).

solidaridad y el asociacionismo ciudadano en el medio comunitario⁶²¹. Este servicio lleva a cabo numerosas actuaciones, entre las que cabe destacar:

“a) Apoyo a los órganos de participación social existentes, especialmente a los Consejos de Servicios Sociales. Incentivar su creación en aquellos lugares en que no existen. b) Promoción, organización, coordinación y fomento del voluntariado social. c) Fomento y apoyo a los grupos de autoayuda y convivencia. d) Información y asesoramiento técnico a las asociaciones, fundaciones, cooperativas e instituciones de interés social. e) Sensibilización de la población con los problemas comunitarios y las necesidades sociales. f) Coordinación de las propias actuaciones con las desarrolladas en su ámbito por las organizaciones no gubernamentales”⁶²².

Esta prestación, según sostiene el Ayuntamiento de Algeciras “no pretende agotar el catálogo de acciones que se desarrollan desde estos centros. Los centros, en razón a las necesidades del entorno y de su propia capacidad para dar respuestas a las mismas, ofrecen prestaciones o servicios, por ello se cuenta con: Convenios de colaboración con Asociaciones, Organismos, ONGs, Cáritas, Cruz Roja etc.; Programas de Subvenciones a las Asociaciones; Coordinación interinstitucional”⁶²³.

Pues bien, de los siete municipios que comprende la comarca, sólo dos de ellos invierten en cooperación social: San Roque y Algeciras.

⁶²¹Decreto 11/1992, de 28 de enero, cit., art. 6.

⁶²²Ibídem.

⁶²³Cooperación Social. Ayuntamiento de Algeciras. Disponible en: <http://www.algeciras.es/es/temas/servicios-sociales/detalle-de-tramite/Cooperacion-Social/> (Consultado: 2 de noviembre de 2016).

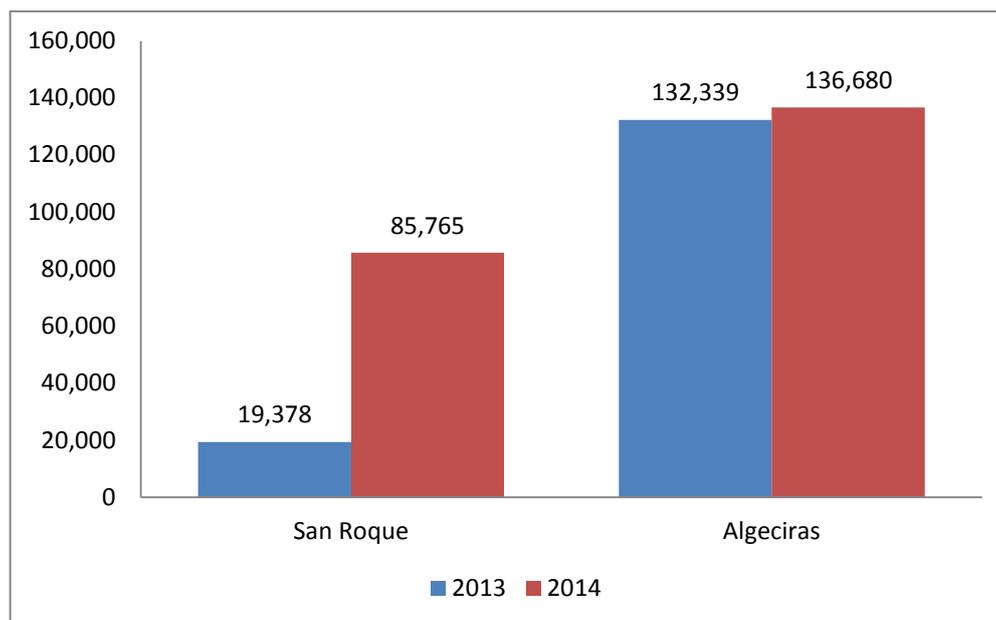


Gráfico Núm.62: Gastos prestacionales del Servicio de Cooperación Social. Año 2013-2014.

Fuente: Consejería de Salud y Bienestar Social. Elaboración propia.

El Ayuntamiento de San Roque, en el año 2013, invirtió 19.377,65€⁶²⁴ en materia de cooperación social, pero lo que es verdaderamente importante señalar es que este importe ha sido incrementado a 85.765€⁶²⁵ en el año 2014, es decir, aumenta 66.388€ en un año. Por otro lado, en el municipio de Algeciras, en el año 2013, se consignó 132.338,94€⁶²⁶ a este servicio, aumentando también su cuota en el año 2014 en 4.342€⁶²⁷.

Comparando estas cifras, se puede afirmar que el programa de cooperación social, en estos dos municipios, está creciendo, pero es una verdad a medias, pues si

⁶²⁴Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2013, ut. supra 284.*

⁶²⁵Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2014, ut. supra 284*

⁶²⁶Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2013, ut. supra 284.*

⁶²⁷Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2014, ut. supra 284.*

se comparan estas cifras con respecto al año 2011, se comprueba que el presupuesto ha disminuido en 42.000€⁶²⁸ con respecto a los años estudiados.

Por otra parte, cabe citar que entre el 2015-2018 se llevarán a cabo programas de Cooperación Social y Comunitaria, que persigue la creación de empleo en Andalucía por parte de los ayuntamientos andaluces, en colaboración con la Junta de Andalucía: Emple@joven y Emple@+30. El presupuesto asignado a esta iniciativa es de 173.947.500 euros que será asignado a cada municipio según el nivel de desempleo juvenil y la población⁶²⁹.

1.7. Prestaciones complementarias.

Estas prestaciones como se recoge en la normativa: “son prestaciones complementarias a las prestaciones técnicas o de servicios que se consideran de carácter urgente o coyuntural”⁶³⁰. Aclarar, como lo hacen Trigueros Guardiola, y Mondragón Lasagabaster (2001): “Que estas prestaciones son servicios complementarios a una intervención profesional, pero nunca un fin, en sí mismo”⁶³¹. Pues bien, estas prestaciones pueden clasificarse en: Ayudas Económicas Familiares y Ayudas de Emergencia Social.

Las ayudas económicas familiares, son temporales y se les conceden a familias con recursos económicos limitados y con menores a su cargo, para que puedan cubrir las necesidades básicas⁶³². Estas asistencias se llevan a cabo en colaboración con las corporaciones locales, sólo pueden ser tramitadas desde los Servicios

⁶²⁸Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. Fichas de Evaluación de 2011: Distribución del gasto según las prestaciones..., *cit.*

⁶²⁹Junta de Andalucía. Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2015-2018. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypoliticassociales/areas/inclusion/pacode.html> (Consultado: 2 de noviembre de 2016).

⁶³⁰ Decreto 11/1992, de 28 de enero, *cit.*, art. 7.

⁶³¹Trigueros Guardiola, I. y Mondragón Lasagabaster, J. (2005). *Trabajador social*. Alcalá de Guadaíra: MAD.

⁶³²Decreto 11/1992, de 28 de enero, *cit.*, art. 7.4.

Sociales Comunitarios, y la familia debe pertenecer al programa de tratamiento familiar.

Estas ayudas quedan reguladas por el Decreto-Ley 7/2013 de 30 de abril de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía que establece, en su art. 50, la ampliación de las Ayudas Económicas Familiares, pero anteriormente a este Decreto Ley, estas ayudas venían recogidas en la Orden de 13 de abril de 1998, por la que se regulan las Ayudas Económicas Familiares y su gestión, mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Entidades Locales⁶³³. Para la concesión de estas ayudas son necesarios cumplir varios requisitos:

“Residencia en el término municipal, insuficiencia de recursos económicos en el hogar donde el menor resida o se reintegre, existencia de necesidades básicas del menor que deban ser cubiertas, cuando además existan disfunciones educativas y psico-sociales que puedan suponer un riesgo para el desarrollo integral de los y las menores, será requisito imprescindible, la existencia y aceptación por parte de la familia de un Proyecto de Intervención Familiar, que contribuya a superar la situación, sobre la base del compromiso de la familia, en función de sus posibilidades de cambio y de acuerdo a los objetivos planteados en el mismo y la valoración de un pronóstico positivo sobre la resolución de la problemática detectada, entendiéndose como tal, la existencia de predisposición o voluntad para la atención adecuada de las necesidades de los y las menores, salvo otras circunstancias debidamente motivadas en el informe social”⁶³⁴.

Pues bien, en el siguiente gráfico se muestra el número de familias beneficiarias de estas ayudas en los municipios del Campo de Gibraltar.

⁶³³Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, cit., art.50.

⁶³⁴Junta de Andalucía - Programas dirigidos a familias en situación de vulnerabilidad. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypolicassociales/areas/infancia-familias/familias-vulnerables.html> (Consultado: 9 de noviembre de 2016).

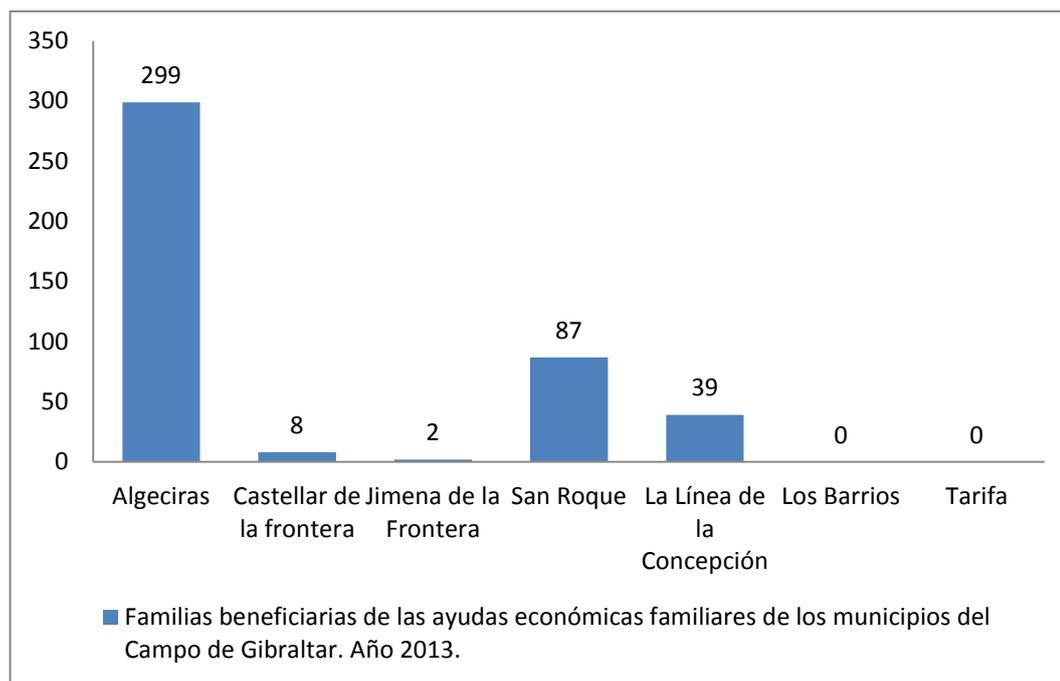


Gráfico Núm. 63: Familias beneficiarias de las ayudas económicas familiares de los municipios del Campo de Gibraltar. Año 2013. Fuente: Los Servicios Sociales de los municipios del Campo de Gibraltar. Elaboración propia.

El volumen de familias que solicitan estos beneficios es elevado. En general, todos los municipios tienden a aumentar cada año en las concesiones de estas ayudas (a excepción de los municipios de Los Barrios y Tarifa), ya que el número de familias que las necesitan también incrementan. Como se muestra en la tabla, Algeciras es el municipio que más ayudas económicas familiares ofrece. En el año 2013, 299 familias fueron beneficiadas con un total de 609 menores. A su vez, en el municipio de San Roque se beneficiaron 87 familias, concediéndose 414 ayudas. En tercer lugar, queda La Línea de la Concepción con 39 familias beneficiarias. Si se suman las ayudas económicas familiares de todos los municipios que forman el Campo de Gibraltar, superan las 430 familias, quiere esto decir que más de 430 hogares se encuentran con insuficiencias de recursos económicos y en riesgo de exclusión social.

Para aquellas poblaciones menores de 20.000 habitantes, estas ayudas son abonadas directamente a las familias por la Diputación Provincial de Cádiz, realizando un seguimiento trimestral de cada una de las familias, a través del Equipo

de Familia. En el año 2013, la Diputación de Cádiz, repartió más de 140.000 euros, a 499 menores de 251 familias de aquellos municipios de Cádiz con menos de 20.000 habitantes⁶³⁵.

Por otro lado, las ayudas de emergencia social, son: “ayudas económicas de pago único y urgente, concedidas a unidades familiares, para atender gastos básicos que las familias no pueden sufragar por estar en una difícil situación socioeconómica⁶³⁶. Estas ayudas deben ser acreditadas mediante Informes Sociales desde los Servicios Sociales Comunitarios. Los requisitos son los siguientes: “Estar empadronado en el municipio de Cádiz, el solicitante con su unidad familiar, para valorar estas ayudas se tienen en cuenta los aspectos socio familiares, la justificación del motivo de la demanda, la presentación de la documentación requerida en forma y modo, la implicación activa de la familia en la búsqueda de soluciones y los ingresos económicos existentes, se utilizará el Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM), como referente a nivel de renta y para determinar la cuantía de determinadas prestaciones, las prestaciones unas se solicitan a través de solicitud y otras de oficio a través de entrevista en el despacho con el/la Trabajador Social”⁶³⁷.

Estas ayudas vienen recogidas desde el año 1992 en el art. 7.3 del Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios. Pues bien, las ayudas de emergencia social que se concedieron en el año 2013 en los municipios de la comarca fueron las siguientes:

⁶³⁵Diputación aumenta su inversión en planes de Ayudas económicas familiares. (2014). Disponible en:<http://www.dipucadiz.es/grazalema/Diputacion-aumenta-su-inversion-en-planes-de-Ayudas-economicas-familiares/> (Consultado: 09 de noviembre de 2016).

⁶³⁶Alemán Bracho, C. y Fernández García, T., *op.cit.*, p.409.

⁶³⁷Decreto 11/1992, cit., art. 7.3.

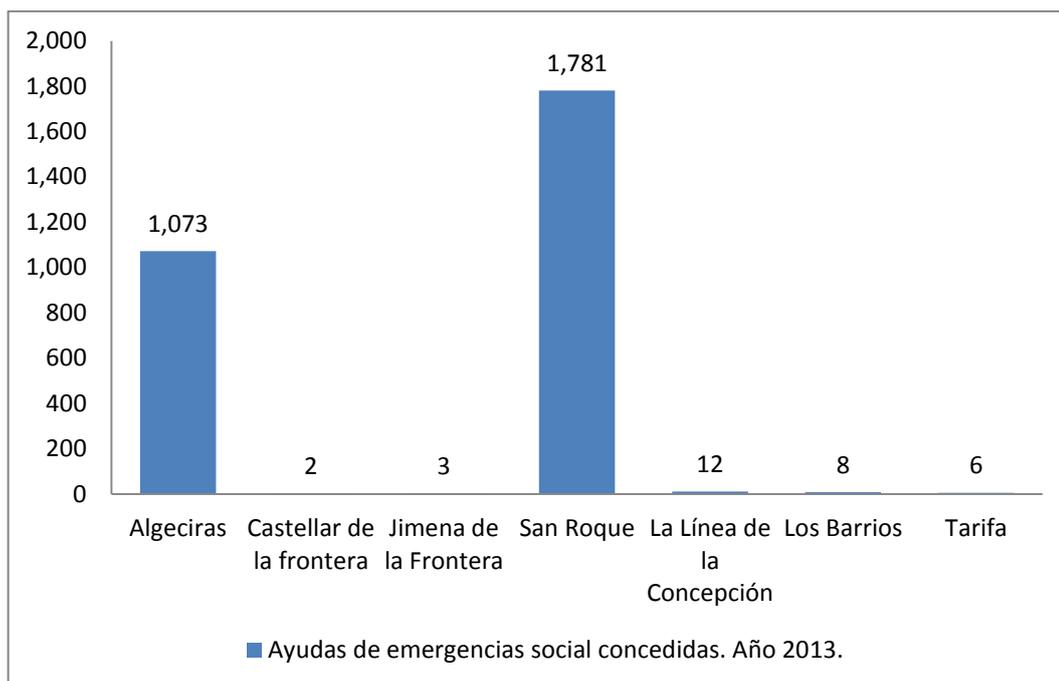


Gráfico Núm.64: Número de ayudas de emergencia social concedidas en los municipios del Campo de Gibraltar. Año 2013. Información extraída de los Servicios Sociales de los municipios del Campo de Gibraltar. Elaboración propia.

Como muestra en la gráfica anterior, hay una gran diferencia entre el municipio de San Roque y el resto de poblaciones en cuanto a la concesión de ayudas de emergencia social, pues ascienden a un total de 1781 ayudas concedidas, es decir 796 familias beneficiarias y un importe total de 96.143,96€ destinados a estos apoyos familiares. En el siguiente eslabón le sigue Algeciras, pero con 708 ayudas menos, en comparación con el municipio de San Roque y seguidamente, se encuentra el municipio de La Línea de la Concepción, con la concesión de 12 ayudas de emergencia social. Los demás municipios no superan las 8 ayudas concedidas.

Al igual que en las ayudas económicas familiares, los municipios de menos de 20.000 habitantes son dependientes de la Diputación de Cádiz. En 2013, se concedió 243 aportaciones y se destinó 44.684,22€ a este programa en la provincia, que trata de dar una respuesta social a estas necesidades primarias puntuales: pago de luz, agua, alquileres...

La gran mayoría de estas ayudas van dirigidas para: alimentación en general, pagos recibos de luz, pagos recibos de agua, pañales y alimentación infantil, material escolar, medicamentos, ropa y calzado, desplazamientos sanitarios, adquisición de gafas, prótesis dentales y auditivas y otros.

2. Servicios Sociales Especializados.

2.1. Servicio de atención a la familia e infancia.

En la historia de España, los menores siempre han estado en un segundo o tercer plano, pues no tenían ningún derecho, esto hacía que se cometieran muchos abusos. No es hasta el siglo XIX cuando los poderes públicos comienzan a pensar en los derechos de los niños y entonces, se amplía la responsabilidad pública hacia los menores. Este hecho supuso el inicio del cambio del concepto de la infancia, y fue reforzado por la aprobación por parte de las Naciones Unidas de la Convención del niño en 1989, reconociendo que los menores han de ser protegidos con una serie de derechos⁶³⁸.

Al mismo tiempo, en la temática de menores es muy importante la familia, que se define como: “un eslabón de una larga y compleja cadena de variables que interaccionan dentro del entorno vital de una persona”⁶³⁹ Esta definición de familia, la compara Rodríguez Serrano, M., Barrio, M. y Carrasco Ortiz, M, con un barco y una isla de la siguiente manera:

“Por muy buen barco que tengamos, cuando salimos a navegar hay que tener en cuenta el estado del mar, porque esto va a incidir sobre el transcurso y disfruta de nuestro paseo marítimo. Pero el estado de nuestro barco y la manera de conducirse, también afectará al estado del mar y al resto de barco que nos rodea. Pues así es la familia. La familia, no es una isla que funciona desconectada de personalidades que forman parte de la vida. Muy al contrario, la familia es un sistema en Terrassa relacionado

⁶³⁸Rodríguez Fernández, M. J. (2003). “La infancia: Una misión, un reto”. *Revista Española De Educación Comparada*, (9), 49-82. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/REEC/article/view/7373/7041> (25 de noviembre de 2016).

⁶³⁹Rodríguez Serrano, M., Barrio, M., y Carrasco Ortiz, M. (2011). *El libro de familia: un GPS educativo*. Sevilla: Defensor del Pueblo Andaluz, p.31.

con interconectado influenciado por otros muchos sistemas, ambiente o contexto a los que nutre y se nutre”⁶⁴⁰.

Esta definición recoge la importancia que tiene la infancia y la familia, por lo tanto, es indispensable tener partidas presupuestarias estables para desarrollar con creces programas destinados a estos sectores. Lastimosamente, esto no es así. España es uno de los países de la Unión Europea con menos dinero destinado a familias. Mientras que Noruega destina 33.536 euros por habitante a gasto público, España destina 23.612 euros menos, es decir 9.924 euros a gasto público por habitante⁶⁴¹.

De toda Andalucía, Cádiz es la tercera provincia con el índice de menores más alto (1.240.284) –por debajo de Sevilla y Málaga-, y en concreto, el Campo de Gibraltar posee un total de 54.741 menores⁶⁴², es por tanto que se debe garantizar una adecuada atención y protección a aquellos menores que lo necesiten. Para ello, se cuenta con una amplia red de centros para menores en la comarca: centros de protección y acogida, centros de atención socioeducativa a la infancia. Puntualizar, que cuando se habla de menores, se hace de aquellas personas con edades comprendidas entre 0-17 años. Por lo que estos programas también van dirigidos a jóvenes adolescentes, con edades comprendidas entre 11-17 años. Las intervenciones en jóvenes, aparte de lo expuesto anteriormente, también van destinadas al pleno desarrollo de su personalidad, fomentando actividades encaminadas a normalizar las situaciones de marginalidad y exclusión social. Es importante diferenciar varios centros de atención a la juventud ubicados en la comarca, como pueden ser: pisos de jóvenes, centros de día, residencias, talleres ocupacionales, acogimiento familiar y el centro de internamiento (“La Marchenilla”) ubicado en Algeciras.

⁶⁴⁰Ibídem, p.54.

⁶⁴¹Según se publicó en el periódico La Vanguardia: “El 1,4% de dinero público asignado a la protección social se dedica a Familia y Niños, lo que significa la segunda menor inversión proporcional de toda Europa, sólo por delante de Grecia (1,1%)”. García Campos, J. M. (2015, 7 de julio de 2015). ¿Cómo se distribuye el gasto público en los países de la UE? *La Vanguardia*. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/vangdata/20150707/54433766003/gasto-publico-ue.html> (Consultado: 08 noviembre de 2016).

⁶⁴² Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2011: Distribución del gasto según las prestaciones, cit.*

2.1.1. Marco normativo.

Las medidas internacionales para la protección a la infancia fueron prácticamente inexistentes hasta el siglo XX. Fue en este siglo, donde se ejecuta la primera Declaración de los Derechos del Niño, conocida como la Declaración de Ginebra que data de 1924⁶⁴³. Y fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuya resolución es la 1386 de 20 de noviembre de 1959. En España, se pueden citar tres leyes de especial importancia en materia de menores: Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores⁶⁴⁴; Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal y de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero reguladora de la responsabilidad penal de los menores, en relación con los delitos de terrorismo⁶⁴⁵ y Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero de protección judicial del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil⁶⁴⁶. En cuanto a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la normativa de mayor relevancia sobre menores en la puede citarse la Ley 1/1998, de 20 de abril de los derechos y la atención al menor⁶⁴⁷; el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Hace

⁶⁴³Bofill, A., y Cots, J. (1999). “La Declaración de Ginebra. Pequeña historia de la primera carta de los derechos de la infancia”. *Barcelona, España: Comissió de la Infància de Justícia i Pau Barcelona*. Disponible en: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/declaracion_de_ginebra_de_derechos_del_nino.pdf (Consultado: 08 de noviembre de 2016).

⁶⁴⁴Ley Orgánica, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. *BOE* núm. 11, de 13 de enero de 2000, páginas 1 a 37 (37 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-641>(Consultado: 08 de noviembre de 2016).

⁶⁴⁵Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, en relación con los delitos de terrorismo. *BOE* núm. 307, de 23 de diciembre de 2000, páginas 45503 a 45508 (6 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-23659>(Consultado: 08 de noviembre de 2016).

⁶⁴⁶Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. *BOE* núm. 15, de 17 de enero de 1996, páginas 1 a 39 (39 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-1069>(Consultado: 09 de noviembre de 2016).

⁶⁴⁷Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor. *BOE* núm. 150, de 24 de junio de 1998, páginas 20689 a 20702 (14 págs.). Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-14944(Consultado: 09 de noviembre de 2016).

referencia a los menores en su art. 18 y art. 61.3; la Ley Orgánica 6/1981 de 30 de diciembre⁶⁴⁸, confiere competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma tanto en materia de Servicios Sociales (art.13.22) y menores (art.13.23); Orden de 20 de septiembre de 1999, de modificación de la de 23 de abril de 1991, por la que se regula la colaboración de las instituciones auxiliares en la Consejería en materia de atención al niño⁶⁴⁹; la Orden de 13 de abril de 1998, por la que se regulan las ayudas económicas familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Corporaciones Locales y su territorio⁶⁵⁰; el Decreto 42/2002 de 12 de febrero, del Régimen de Desamparo, Tutela y Guarda Administrativa⁶⁵¹; el Decreto 180/2000 de 23 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales⁶⁵²; la Orden de 11 de febrero de 2004, por la que acuerda la publicación del texto íntegro del Procedimiento de Coordinación para la Atención a Menores Víctimas de Malos Tratos en Andalucía⁶⁵³; el Decreto 3/2004,

⁶⁴⁸Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía. *BOE* núm. 9, de 11 de enero de 1982, páginas 517 a 524 (8 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-633>(Consultado: 09 de noviembre de 2016).

⁶⁴⁹Orden de 20 de septiembre de 1999, de modificación de la de 23 de abril de 1991, por la que se regula la colaboración de las Instituciones Auxiliares con la Consejería en materia de Atención al Niño. *BOJA* núm. 120, de 16 de octubre de 1999, páginas 13.354 a 13.355 (2 págs.). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1999/120/d2.pdf>(Consultado: 10 de noviembre de 2016).

⁶⁵⁰Orden de 13 de abril de 1998, por la que se regulan las ayudas económicas familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Corporaciones Locales de su territorio. *BOJA* núm. 49 de 02 de mayo de 1998. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1998/49/3>(Consultado: 10 de noviembre de 2016).

⁶⁵¹Decreto 42/2002, de 12 de febrero, del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa. *BOJA* núm. 20, de 16 de febrero de 2002, páginas 2.436 a 2.442 (7 págs.). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2002/20/5>(Consultado: 10 de noviembre de 2016).

⁶⁵² Decreto 180/2000 de 23 de mayo por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales. *BOJA* núm. 62 de 27 de mayo de 2000, páginas 8.180 a 8.181(2 págs.). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2000/62/8>(Consultado: 11 de noviembre de 2016).

⁶⁵³Orden de 11 de febrero de 2004, por la que acuerda la publicación del texto íntegro del Procedimiento de Coordinación para la Atención a Menores Víctimas de Malos Tratos en Andalucía. *BOJA* núm. 39 de 26 de febrero de 2004, páginas 4.945 a 4.953 (9 págs.). . Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2004/39/3>(Consultado: 11 de noviembre de 2016).

de 7 de enero, sistema Información Maltrato Infantil de Andalucía⁶⁵⁴ y por último la Ley 9/2016, de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Andalucía⁶⁵⁵.

2.1.2. Personas atendidas por el EMFI (Equipo Municipal de Familia e Infancia), especial referencia a los municipios del Campo de Gibraltar.

El objetivo principal de este programa, como sostenía la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, era “llevar a cabo actuaciones encaminadas particularmente a la promoción social de los jóvenes y niños, atendiendo la problemática que incide en su bienestar y especialmente las disfunciones que se producen en su medio familiar, compensándolas o corrigiéndolas”⁶⁵⁶. Si se expresa de otra manera, el objetivo principal es apoyar a aquellas familias y menores que se encuentran en riesgo de exclusión social, porque el hecho de estar en estas circunstancias, puede suponer una situación de deterioro psicológico, afectivo/social para las familias y sobre todo para los menores. Para la realización de dicho trabajo, este programa cuenta con un equipo municipal de familia e infancia multidisciplinar, compuesto por psicólogos, trabajadores sociales y educadores sociales, quienes llevan a cabo un plan de atención personalizado para cada familia, contribuyendo a que los menores no carezcan de las necesidades básicas y poder garantizar la permanencia del menor en su medio familiar. Las atenciones llevadas a cabo por el EMFI, en el Campo de Gibraltar, han sido las siguientes:

⁶⁵⁴Decreto 3/2004, de 7 de enero, por el que se establece el sistema de información sobre maltrato infantil de Andalucía, *BOJA* núm. 10, de 16 de enero de 2001, páginas 1.294 a 1.295 (1 págs.). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2004/10/8>(Consultado: 11 de noviembre de 2016).

⁶⁵⁵Ley 9/2016, de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Andalucía., cit.

⁶⁵⁶Definición recogida de la antigua Ley 2/1988, de 4 de abril, cit., art. 11.1, pues en la actual Ley 9/2016, de 27 de diciembre no se encuentra definición de estos Equipos de Familia e Infancia.

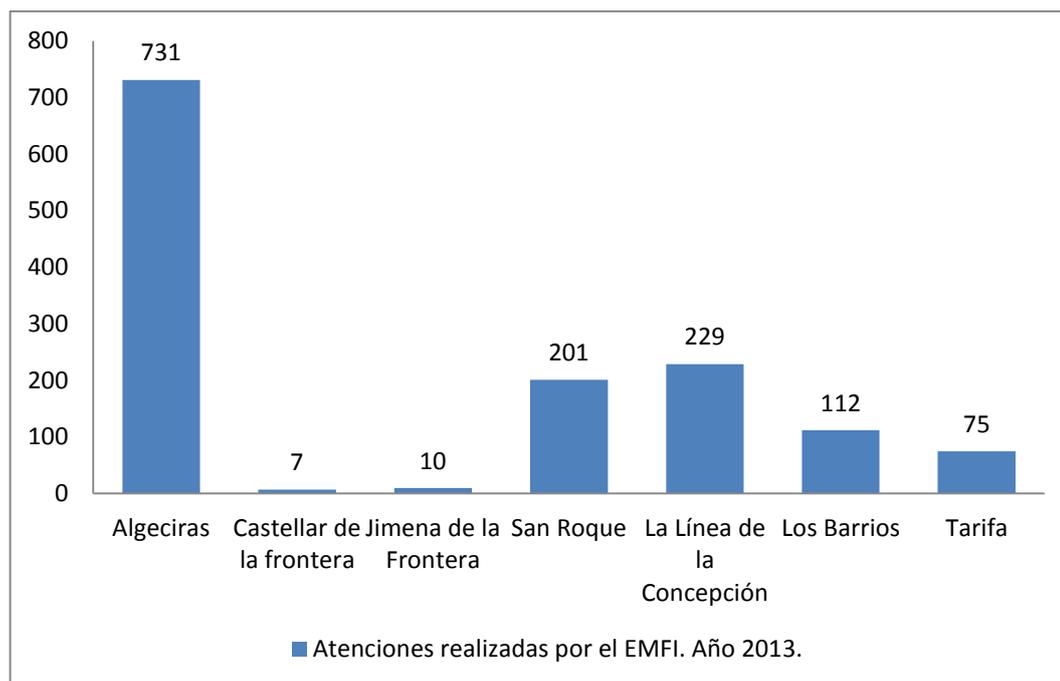


Gráfico Núm.65: Número de atenciones realizadas por el EMFI en los municipios del Campo de Gibraltar. Año 2013. Fuente: Los Servicios Sociales de los municipios del Campo de Gibraltar.

Elaboración propia.

Algeciras, es el municipio del Campo de Gibraltar que más casos ha atendido en el programa de familia e infancia en el año 2013, más de 731 atenciones: 481 menores y 250 familias acuden a este programa en busca de alguna solución a su situación. Puntualizando un poco más en el caso de Algeciras, además de estas atenciones realizadas, se han llevado a cabo 32 ingresos de menores en centros de protección, 3 casos de menores en situación de preadopción o adopción, 46 tramitaciones de acogimiento familiar y más de 90 peticiones de informes de otras entidades, entre otras muchas atenciones. Por debajo, en el número de atenciones, se encuentra al municipio de La Línea de la Concepción con un número de casos que asciende a 220 y, en tercer lugar, pero con un alto porcentaje de casos en comparación con su población total, se halla San Roque, con un total de 201 atenciones: 96 menores y 41 casos nuevos incluidos. Con respecto a los municipios restantes, Tarifa y Los Barrios, oscilan entre los 75 y las 112 atenciones y en cuanto a Jimena de la Frontera y Castellar de la Frontera son los que menos atenciones realizan, no superando la decena.

2.1.3. Personas atendidas por el ETF, especial referencia a los municipios del Campo de Gibraltar.

Este programa realiza un conjunto de actividades enfocadas a facilitar unas adecuadas circunstancias personales y sociales para la convivencia familiar, cuando ésta esté dañada o sea nula. Este programa es de carácter preventivo y tiene una doble finalidad: por un lado, evitar la separación del menor de su familia y por otro lado, promover la reunificación familiar de los menores⁶⁵⁷.

El programa de tratamiento familiar, se ubica dentro del sistema de protección a la infancia, definido en la Ley 1/1998 de 20 de abril de los derechos y atención al menor⁶⁵⁸. Las intervenciones que se realizan a través de este programa están orientadas a erradicar o paliar carencias, primando siempre el interés del menor. Sus objetivos específicos son: “Prevenir, reducir y/o eliminar las situaciones de riesgo social que afectan al desarrollo integral de los menores, dotar a los progenitores de las habilidades parentales necesarias para la correcta crianza y protección de los menores, movilizar los recursos sociales necesarios que se adapte a las necesidades detectadas para la mejora de la convivencia familiar y desarrollar actuaciones en intervenciones profesionales dirigidas a normalizar la estructura de convivencia, se abordan a su vez situaciones de emergencia y/o maltrato en la infancia”⁶⁵⁹.

El número de atenciones a través del Equipo de Tratamiento Familiar (ETF), en los municipios de la comarca, han sido los siguientes:

⁶⁵⁷Junta de Andalucía. Programas de tratamiento para familias.
Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypoliticassociales/areas/infancia-familias/apoyo-familias/paginas/tratamiento-familias.html> (Consultado: 12 de septiembre de 2016).

⁶⁵⁸Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor., cit.

⁶⁵⁹Junta de Andalucía. Programas de tratamiento para familias., cit.

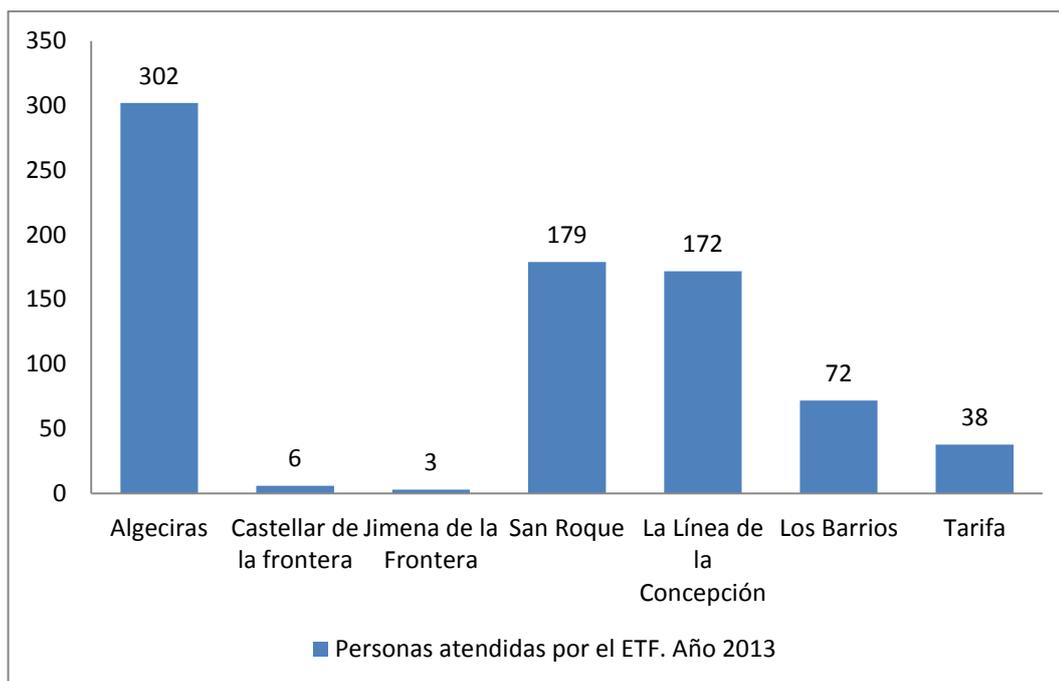


Gráfico Núm.66: Número de atenciones realizadas por el ETF en los municipios del Campo de Gibraltar. Año 2013. Fuente: Los Servicios Sociales de los municipios del Campo de Gibraltar.

Elaboración propia.

El número total de casos atendidos por el ETF, dentro de la comarca, alcanzó en el año 2013 las 772 intervenciones. Algeciras, al igual que en el programa anterior, es el municipio con mayor índice de atenciones, un total de 302: 154 menores atendidos en situación de riesgo, 93 familias, además de 18 familias y 37 menores atendidos para reunificación familiar. A este municipio le sigue San Roque, con 179 ayudas y 36 nuevos casos incluidos, y La Línea de la Concepción con 172 intervenciones. Los municipios con menor número de atenciones son Jimena de la Frontera y Castellar de la Frontera, entre los dos municipios suman un total de 9 atenciones. Entre el EMFI Y ETF de la comarca, se llevan a cabo más de 1500 intervenciones con familias y menores.

Dentro de los programas dirigidos a la Infancia y Familia también se ha de hacer referencia a los Centros Infantiles de Atención Temprana (CAIT), que son aquellos centros que se encargan de atender las dificultades que se presentan en el crecimiento de niños con edades comprendidas entre 0 – 6 años, ya sean temporales, permanentes o que tienen el riesgo de padecerlos. Para que se lleve a cabo el

tratamiento es necesario que el Servicio de Pediatría del Centro de Salud derive al menor a estos centros. El Campo de Gibraltar dispone de CAITs en las localidades de Algeciras, La Línea de la Concepción, San Roque y Tarifa.

2.2. Servicio de atención a las personas de origen extranjero.

La inmigración es “el acto de entrar a residir temporalmente o permanentemente en país distinto al de origen”⁶⁶⁰. Pues bien, los Servicios Sociales a través de los programas de atención a la inmigración, pretenden orientar a las personas de origen extranjero sobre los servicios, las prestaciones y recursos disponibles en el territorio, así como informarles de sus derechos en cuanto a educación, empleo, vivienda, asesoramiento jurídico...Con este programa lo que se pretende es conseguir la igualdad social con respecto al resto de los ciudadanos andaluces.

2.2.1. Marco Normativo.

A nivel Europeo, en 1941 se firma la Carta Atlántica⁶⁶¹, sobre la paz y el derecho a gobiernos libremente elegidos, este documento recogen las normas para la libre circulación de ciudadanos comunitarios por todo el espacio europeo. Posteriormente a ello, en 1985, se crea el espacio Schengen, éste lo componen la mayoría de los países de la Unión Europea, junto a Noruega e Islandia, alcanzando la cifra de veintiocho países adheridos, pues bien, a estos países se les concede un permiso de libre circulación por este espacio⁶⁶², pero las personas provenientes de países “extracomunitarios” se les restringen la entrada y se utilizan políticas discriminatorias, como la directiva de 2008/115/CE, que introdujo el retorno de inmigrantes en situación irregular procedentes de países no comunitarios. Estas actuaciones vulneran artículos de la Declaración de los Derechos Humanos, como el art. 13 que sostiene lo siguiente: “1. Toda persona tiene derecho a circular

⁶⁶⁰Cobo, F. G. (2009). *Inmigrantes en España: Claves para comprender un fenómeno mundial*. Ediciones del Laberinto S. L., p.15.

⁶⁶¹“Declaración conjunta del Presidente de los Estados Unidos de América y del Primer Ministro Churchill, representante del Gobierno de Su Majestad británica, quienes, encontrándose reunidos, consideran justo dar a conocer algunos principios comunes de las políticas nacionales de sus respectivos países, principios en los que basan su esperanza de un futuro mejor para el mundo”.

⁶⁶²Cobo, F. G., *op.cit.*, p.15.

libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”⁶⁶³.

Por otro lado, con respecto a la normativa española de extranjería, que es la norma que regula las entradas, estancias y salidas, así como las normas y derechos, de las personas de países extracomunitarios, es significativo la importancia de las leyes de extranjería que se han promulgado hasta la fecha, una de las leyes más importantes en la materia es la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social⁶⁶⁴ (reformada por LO 8/2000, LO 14/2003, LO 2/2009, LO 10/2011, y RDL 16/2012). Esta ley trata la integración social en todos los ámbitos, pero esta población de origen extranjera, cada día vive en una permanente incertidumbre y sometidos a la arbitrariedad del Estado.

Además de estas normativas y declaraciones a nivel europeo y estatal, la Comunidad Autónoma de Andalucía recoge varios preceptos de gran relevancia en esta materia, estos son el Decreto 124/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016⁶⁶⁵; el Decreto 209/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales⁶⁶⁶; la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía⁶⁶⁷ (en especial el art. 6.1) y El Estatuto de

⁶⁶³Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf (Consultado: 11 de noviembre de 2016).

⁶⁶⁴Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. *BOE* núm. 10 de 12 de enero de 2000, páginas 6 a 51 (45 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544> (Consultado: 11 de noviembre de 2016).

⁶⁶⁵Decreto 124/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016. *BOJA* núm. 172, de 04 de septiembre de 2014, páginas 5 a 6 (1 pág.). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/172/1> (Consultado: 11 de noviembre de 2016).

⁶⁶⁶Decreto 209/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. *BOJA* núm. 136, de 15 de julio de 2015, páginas 70 a 78 (8 págs.). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/136/6> (Consultado: 11 de noviembre de 2016).

⁶⁶⁷Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía., cit. art. 6.1.

Autonomía, que recoge varios artículos dedicados a las personas de origen extranjero, como los artículos 10.3.17º y 37.1.9º, defendiendo la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía y el art. 62 dedicado exclusivamente a la inmigración.

2.2.2. Personas atendidas por los servicios de atención a la inmigración, especial referencia a los municipios del Campo de Gibraltar.

Las personas que habitan en el Campo de Gibraltar de origen extranjero, son 24.393 (año 2013). Aunque estos datos ya se han visto anteriormente, se requiere hacer una comparación por municipios:

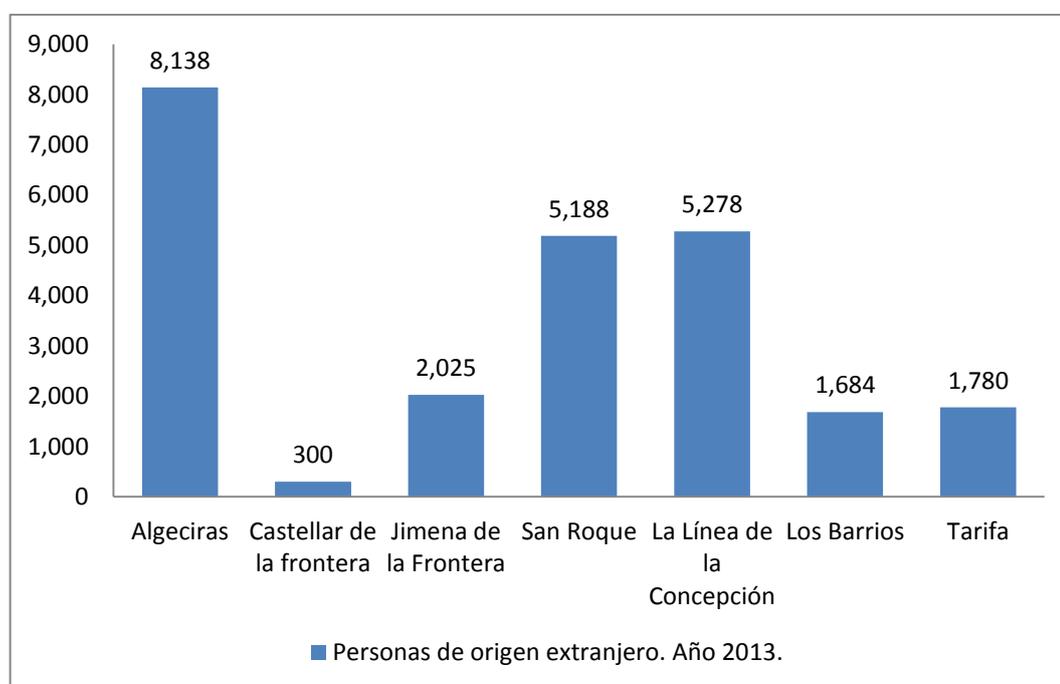


Gráfico Núm. 67: Número de personas de origen extranjero en los municipios del Campo de Gibraltar. Año 2013. Fuente: Observatorio Argos. Elaboración propia.

El municipio que alberga más personas inmigrantes es Algeciras, seguido de San Roque y La Línea de la Concepción. Aunque, por volumen de población, Jimena de la Frontera y San Roque, son los municipios donde residen un porcentaje más elevado de personas de origen extranjero, siendo un 19,32% y un 17% de la población total de estos municipios respectivamente.

Un gran porcentaje de personas de origen extranjero asentados en San Roque procede de Marruecos y Reino Unido, y en Jimena de la Frontera la mayor parte de las personas de origen extranjero son de Rumanía y Reino Unido. Pues bien, en vista de estos datos, las personas atendidas por los Servicios Sociales de los municipios del Campo de Gibraltar son más de 1400 personas.

Las poblaciones que mayor número de consultas e intervenciones realizan al año son Algeciras San Roque y La Línea de la Concepción. Puntualizar, que el dato extraído de los Servicios Sociales del municipio de Algeciras, es que en estos servicios de atención a la población extranjera se atienden a 200 personas cada cuatro meses, por lo que habrá más de 600 personas atendidas al año, convirtiéndose en el municipio con mayor número de atenciones. Seguidamente, el segundo municipio con mayor índice de intervenciones es San Roque, con un total de 429 (205 para información general, 59 ayudas económicas de emergencia social, 11 ayudas económicas familiares, 44 informaciones sobre viviendas, 6 prestaciones de Ley de dependencia, 3 denuncias por violencia de género, 68 para asesoramiento jurídico, 33 para información sobre el empleo). El tercer lugar, se encuentra el municipio de La Línea de la Concepción, con un total de 410 atenciones.

Por otro lado, los municipios que tiene menor índice de consultas e intervenciones en cuanto a personas de origen extranjero podríamos decir que son las poblaciones de Castellar de la Frontera y Tarifa (no superando las 20 atenciones al año). Nos sorprende este dato en el caso de Tarifa, pues es el municipio más cercano al continente africano de toda España (14,4 km), pero como nos aclara el Trabajador Social de Tarifa:

“El municipio de Tarifa, es un territorio de paso (por aquí pasan cientos de personas), pero nunca de destino. Estas personas buscan de zonas donde haya un alto nivel de trabajo, como Jimena de la Frontera, San Roque... (Si hablamos del Campo de Gibraltar)”⁶⁶⁸.

⁶⁶⁸Información cedida por Gonzalo Argüez, Jefe de Sección de los Servicios Sociales Comunitarios del municipio de Tarifa.

En otro lugar, añadir, que en el Campo de Gibraltar, hay varios municipios que pertenecen al Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes (FAIREA), creado por la Junta de Andalucía y en tal sentido, recibe una subvención anual de la Consejería de Empleo dentro de la Dirección General de Coordinación de Políticas migratorias⁶⁶⁹. Los municipios que se incluyen al Fondo Autonómico de Inmigración son: San Roque, Algeciras, Los Barrios, Jimena de la Frontera y La Línea de la Concepción, dado que estas localidades presentan una alta concentración de inmigrantes. Pues bien, las cuantías que se otorgaron en el 2013, bajo la Resolución de 17 de diciembre de 2012, de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz, por la que se acuerda la distribución y pago de transferencias del Fondo Autonómico de Inmigración a los Ayuntamientos de la provincia de Cádiz, en el Campo de Gibraltar fueron los siguientes⁶⁷⁰:

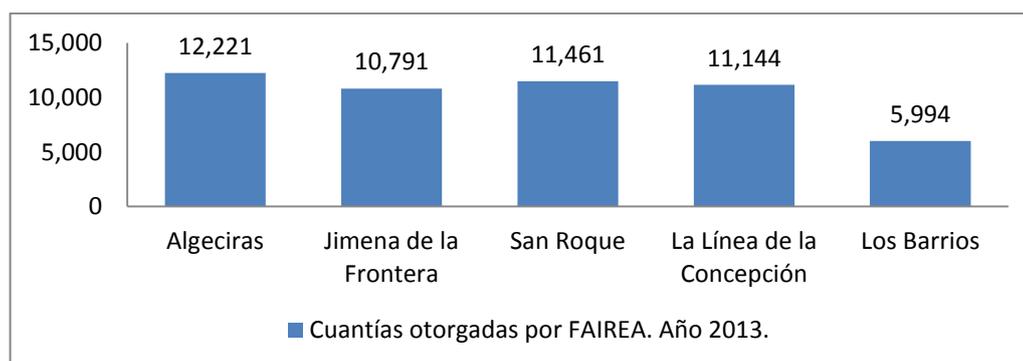


Gráfico Núm. 68: Cuantías otorgadas por FAIREA. Año 2013. Fuente: Resolución de 17 de diciembre de 2012. Elaboración propia.

El importe total de los cinco municipios que pertenecen a FAIREA, ascienden a la cantidad de 51.611€ y la cuantía total en la provincia de Cádiz es un total de 124.030€. En relación a la cuantía económica destinada, Algeciras es el municipio que más dinero recibe y Los Barrios el que menos, habiendo una diferencia de

⁶⁶⁹Junta de Andalucía. Consejería de Justicia e Interior. Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes (FAIREA). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/justiciaeinterior/areas/politicas-migratorias/programas/paginas/fairea-politicas-migratorias.html>(Consultado: 28 de octubre de 2016).

⁶⁷⁰Resolución de 17 de diciembre de 2012, de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz, por la que se acuerda la distribución y pago de transferencias del Fondo Autonómico de Inmigración a los Ayuntamientos de la provincia de Cádiz. *BOJA* núm. 37 de 21 de febrero de 2013, páginas 68 a 69 (2 págs.). Cádiz. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/37/26> (Consultado: 28 de octubre de 2016).

6.227€ entre ambos. Esta cuantía asciende por año, se prevé que para el año 2016 las entidades que trabajan en el campo de la inmigración y la interculturalidad en Cádiz recibirán al año un total de 60.000€ de la Junta de Andalucía y una subvención que contempla 496.043€ de la Consejería de Justicia e Interior para programas de atención e inclusión de la población inmigrante en esta provincia⁶⁷¹. Con respecto a la cuantía del año 2013, se cuadruplica el importe, pero es algo normal, hay que hacer frente a la gran oleada de personas inmigrantes que llegan a nuestra provincia, dado los conflictos internacionales que hay actualmente.

Por otro lado, no queremos olvidar citar que hay dos CIEs en la comarca, uno de ellos se encuentra en el municipio de Algeciras y el otro se encuentra en Tarifa. Los CIEs son Centros de Internamientos de Extranjeros, dependientes del Ministerio del Interior. Estos CIEs han sido denunciados por diversas asociaciones y organizaciones, pues vulneran los Derechos Humanos, ya que tiene unas condiciones paupérrimas, y por lo que se ha investigado la presencia de los Servicios Sociales en estos CIEs son prácticamente inexistentes. Sólo la Cruz Roja es la que se encarga de llevar a cabo estos Servicios Sociales a través de trabajadores sociales en estos centros. En la actualidad estos CIEs están saturados, y el Centro de Acogida de Inmigrantes (40 plazas) ha tenido en numerosas ocasiones que concertar plazas con hostales por la gran demanda de acogidas en el Campo de Gibraltar.

En la provincia de Cádiz la Junta de Andalucía dispone de cuatro instalaciones dedicados a la protección de menores ubicados en Algeciras (Nuestra Señora del Cobre), La Línea de la Concepción (La Concepción), Villamartín (La Cañada) y Jerez de la Frontera (Manuel de Falla), además de dos pisos concertados, pues actualmente estos centros están saturados dada la llegada de más de un centenar de Menores Extranjeros No Acompañados (MENAs), tanto es así que en el municipio de Jimena de la Frontera, de manera temporal, ha tenido que acoger a 40 MENAs de origen marroquí en casas particulares, concertadas por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, a través de la Dirección General de Infancia y Familia, y

⁶⁷¹Junta de Andalucía - El delegado del Gobierno de Cádiz lamenta la falta de respuesta del Gobierno central a la situación de los refugiados. (2016). Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/justiciaeinterior/actualidad/noticias/detalle/133418.html> (Consultado: 8 de noviembre de 2016).

gestionadas por la Fundación SAMU, en su programa de Unidades Temporales de Acogida de Emergencias (programa que acoge a colectivos vulnerables como es este caso, al tratarse de menores)⁶⁷², además de ello se ha tenido que habilitar un espacio en el camping tarifeño El Jardín de las Dunas, donde han acogido a medio centenar de menores, pues el centro “La Concepción” también está desbordado, habiendo acogido a un total de 83 a pesar de tener una capacidad para 24⁶⁷³.

Toda persona de origen extranjero que llegue a nuestro país merece unos Servicios Sociales de calidad, pues somos un país democrata, y como tal, se debe llevar a cabo el cumplimiento de la legalidad en materia de Derechos Humanos y no ser tratados como mercancía.

2.3. Servicio de atención a la mujer.

El área de la mujer en los Servicios Sociales es de suma importancia, pues aún en nuestro país sigue habiendo desigualdad de trato y de oportunidades, discriminación directa e indirecta por razón de sexo, lenguaje sexista y violencia de género en nuestro país. Somos conscientes que la desigualdad constituye un gran obstáculo para el pleno desarrollo de la sociedad, y es por ello, que los Servicios Sociales ponen en marcha programas y servicios que aboguen por una igualdad real y no sólo pobremente formal.

2.3.1. Marco Normativo.

Muchas han sido las afirmaciones para la erradicar todas las formas de discriminación hacia la mujer, como: la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 1967, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 y el Comité para la

⁶⁷² DIARIO DE CÁDIZ. (2017, 27 de junio). Acogen a 40 menores en casa de Jimena ante la saturación de centros. *Diario de Cádiz*. Disponible en: http://www.diariodecadiz.es/provincia/Acogen-menores-Jimena-saturacion-centros_0_1148885581.html (Consultado: 28 de junio de 2017).

⁶⁷³ Oliva, Y. (2017, 21 de Agosto). El centro de menores extranjeros de La Línea informa de la marcha de 63. *Diario de Cádiz*. Disponible en: http://www.diariodecadiz.es/provincia/centro-menores-extranjeros-Linea-informa_0_1165383691.html (Consultado: 21 de agosto de 2017).

Eliminación de la discriminación contra la mujer. Ha habido también numerosos discursos sobre esta problemática, en el marco de las Naciones Unidas: en México (1975), en Copenhague (1980), en Nairobi en (1985) en Pekín (1995), todas estas conferencias priorizan las políticas de igualdad entre hombres y mujeres⁶⁷⁴.

Según la Unión Europea, se ha de promover la erradicación de las desigualdades en materia de género. Se han de destacar algunos artículos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea más importantes en esta materia como son el art. 20. Igualdad ante la ley; el art. 21. No discriminación y el art. 23. Igualdad entre hombres y mujeres. Asimismo, en la Constitución Española también se defienden el derecho a la igualdad en los siguientes el art. 14: Igualdad ante la ley; el art. 9.2: Promoción de la igualdad por parte de los poderes públicos; el art. 23.2: Igualdad ante las funciones y cargos públicos; el art.32: Igualdad ante el matrimonio y el art. 35.1: No a la discriminación de sexo en el trabajo.

Al mismo tiempo, España cuenta con numerosas leyes para la protección y prevención integral de las mujeres, las más importantes a nivel nacional son las siguientes:

- a) Ley 16/1983, de 24 de octubre, de creación del organismo autónomo Instituto de la Mujer⁶⁷⁵;
- b) Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras⁶⁷⁶;
- c) Ley 27/ 2003, de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de violencia de género⁶⁷⁷;

⁶⁷⁴Pitel Huertas, A. (2011). Igualdad de género. Alcalá de Guadaira (Sevilla): MAD, pp. 27-28.

⁶⁷⁵Ley 16/1983, de 24 de octubre, de creación del organismo autónomo Instituto de la Mujer *BOE* núm. 256, de 26 de octubre de 1983. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1983-28126> (Consultado: 03 de diciembre de 2016).

⁶⁷⁶Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras. *BOE* núm. 266 de 06 de noviembre de 1999. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-21568>(Consultado: 03 de diciembre de 2016).

⁶⁷⁷Ley 27/ 2003, de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de violencia de género. *BOE* núm. 183, de 1 de agosto de 2003, páginas 29881 a 29883 (3 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-21568>(Consultado: 03 de diciembre de 2016).

- d) Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el gobierno⁶⁷⁸;
- e) Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género⁶⁷⁹;
- f) Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Vigente hasta el 01 de Enero de 2017)⁶⁸⁰.

Esta última, es la Ley Orgánica más reciente en materia de igualdad, dicha ley se incorpora con múltiples alteraciones legislativas, para resolver las lagunas que podía haber en otras leyes ya existentes y poder avanzar en la igualdad real entre hombres y mujeres.

Igualmente, conviene destacar los artículos y las leyes que hay de esta disciplina en Andalucía, como, por ejemplo: el Estatuto de Autonomía, que recoge numerosos artículos para replantear el enfoque que se ha dado a este problema durante años. Dichos artículos son:

- a) Art. 10.2: Expone los motivos para continuar trabajando por la efectiva igualdad del hombre y la mujer andaluces;
- b) Art. 14: Prohíbe la discriminación especialmente por razón de sexo;
- c) Art. 15: Garantiza el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos;
- d) Art. 16: Establece la protección integral de las mujeres víctimas de violencia de género;
- e) Art. 38: Establece la prohibición de discriminación.

⁶⁷⁸Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el gobierno. *BOE* núm. 246, de 14 de octubre de 2003, páginas 36770 a 36771 (2 págs.). Disponible en: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-18920>(Consultado: 03 de diciembre de 2016).

⁶⁷⁹Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. *BOE* núm. 313, de 29 de diciembre de 2004, páginas 1 a 50 (50 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>(Consultado: 03 de diciembre de 2016).

⁶⁸⁰Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Vigente hasta el 01 de Enero de 2017). *BOE* núm. 71, de 23 de marzo de 2007, páginas 1 a 59 (59 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-6115-consolidado.pdf>(Consultado: 03 de diciembre de 2016).

Además, se ha de subrayar, las tres leyes andaluzas más importantes en esta materia, a favor de la no discriminación y de la lucha por la igualdad de género:

- a) Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía⁶⁸¹;
- b) Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género⁶⁸²;
- c) Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, en concreto en su art. 126, expone: “La Prevención y eliminación de cualquier discriminación por razón de raza, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”⁶⁸³.

Como se ha expuesto anteriormente, una de las leyes más significativa es al igual que en otros sectores es la Ley 2/88, de Servicios Sociales de Andalucía, y es que estos servicios tienen bastante significación a nivel local para reclamar los derechos de las personas, en este caso los de las mujeres, pues son ellos los que garantizan la igualdad y combaten en contra de la discriminación todos los días.

2.3.2. Personas atendidas por el servicio de atención a la mujer en el Campo de Gibraltar.

El número total de atenciones a través del área de la mujer de los Servicios Sociales en los municipios de la comarca, superan entre todos más de 1600 atenciones. Estos servicios de atención a la mujer facilitan: “Información, asesoramiento jurídico, apoyo psicológico necesario, recursos puntuales de atención, ayudas económicas y socio-laborales, apoyo a la inserción laboral, atención a los hijos e hijas menores que estén bajo su guarda y custodia y seguimiento de las

⁶⁸¹Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía. *BOJA* núm. 247 de 18 de diciembre de 2007, páginas 7 a 16 (10 págs.). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2007/247/boletin.247.pdf>(Consultado: 04 de diciembre de 2016).

⁶⁸²Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, núm. 247 de 18 de diciembre de 2007, páginas 17 a 27 (10 págs.). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2007/247/boletin.247.pdf>(Consultado: 04 de diciembre de 2016).

⁶⁸³Ley 9/2016, de 27 de diciembre, cit., art. 126.

reclamaciones de los derechos de la mujer”⁶⁸⁴. La mayoría de los Servicios Sociales Especializados, tienen un área dedicada a la mujer en materia social, profesional y laboral, para así poder dar respuestas a las necesidades sociales de las mujeres en cada municipio y derivarlas al centro correspondiente. Estos centros de ayuda a la mujer se organizan en:

a) **IAM** (Instituto Andaluz de la Mujer). Hay uno en cada comunidad autónoma, en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía se encuentra en Sevilla.

b) **Centros Provinciales de la Mujer**. hay uno en cada provincia, en el caso andaluz hay en total 8 centros, el perteneciente al Campo de Gibraltar se encuentra en la provincia de Cádiz. Éstos pueden definirse como: “centros dependientes del Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) que ofrecen información sobre los derechos y oportunidades de las mujeres, y proporcionan atención y asesoramiento para actuar en caso de discriminación y violencia por razón de género”⁶⁸⁵.

c) **Centros de atención a mujeres víctimas de malos tratos**. Estos centros proporcionan alojamiento a aquellas mujeres (y sus hijos) que sean víctimas de malos tratos. Dentro de estos centros se pueden diferenciar: centros de emergencia, casas de acogida (una en la provincia) y pisos tutelados (dos en la provincia). Existe un centro de emergencia en cada provincia de Andalucía, a excepción de la provincia de Cádiz, que dispone de dos centros, uno en la provincia y otro en el Campo de Gibraltar⁶⁸⁶.

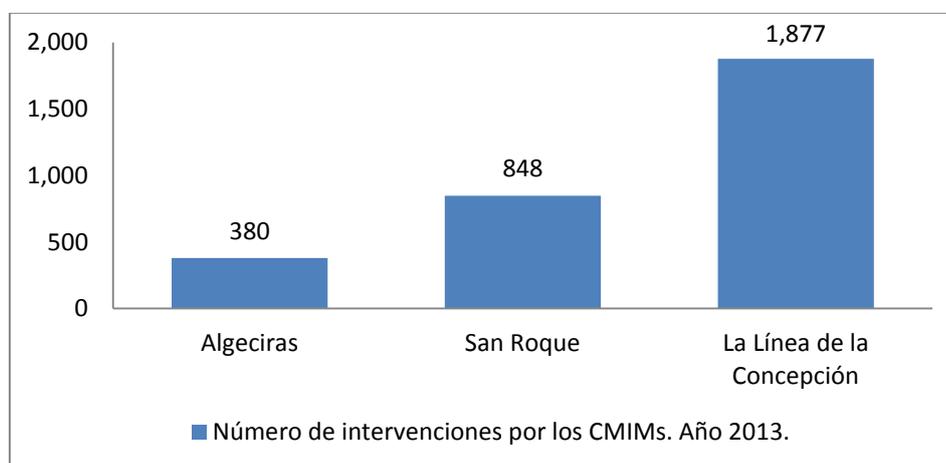
d) **Centros Municipales de Información a la Mujer (CMIM)**. Se definen como: “Red de servicios específicos en el ámbito local, que ha promovido el Instituto Andaluz de la Mujer en colaboración con los ayuntamientos para la información y la atención a las mujeres, así como para la sensibilización de la comunidad”⁶⁸⁷. Debe de haber un centro por municipios que cuente con más de

⁶⁸⁴Ibídem, pp. 73-74.

⁶⁸⁵Centros Provinciales del Instituto Andaluz de la Mujer. (2016). *Juntadeandalucia.es*. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/index.php/iam/centros-provinciales> (Consultado: 10 noviembre de 2016).

⁶⁸⁶Instituto de Estadística de Andalucía. Conserjería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. *Servicios Sociales y protección social*, cit., p.5.

20.000 habitantes y aquellos municipios que cuenten con menos de 20.000 habitantes, los servicios se prestan en la Mancomunidad de Municipios. Durante el año 2013, el IAM, ha financiado a un total de 162 Centros Municipales de Información a la Mujer⁶⁸⁸. En concreto, en la Provincia de Cádiz fueron beneficiados 16 CMIMs, habiéndose destinado 660.416,57€ esta causa⁶⁸⁹. En el Campo de Gibraltar se disponen de 3 CMIMs, situados en los municipios de Algeciras, La Línea de la Concepción y San Roque. También existía un CMIM en la localidad de Los Barrios, que estuvo desde el año 2000 hasta el 2012, pero a consecuencia de la crisis y los problemas presupuestarios tuvieron que cerrar, en su lugar hay un departamento en los Servicios Sociales que intentan sufragar todas las actuaciones que se realizaban previamente. Por otro lado, en el Campo de Gibraltar existía un Centro Comarcal de Información a la Mujer (CCIM) ubicado en Algeciras, pero al igual que el CMIM de Los Barrios cerraron sus puertas, aunque se prevé que este servicio se reactivará en el año 2017 y que atenderá a los municipios de Jimena, Castellar, Tarifa y Los Barrios⁶⁹⁰. Del análisis realizado en el Campo de Gibraltar, en materia de Mujer, se puede conocer el número de mujeres que demandan estas atenciones en los CMIMs:



⁶⁸⁷Ibídem.

⁶⁸⁸Memoria 8 de marzo 2014 balance 2013, p. 61. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/iam/catalogo/doc/iam/2014/143457627.pdf> (Consultado: 13 octubre de 2016).

⁶⁸⁹Ibídem.

⁶⁹⁰Reactivado el centro comarcal de información a la mujer. (2016, 14 de junio de 2016). *HoraSur*. Disponible en: <http://www.horasur.com/articulo/campo-de-gibraltar/reactivado-centro-comarcal-informacion-mujer/20160614183658023169.html> (Consultado: 14 de octubre de 2016).

Gráfico Núm.69: Número de intervenciones realizadas los CMIMs del Campo de Gibraltar. Año 2013. Fuente: Los Servicios Sociales de los municipios del Campo de Gibraltar. Elaboración propia.

El municipio con mayor índice de intervenciones en el año 2013 es La Línea de la Concepción, con un total de 1.877 intervenciones: 429 en el departamento de información, 556 en el departamento jurídico, 442 en formación y empleo y 450 para intervenciones psicológicas. En segundo lugar, se encuentra el municipio de San Roque, con un total de casos de 122: 91 casos nuevos y 31 casos reabiertos, siendo 848 el total de intervenciones por los CMIM. La mayoría de las consultas atendidas son de carácter informativo, siguiéndole las consultas jurídicas, psicológicas...A estos datos también hay que añadirles las consultas/intervenciones específicas por malos tratos (más de 160 actuaciones). Además de estas acciones, los CMIM cuentan con servicios de teleasistencia móvil, programas de prealojamientos, servicios de custodias, ingresos en casas de acogidas, acompañamiento a los juzgados etc.

Según los datos recopilados, los municipios de Algeciras y La Línea de la Concepción, aumentan las intervenciones, consultas y demandas por causa de violencia de género. Sorprende comprobar el colapso ocasionado por las denuncias de violencia de género en el municipio de La Línea de la Concepción, la prensa hacía referencia a ello en uno de los artículos de La Línea Digital:

“El Juzgado Mixto núm. 3 de la Línea de la Concepción, especializado en violencia sobre la mujer, viene sufriendo una excesiva sobrecarga de trabajo desde hace muchísimo tiempo, que lo sitúa ya al borde del colapso. Su crítica situación provoca que sea de los Juzgados más conflictivos de Andalucía, con un volumen de trabajo muy superior a los módulos establecidos por el C.G.P.J y significativamente en el Orden Penal”⁶⁹¹.

Las víctimas de violencia de género aumentan, además, cuando se habla de víctimas no sólo se hace referencia a las mujeres, sino también a todos aquellos menores que estén expuestos a esta situación, pues también ellos son actores

⁶⁹¹LA LINEA DIGITAL (2013, 6 de febrero de 2013). El juzgado núm. 3, especializado en casos de violencia de género, al borde del colapso. *Lalinea.Digital*. Disponible en:<http://lalinea.digital/2013/02/el-juzgado-no3-especializado-en-casos-de-violencia-de-genero-al-borde-del-copalso/> (Consultado en: 14 de octubre de 2016).

primarios o secundarios de lo que ocurre en su entorno familiar. Este hecho, hace que muchos niños o niñas presenten sintomatologías y que posteriormente tengan que ser derivados a los servicios especializados para que se intervengan con ellos. De igual modo, la protección de los menores está recogida en distintos pronunciamientos al respecto:

La LO 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, hace referencia a aquellos menores que se encuentren en una situación de violencia y contempla su protección en el art. 19.5:

“También tendrán derecho a la asistencia social integral a través de estos Servicios Sociales los menores que se encuentren bajo la patria potestad o guarda y custodia de la persona agredida. A estos efectos, los Servicios Sociales deberán contar con personal específicamente formado para atender a los menores, con el fin de prevenir y evitar de forma eficaz las situaciones que puedan comportar daños psíquicos y físicos a los menores que viven en entornos familiares donde existe violencia de género”⁶⁹².

A nivel constitucional, el art. 39 CE preceptúa lo siguiente:

“1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad. 3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda. 4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”⁶⁹³.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, hace mención a la protección de menor en materia de violencia de género en la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género y en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía,

⁶⁹²Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género., cit. art. 19.5.

⁶⁹³Constitución Española, 1978, cit., art. 39.

que reconocen la importancia de salvaguardar la integridad física y psicológica del menor.

Los menores son las víctimas invisibles de la violencia de género, pero el porcentaje de niños o niñas afectados es cada vez más elevado, más un centenar de menores son atendidos por el IAM en la provincia de Cádiz a causa de la violencia de género y casi se triplica el número si se habla de los menores que se encuentran en un contexto de violencia de género.

Con todo lo anterior, concluir que se ha dado un gran paso para que se lleve a cabo la configuración de un Derecho hacia la regulación en materia de igualdad, pero viendo los datos anteriormente mostrados, cabe pensar que aún hay muchas insuficiencias jurídicas ante esta materia y muchos prejuicios que superar. Sin dudas, los Servicios Sociales, hacen una gran labor, pues actúan para y por el desarrollo pleno de las mujeres, la coeducación y el logro de una igualdad real. Se ha de seguir en esa dirección, para que en el futuro los datos estadísticos mostrados anteriormente estén todos a cero.

2.4. Servicio de atención a las drogodependencias.

Los Servicios Sociales que tratan con personas en situación de drogodependencias, tienen como objeto: “la organización, coordinación y desarrollo de programas que vayan destinados a la prevención, tratamiento e inclusión social de las personas sujetas a trastornos adictivos”⁶⁹⁴. Otra definición de estos servicios es la que se recoge en la antigua Ley 2/1988, de 4 de abril, que sostiene que la finalidad de este servicio es “desarrollar actuaciones de prevención y reinserción social de alcohólicos y otros drogodependientes, coordinadas por el órgano de la Administración autonómica especializado en la materia”⁶⁹⁵.

⁶⁹⁴ Alemán Bracho y Fernández García, *op.cit.*, p.434.

⁶⁹⁵ Ley 2/1988, de 4 de abril, cit., art.11.4.

2.4.1. Marco Normativo⁶⁹⁶.

En primer lugar, debe hacerse nuevamente referencia al art. 3 de la Declaración Universal de los Derechos humanos, el Derecho a la vida. En segundo lugar, se hace referencia al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que reconoce el derecho de no ser objeto de discriminación, expuesto en el art. 2.2, así como el derecho a salud física y mental de calidad presentado en el art. 12⁶⁹⁷. Según estos derechos ninguna persona en situación de drogodependencia debe padecer discriminación y tienen derecho a un servicio sanitario de calidad, que traten estas enfermedades y su prevención.

Además, en esta materia existe el Informe Mundial sobre las drogas y dos agencias encargadas de la lucha en contra de las drogas: La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la JIFE, que se encarga de la fiscalización de drogas⁶⁹⁸. En torno a ello, hay tres Tratados Internacionales, estos son: Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes⁶⁹⁹, Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas⁷⁰⁰, Convención de las Naciones Unidas de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas⁷⁰¹. La mayoría de estas Convenciones tratan sobre los recursos destinados a combatir el mercado ilícito,

⁶⁹⁶Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones 2016-2020. (2016). Disponible en:http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/16/11/III_PASDA_APROBADO_CONSEJO_GOBIERNO.pdf (Consultado: 16 de octubre de 2016).

⁶⁹⁷Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ohchr.org. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (Consultado: 16 de octubre de 2016).

⁶⁹⁸Programas y actividades del Sistema de las Naciones Unidas. *Un.org*. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/issues/agenda.shtml> (Consultado: 16 de octubre de 2016).

⁶⁹⁹ONU. Convención Única de 1961 sobre estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972. Disponible en: https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf (Consultado: 16 de octubre de 2016).

⁷⁰⁰ONU. Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas. Disponible en: https://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_es.pdf (Consultado: 16 de octubre de 2016).

⁷⁰¹ONU. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf (Consultado: 16 de octubre de 2016).

pero realmente todos los esfuerzos deberían ir destinados a garantizar realmente la protección de las personas drogodependientes.

A nivel nacional, nace en 1985 el Plan Nacional de Drogas, que lleva a cabo las actuaciones en drogodependencia, intentando homogeneizar los modelos de intervención respecto a prevención, asistencia, coordinación e investigación. Por lo que hasta el año 1985 las actividades en materia de drogodependencias eran escasas, insuficientes y descoordinadas. En otro lugar, citar la Constitución Española, que recoge al igual que en materias anteriores derechos que abogan por un mejor funcionamiento en lo que respecta a materia de igualdad, salud y exclusión social: derecho a la igualdad (art. 9.2); derecho a la salud (art.43.1); derecho a la salud preventiva (art.43.2); derecho a una vida digna (art.47); derecho a la no discriminación (art.14)...

Seguidamente, a nivel autonómico, una de las leyes con mayor relevancia en materia de Drogas, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, es la Ley 4/1997, de Prevención y Asistencia en materia de Drogas⁷⁰², modificada por Ley 1/2001, de 3 de mayo⁷⁰³ y por Ley 12/2003, de 24 de noviembre⁷⁰⁴. Además, se dispone del Estatuto de Autonomía y de la Ley de Servicios Sociales, que dedica varios apartados al tema de las drogodependencias, el trabajo de prevención que se debe realizar en materia de drogodependencias en colaboración con los servicios de Salud, así como los Servicios Sociales Especializados que deben dar servicios a las personas drogodependientes, con la finalidad de desarrollar actuaciones de prevención y reinserción social, coordinadas por el órgano de la Administración autonómica especializado en la materia.

⁷⁰²Ley 4/1997, de Prevención y Asistencia en materia de Drogas. *BOJA* núm. 83 de 19 de julio de 1997, páginas 8569 a 8577 (9 págs.). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1997/83/boletin.83.pdf>(Consultado: 16 de octubre de 2016).

⁷⁰³Ley 1/2001, de 3 de mayo, por la que se modifica la Ley 4/1997, de Prevención y Asistencia en Materia de Drogas. *BOJA* núm. 59, de 24 de mayo de 2001. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2001/59/1>(Consultado: 17 de octubre de 2016).

⁷⁰⁴Ley 12/2003, de 24 de noviembre, para la reforma de la Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en materia de Drogas, modificada por la Ley 1/2001, de 3 de mayo. *BOJA* núm. 237, de 10 de diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2003/237/2> (Consultado: 17 de octubre de 2016).

Por otra parte, al mismo tiempo que se crea en 1985 el Plan Nacional de Drogas, nace el Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones, ubicado en la Consejería de Asuntos Sociales, cuyo objetivo principal es elaborar un plan general de actuación, a nivel tanto social como sanitario y con este Plan Andaluz, años después se origina y se regula el Observatorio Andaluz Sobre Drogas y Adicciones, bajo el Decreto 294/2002⁷⁰⁵. Además, se crea un programa denominado "Ciudades ante las Drogas", en el año 1977, regulado por la Consejería de Salud y Bienestar Social, en colaboración con los ayuntamientos. Este programa lucha por la prevención comunitaria, elaborando trabajos para reducir el abuso de las drogas. Actualmente el 86% de la población andaluza reside en municipios que cuentan con actividades escolares, familiares y comunitarias enmarcadas dentro de las Ciudades ante las Drogas⁷⁰⁶.

2.4.2. Personas atendidas por el servicio de atención a las drogodependencias, especial referencia a los municipios del Campo de Gibraltar.

En el año 2013, la suma de personas que se dirigieron a los Servicios Sociales en busca de información y orientación a las drogodependencias en los siete municipios suman más de 65 personas. Las localidades con más demanda de personas para realizar consultas y trámites son Algeciras y La Línea de la Concepción. Aunque en el año 2014, San Roque triplica la cifra de personas atendidas por problemas de drogodependencias con respecto al 2013, casi 89 atenciones sólo en este municipio. Lo que quiere decir que más de 110 personas son atendidas en estos centros de los Servicios Sociales de los siete municipios durante el año 2014.

Además, de los Servicios Sociales municipales, la provincia de Cádiz cuenta con el Servicio Provincial de Drogodependencias (SPD), creado bajo el Decreto 73/1985, de 3 de abril, por el que se crean los Patronatos Provinciales para la Droga

⁷⁰⁵Decreto 294/2002, de 3 de diciembre, por el que se crea y regula el Observatorio Andaluz sobre Drogas y Adicciones. *BOJA* núm. 145 de 10 de diciembre de 2002. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2002/145/4>(Consultado: 18 de octubre de 2016).

⁷⁰⁶Programa de prevención comunitaria "Ciudades ante las drogas", San Roque. Disponible en:<http://www.sanroque.es/content/programa-de-prevenci-n-comunitaria-ciudades-ante-las-drogas> (Consultado: 16 de octubre de 2016).

y los Centros Provinciales de Toxicomanías. Como se expone en la memoria del SPD del año 2013: “La creación de estos servicios fue posible gracias al convenio llevado a cabo entre la Diputación de Cádiz y la Junta de Andalucía. El SPD se extiende por las provincias a través de diferentes modalidades: En primer plano, se encuentran los Centros de Tratamiento ambulatorio (CTA)”⁷⁰⁷. Estos centros son la puerta de entrada hacia los recursos más adecuados para el abandono de las drogas. En el Campo de Gibraltar, gracias a la colaboración de los Ayuntamientos, se encuentran los siguientes centros: a) Algeciras (cobertura territorial: Algeciras, Los Barrios y Tarifa). En este centro se atendieron, en el año 2013, a 655 personas: 533 hombres y 122 mujeres. Es decir, un 10,04% de la población total; b) Centro Penitenciario “Botafuegos. Se atendió más de 260 casos en este CTA, con la peculiaridad de que todos ellos eran hombres; c) La Línea de la Concepción (cobertura territorial: La Línea de la Concepción, Jimena de la Frontera, Castellar de la Frontera y San Roque). Este recurso atendió, en el año 2013, 538 personas: 458 hombres y 80 mujeres. El 8,25% sobre el total de la población⁷⁰⁸.

Tanto en Algeciras como en La Línea de la Concepción, las principales adicciones en tratamiento son a causa de opiáceos (73,46%), alcohol (38,08%) y cocaína (37,77%), excepto en Botafuegos, cuyos pacientes son tratados mayoritariamente por el consumo de mezcla de heroína/cocaína. La edad media de los usuarios atendidos en estos centros oscila los 37,73 años. Según los profesionales de estos centros, apuntan un descenso en la edad media, es decir, cada vez las personas comienzan a tener problemas con estas sustancias a edades más tempranas. Otro dato significativo, es el total de citas y consultas realizadas en estos municipios:

⁷⁰⁷Servicio Provincial de Drogodependencias (Cádiz) (2013), p.16. Disponible en:http://www.dipucadiz.es/export/sites/default/galeria_de_ficheros/drogodependencias/memorias/Memoria-2013.pdf (Consultado: 18 de octubre de 2016).

⁷⁰⁸Ibídem.

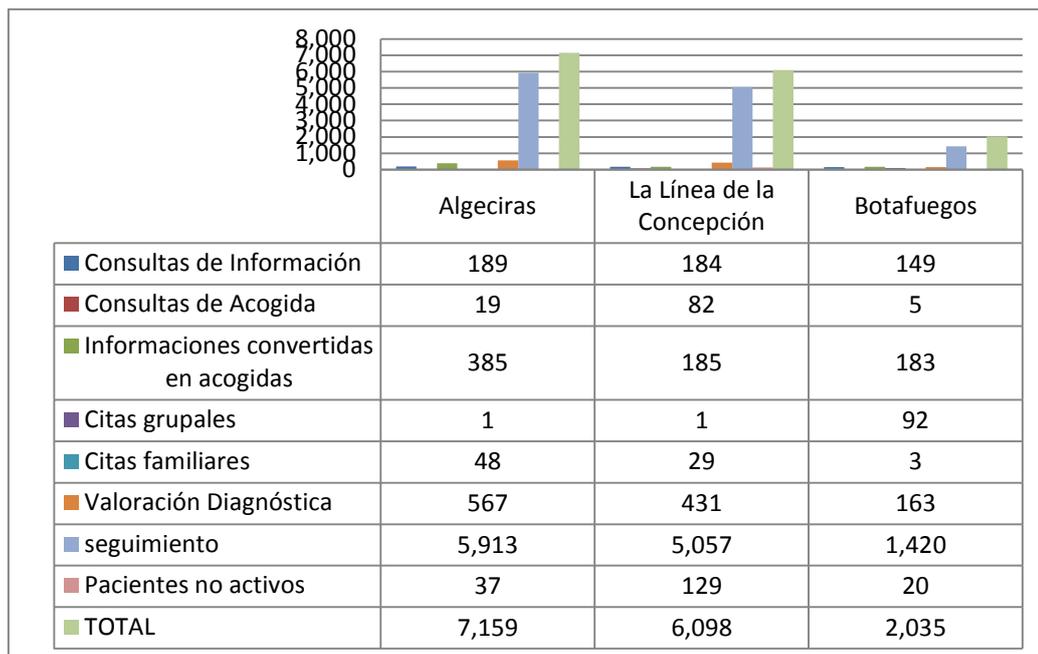


Gráfico Núm.70: Número total de citas y consultas en los CTAs del Campo de Gibraltar. Año 2013. Fuente: Memoria del Servicio Provincial de Drogodependencias (Cádiz). Elaboración propia.

El total de las consultas realizadas suman entre los tres centros 15.291 intervenciones y el 81% de las citas, corresponden al seguimiento de las personas usuarias. A partir de las citas, consultas, tratamientos realizados..., estos centros tienen la potestad de derivar a las personas en tratamiento a otros recursos: “Comunidades Terapéuticas (CCTT), Unidades de Desintoxicación Hospitalaria (UDH), Puntos de dispensación de metadona, Viviendas de Apoyo a Enfermos de Sida (VAES)...”⁷⁰⁹ En el Campo de Gibraltar se disponen de los siguientes recursos en dicha materia:

a) **Comunidades Terapéuticas (CCTT):** “Son centros que ofrecen servicios de desintoxicación y rehabilitación social mediante la creación de un ambiente de apoyo, motivación, acogida y aplicación de diversas técnicas terapéuticas”⁷¹⁰. En el Campo de Gibraltar se encuentran los siguientes: Centro FADA (Tarifa); Comunidad Terapéutica La Línea (La Línea de la Concepción). Comunidad

⁷⁰⁹Servicio Provincial de Drogodependencias (Cádiz) (2013), cit., p.12.

⁷¹⁰Instituto de Estadística de Andalucía. Conserjería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. *Servicios Sociales y protección social*, cit., p.5.

Terapéutica “Manantial” (Castellar de la Frontera); y Comunidad Terapéutica “Montenegro” (San Roque).

b) **Puntos de dispensación de metadona.**

➤ **Pisos de apoyo al tratamiento y reinserción.** Residencias dirigidas a personas drogodependientes sin medios ni familia.

➤ **Centros de día.** “Dispositivos destinados al tratamiento de la drogodependencia a través de la realización de actividades educativas, laborales, culturales, etc. Su finalidad es favorecer distintos aspectos de la incorporación social (la ocupación del ocio, la normalización de las relaciones sociales, etc.) o servir de apoyo a los tratamientos”, incluso métodos de resiliencia⁷¹¹. El único Centro de Día del Campo de Gibraltar se encuentra en el municipio de La Línea de la Concepción.

c) **Centros de Tratamiento Ambulatorio (CTA).** “Ofrecen, a través de un equipo multidisciplinar, una asistencia integral al proceso de la drogodependencia. Son el único canal de acceso a otros recursos y programas de ámbito supraprovincial del Plan Andaluz sobre drogas. Incluyen los centros provinciales, comarcales, municipales y privados”⁷¹². Los CTA del Campo de Gibraltar, se ubican en La Línea de la Concepción y en Algeciras.

d) **Unidad de Desintoxicación Hospitalaria,** ubicada en el Hospital Punta Europa (Algeciras).

e) **Centro de dispensación de Metadona,** situado en Algeciras.

f) **Viviendas de Apoyo al Tratamiento (VAT):** Casa de acogida “Hogar Marillac” (La Línea de la concepción).

g) **Viviendas de Apoyo a la Reinserción (VAR):** Dos pisos de las Hijas de la Caridad de San Vicente de Paul (Algeciras).

⁷¹¹Alemán Bracho y Fernández García, *op.cit.*, p. 435; véase sobre la aplicación de la resiliencia, Pacheco Mangas, J.; Palma García, M.O; Hombrados Mendieta, M.I. (2016), “Una aproximación al estudio de la resiliencia en organizaciones de Servicios Sociales”, Carbonero Muñoz, D.; Raya Díez, E.; Caparrós Civera, N.; Gimeno Monterde, C, *Respuestas transdisciplinarias en una sociedad global: Aportaciones desde el Trabajo Social*, cit., pp. 1-13.

⁷¹²Servicio Provincial de Drogodependencias., cit., p.10.

h) **Centro de Encuentro y Acogida (CEA):** Este recurso, está ubicado en La Línea de la Concepción desde el año 2002, y es el único que hay actualmente en la provincia de Cádiz (como ya se ha comentado anteriormente). Este centro se encarga de la reducción del daño de las personas en situación de drogodependencia en especial riesgo de exclusión⁷¹³. Este centro es perteneciente al Ayuntamiento de La Línea de la Concepción financiado por la Junta de Andalucía. Los servicios que se prestan son: lavandería, consigna, enfermería (servicio de metadona, curas...), sala de estar, comedor (donde se dan desayunos, almuerzos y meriendas), duchas, área psicológica y área social. En esta última área (social), trabaja un trabajador social que se encarga de toda la labor social del centro (Informes, acompañamientos, enlaces con sanidad, peritajes judiciales, prevención, concienciación, formación, intermediario de prisión, enlace familiar, y un largo etc.). Como vimos en el organigrama de los Servicios Sociales. de la Línea de la Concepción, las personas que trabajan en el CEA son: 4 monitores, 3 técnicos, 1 psicóloga, 1 trabajador social, 1 enfermero, 1 limpiadora y 1 cocinera. Actualmente, se encuentran en activos 380 personas que van cada día a este centro.

i) **Equipos de apoyo en instituciones penitenciarias,** ubicados en el Centro Penitenciario de Algeciras.

Como se ha expuesto anteriormente, en el 2013, 1453 personas fueron atendidas en los CTA y más de 15.292 consultas y citas. Al igual que hay más de 380 personas activas que acuden al CEA. Por eso, es necesario que las partidas presupuestarias vayan destinadas además de a la curación de estas patologías, a la prevención de las mismas. Además, lo esencial no está sólo en responder a los aspectos toxicómanos, sino ir más allá, es decir, abordar este problema con precisión, pensando siempre en la inclusión social real de estas personas, pues a veces la exclusión social radica más en el proceso de segregación social que en el hecho de situaciones de carencias o necesidad⁷¹⁴. Para ello, los tres pilares del Estado de Bienestar deben actuar de manera consecuente e implicarse en las actuaciones encaminadas a la orientación, la

⁷¹³Junta de Andalucía. Drogodependencias. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/igualdadybienestarsocial/export/Drogodependencia/HTML/pagina4.html> (Consultado 5 noviembre de 2016).

⁷¹⁴Tezanos, J. F. (2001). *Tendencias en desigualdad y exclusión social* Editorial Sistema, p.14.

prevención y la formación del problema. Por otro lado, se debe prestar servicios dotados de profesionales y recursos, que detecten precozmente el abuso de sustancias en las personas, para que se disminuyan o erradiquen su avance.

2.5. Servicio de atención a la tercera edad.

En los municipios del Campo de Gibraltar, cada vez hay más personas con edades comprendidas entre 65 y 80 años o más. Es fácil percibir que se apunta hacia el “envejecimiento demográfico”⁷¹⁵, esto provoca una serie de consecuencias que se tienen que subsanar desde los siete Ayuntamientos del Campo de Gibraltar y la Diputación de Cádiz entre otras instituciones. Por ello, en primer lugar, es preciso mostrar el marco normativo aplicable en el sector.

2.5.1. Marco normativo.

En materia de tercera edad, a nivel internacional, se deben destacar los siguientes preceptos:

- a) Carta Social Europea, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961. Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980⁷¹⁶
- b) Código Europeo de la S.S, hecho en Estrasburgo el 16 de abril de 1964 (en concreto los artículos comprendidos entre el 25 y el 30)⁷¹⁷.

Además, tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1990, como posteriormente en la segunda Asamblea Mundial sobre el envejecimiento (2002), definieron el concepto de “envejecimiento activo”, abogando por la protección de las personas de la tercera edad y la no discriminación por motivos de edad.

⁷¹⁵Cantalapiedra, M. (2002). El envejecimiento demográfico en España. *Fuentes Estadísticas*, 68, pp.26-27. Disponible en: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/imsero-envejecerespania-01.pdf> (Consultado: 17 de septiembre 2015).

⁷¹⁶Carta Social Europea, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961. Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980. *BOE* núm. 26 de Junio de 1980, páginas 14533 a 14540 (8 págs.). Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/cse.html (Consultado 14 de noviembre de 2016).

⁷¹⁷Código Europeo de la Seguridad Social, hecho en Estrasburgo el 16 de abril de 1964. *BOE* núm. 65 de 17 de marzo de 1995, páginas 8503 a 8519 (16 págs.). Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/ircess.html(Consultado 14 de noviembre de 2016).

En el marco de la Unión Europea, también se llevan a cabo políticas a favor de las personas mayores. Estas son las siguientes:

- a) Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2010, sobre los retos demográficos y la solidaridad entre las generaciones⁷¹⁸.
- b) Decisión núm.940/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2011, sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y la Solidaridad Intergeneracional (2012)⁷¹⁹.
- c) Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador⁷²⁰.

Todas estas acciones intentan promover unas condiciones de vida, salud, participación ciudadana...digna y no discriminatoria hacia la tercera edad.

Por otra parte, en el ámbito nacional, concretamente la CE, hace referencia a los derechos de las personas mayores. Se han de destacar los artículos 14 y 50, que de manera directa hacen referencia a la no discriminación por razón de edad y a la protección y bienestar que desde los Servicios Sociales deben garantizar a estas personas. Además de los mencionados, se pueden citar otros artículos, pues, aunque no recojan la materia de forma explícita, se entiende que abogan por la defensa de las personas mayores, esto son el art. 1.1 (soberanía recae en el pueblo), el art. 9.2 (libertad e igualdad) y el art. 148.1. 20ª (competencias de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social). Además de la Constitución Española, una de las leyes más importante en materia de tercera edad, es la Ley 39/2006, de 14

⁷¹⁸*Retos demográficos y solidaridad entre las generaciones* (2010). *Europarl.europa.eu*. Disponible en:<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0400+0+DOC+XML+V0//ES> (Consultado 14 de noviembre de 2016).

⁷¹⁹Decisión núm. 940/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2011, sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012). Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 23 de septiembre de 2011, núm. 246. Disponible en:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aem0038> (Consultado 15 de noviembre de 2016).

⁷²⁰Barroso, J. (2010). Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador [comunicación de la comisión Europa 2020] (comisión europea (CE) ed.). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF> (Consultado 15 de noviembre de 2016).

de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (se detalla más adelante).

Por último, las dos leyes más importantes en el marco normativo de la tercera edad en la Comunidad Autónoma de Andalucía son:

a) La Ley 4/2016, de 27 de diciembre, que en este punto asume la regulación anterior de la derogada Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, pues dispone en su art. 11.2 (específico de tercera edad) y en su art. 13 (sobre los centros para las personas mayores)⁷²¹.

b) Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores⁷²².

Aparte de las leyes mencionadas a nivel autonómico, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, incluye en materia de atención a las personas mayores algunos artículos al respecto, como el art. 10.3.14 (integración social), el art. 19 (protección y atención integral de las personas mayores), art. 14 (prohibición de discriminación), el art. 23 (derecho a prestaciones sociales), art. 37. 3 (protección del envejecimiento activo y participación en la vida comunitaria).

2.5.2. Personas atendidas por el servicio de atención a tercera edad, especial referencia a los municipios del Campo de Gibraltar.

Según el art. 11.2 de la antigua Ley de Servicios Sociales tienen como objeto prevenir la marginación y la exclusión social de las personas mayores de 65 años, promoviendo actuaciones encaminadas a la protección en su entorno frecuente de convivencia⁷²³. Para ello, se les informará sobre la ayuda a domicilio, los recursos existentes, las prestaciones disponibles y sus requisitos. En un primer lugar, desde los Servicios Sociales Comunitarios, se prestan los siguientes servicios:

⁷²¹Ley 4/2016, de 27 de diciembre., cit. art. 11.2 y 13.

⁷²²Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores. *BOJA* núm. 87 de 29 de julio de 1999. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1999/87/2> (Consultado: 15 de noviembre de 2016).

⁷²³Definición recogida de la antigua Ley 2/1988, de 4 de abril, cit., art. 11.2, pues en la actual Ley 9/2016, de 27 de diciembre se encuentra derogada dicha enunciación.

a) **La Tarjeta Andalucía 65** (regulada en el Decreto 76/2001, de 13 de marzo). Todas aquellas personas que dispongan de una renta baja puede acceder a prestaciones y Servicios Sociales de manera favorable. Se distinguen dos tipos de tarjetas: “1. La tarjeta Andalucía Junta 65, destinada, con carácter general, a todas aquellas personas que hayan cumplido 65 años y resida en Andalucía. 2. La tarjeta Andalucía 65 oro, destinadas a las personas que cumpliendo estos requisitos, tenga unos ingresos anuales y personales inferiores al 75% del salario mínimo interprofesional”⁷²⁴.

b) **Servicio andaluz de teleasistencia** (regulada en la Orden de 10 de enero del 2002⁷²⁵). Este servicio permite a través de una pulsera o un colgante con un botón, estar en contacto 24 horas todos los días del año, con centros especializados, esto les proporciona mayor seguridad y una atención rápida en caso de emergencia⁷²⁶.

Por otra parte, los Servicios Sociales Especializados, llevan a cabo acciones para posibilitar la inclusión social en el medio más cercano a la persona. Los recursos para las personas mayores que se encuentran en el Campo de Gibraltar, se diferencian en:

a) **Unidades de Estancia Diurna**. En estas unidades se ofrecen asistencias socio-sanitarias durante unas horas al día a las personas mayores que tengan algún tipo de discapacidad, para que éstas puedan recuperar sus destrezas y llevar a cabo las ABVD con mayor facilidad⁷²⁷. Los municipios del Campo de Gibraltar disponen de 7 Unidades de Estancia Diurna, distribuidas entre La Línea de la Concepción, Algeciras, Los Barrios y San Roque.

⁷²⁴Decreto 76/2001, de 13 de marzo, por el que se regula la concesión y uso de la Tarjeta Andalucía Junta sesentaycinco. *BOJA* núm. 40 de 05 de Abril de 2001. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2001/40/4> (Consultado: 17 de noviembre de 2016).

⁷²⁵Orden de 10 de enero de 2002, por la que se regula el Servicio Andaluz de Teleasistencia. *BOJA* núm. 22 de 21 de febrero de 2002. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2002/22/2>(Consultado 16 de noviembre de 2016).

⁷²⁶*Atención a la dependencia y promoción de la autonomía personal*. (2011). Disponible en:https://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciososocialesydependencia/es/programas/sat2/prueba/wfprogramitem_view_pub (Consultado 16 de noviembre de 2016).

⁷²⁷Alemán Bracho, y Fernández García., *op.cit*, p. 429.

b) **Viviendas tuteladas.** Son viviendas destinadas a personas mayores generalmente independientes, encontrándose bajo la asistencia de los Servicios Sociales. En el Campo de Gibraltar sólo hay cinco viviendas tuteladas, cuatro de ellas ubicadas en La Línea de la Concepción teniendo como entidad titular al ayuntamiento del municipio y una en Los Barrios, cuya gestión corresponde a la Concejalía de Asuntos Sociales, a través de previa valoración de Servicios Sociales del ayuntamiento de dicho municipio. Hay que indicar que las viviendas tuteladas de Los Barrios, tienen un carácter especial, son propiedades del ayuntamiento, destinadas a casos de personas en riesgo social, principalmente con el perfil de: personas mayores y sin recursos, aunque también podrían tener acceso otros casos que fuesen considerados por los Servicios Sociales.

c) **Residencias de ancianos.** “Centros donde las personas mayores disponen de una atención permanente e integral mediante los servicios de alojamiento, manutención, atención médico geriátrica, rehabilitación menor, terapia ocupacional, podología y otros servicios de carácter cultural y recreativo”⁷²⁸. Estas residencias pueden clasificarse en: Residencias de personas autónomas, residencias de asistidos (personas que necesitan de terceras personas para sus ABVD) y residencias mixtas (conviven personas independientes y dependientes). En el Campo de Gibraltar hay alrededor de 14 residencias de ancianos distribuidas por los siete municipios de (excepto en Castellar de la Frontera y Jimena de la Frontera), aunque la mayoría de ellas de titularidad privada.

En este apartado, es importante destacar que se están llevando a cabo restricciones de los servicios y recursos anteriormente citados destinados a la tercera edad, como, por ejemplo, los cierres de las residencias públicas de ancianos y las reducciones de las plazas públicas residenciales. Como expone en el periódico *Diario de Cádiz*:

“La provincia de Cádiz, con 1.200.000 habitantes, tendrían que existir 7.461 plazas residenciales, es decir, faltarían por crear 2.214, lo que a día de hoy es una absoluta quimera. Si a esto se añade el bajo índice de plazas concertadas en comparación con otras provincias (un 45%) con unos niveles de 1,9 plazas concertadas por cada mil habitantes frente a

⁷²⁸Ibídem, p. 429-430.

las más de 3 por cada mil de Córdoba, habría que concluir que existe un largo recorrido para avanzar, crecer y crear empleo en el mundo de la dependencia en la provincia”⁷²⁹.

Pero esto no es así, y cada vez hay menos número de residencias y plazas públicas, un claro ejemplo de ello es el cierre de la residencia municipal de la localidad de La Línea de la Concepción en el año 2010⁷³⁰, así como la clausura de la residencia provincial de ancianos, siendo ésta la única residencia provincial pública que había en el Campo de Gibraltar, pero en el 2013 decidieron su cierre total, pues según los sindicatos, desde Diputación no se derivaban ancianos a esta Residencia y los que fuesen derivados deberían hacerlo a través de La Ley de la Dependencia, la cual estaba (y está) “paralizada”⁷³¹. Antes del cierre total de la residencia provincial, se comenzaron las obras de la residencia de ancianos en la urbanización de Santa Margarita, que tenía que haber finalizado en el año 2012, para sustituir a la que iban a cerrar. Cinco años después, esta obra aún está sin finalizar, y su edificación sirve como establo para burros⁷³² según expone el periódico *Diario de Cádiz* y la administración provincial sigue sin pronunciarse sobre el tema.

Pues bien, avanzando en el tema, y para comprender mejor el envejecimiento activo de la población en el Campo de Gibraltar, se mostrará el índice de envejecimiento de los siete municipios y, con ello, el número de personas de tercera edad atendidas por los Servicios Sociales:

⁷²⁹Ingelmo, P. (2013, 19 mayo de 2013). Dependientes. *Diario De Cádiz*. Disponible en:http://www.diariodecadiz.es/cadiz_crear_crear/Dependientes_0_698930332.html (Consultado 16 de noviembre de 2016).

⁷³⁰Blanco, E. (2010, 20 de enero de 2010). La junta rescinde las plazas que tiene en la residencia municipal de mayores. *Europasur*. Disponible en:http://www.europasur.es/lalineajunta-rescinde-residencia-municipal-mayores_0_334466953.html (Consultado 15 de noviembre de 2016).

⁷³¹LA LINEA DIGITAL (2013, 13 de marzo de 2013). Temor porque estén llevando al cierre a la residencia de ancianos de diputación en La Línea. *Lalineadigital*. Disponible en: <http://www.lalineadigital.es/2013/03/temor-porque-est-en-llevando-al-cierre-a-la-residencia-de-ancianos-de-diputacion-en-la-linea/> (Consultado el 17 de noviembre de 2016).

⁷³²DIARIO DE CÁDIZ (2014, 30 de junio de 2014). El futuro geriátrico de diputación en la línea sirve de establo para burros. *Diario De Cádiz*. Disponible en:http://www.diariodecadiz.es/provincia/futuro-geriatrico-Diputacion-Linea-establo_0_821018166.html (Consultado el 17 de noviembre de 2016).

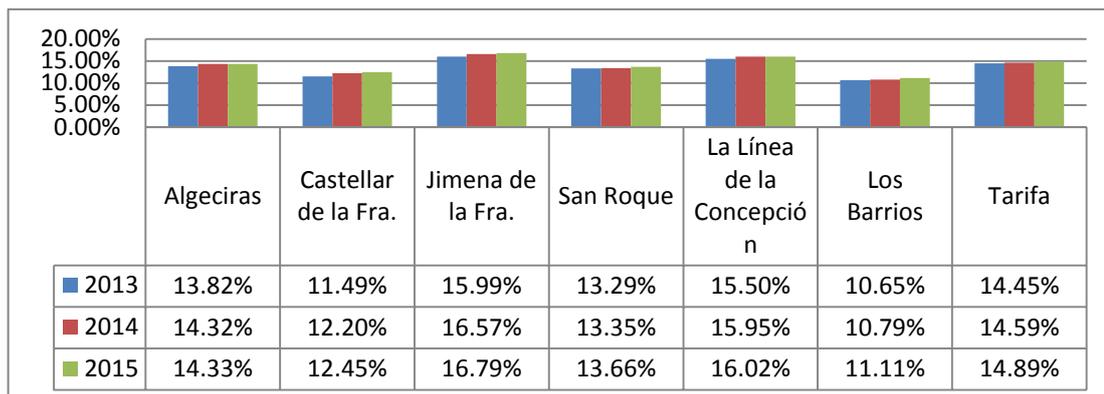


Gráfico Núm. 71: Tasas demográficas. Año 2013, 2014 y 2015. Fuente: Observatorio Argos.

Elaboración propia.

Los municipios con mayor índice de vejez son: en primer lugar, Jimena de la Frontera (16,79%), en segundo lugar, La Línea de la Concepción (16,02%) y, en tercer lugar, Tarifa (14,89%). Estos tres municipios superan el índice de vejez de la media provincial del año 2015 (14,78%), siendo Jimena de la Frontera y La Línea de la Concepción, los dos municipios cuyos porcentajes quedan por encima de la media autonómica (15,92%). Sin embargo, según los datos recopilados de las memorias ofrecidas por los Servicios Sociales de los distintos municipios, así como, las estadísticas de los usuarios totales atendidos por los Servicios Sociales, publicados en la Junta de Andalucía, las localidades de San Roque con 3.406 personas mayores de 65 años y La Línea de la Concepción con 2.361, son aquellas que tienen mayor índice de atenciones desde los Servicios Sociales⁷³³. Los Servicios Sociales del Campo de Gibraltar atienden a más de 6243 personas cuyas edades superan los 65 años.

Volviendo al índice de vejez, en todos los municipios hay un ascenso de las personas mayores por año. El municipio que más ha crecido, con respecto a este índice que se estudia es Castellar de la Frontera, si se compara el porcentaje del año 2013 con respecto a diciembre de 2015, ha incrementado casi un punto en su valor porcentual, no obstante, es uno de los municipios con mayor ausencia de la tercera

⁷³³Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2013: Distribución de los usuarios/as, en valores absolutos, según las Corporaciones de toda Andalucía (2013)*. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/usuarios_por_sectores_2013.pdf (Consultado el 18 de noviembre de 2016).

edad en los Servicios Sociales, al igual que pasa con el municipio de Jimena de la Frontera.

2.6. Servicio de atención a las discapacidades.

La discapacidad se puede entender como “toda restricción o ausencia, debida a una deficiencia de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen considerado normal para el ser humano”⁷³⁴. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), después de la aprobación de la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud (CIF), se distinguen tres tipos de discapacidades: Física, sensorial y psíquica. Por ello, los centros especializados en estas discapacidades trabajan en la prevención, asistencia y rehabilitación de las mismas, favoreciendo la inclusión total de las personas en situación de discapacidad en los aspectos formativos, sociales y laborales.

En España, las personas en situación de discapacidad, a principios del año 2015, superaban los 2.813.592, de las cuales 1.410.310 (el 50,12%) son mujeres y 1.403.282 (el 49,88%) hombres⁷³⁵ y todas tienen en común que, en mayor o menor medida, precisan servicios y prestaciones que les hagan vivir con plenitud de derechos y con una buena calidad en la vida⁷³⁶. De los 2.813.592 de personas en situación de discapacidad que habitan en España, 233.894 personas viven en Andalucía, y acotando un poco más, 79.304 son de la provincia de Cádiz, 37.960 mujeres y 41.344 hombres, siendo la tercera provincia con mayor porcentaje de personas con alguna discapacidad igual o superior al 33% de Andalucía⁷³⁷.

⁷³⁴ Alemán Bracho, C., Fernández Santiago, P., y Alonso Seco, J., *op.cit*, p.49.

⁷³⁵ Imsero, I. Instituto de Mayores y Servicios Sociales: Base Estatal de datos de personas con discapacidad, p.7. Disponible en: http://imsero.es/InterPresent2/groups/imsero/documents/binario/bdepcd_2014.pdf (Consultado: 19 de mayo de 2016).

⁷³⁶ Alemán Bracho, C., Fernández Santiago, P., y Alonso Seco, J., *op. cit*, pp. 35-45.

⁷³⁷ Imsero, I. Instituto de Mayores y Servicios Sociales: Base Estatal de datos de personas con discapacidad, cit., p.8.

2.6.1. Marco Normativo.

A nivel internacional, hacer referencia al art. primero y segundo, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que sostiene que todas las personas tienen los mismos derechos y libertades, es decir, cualquier persona que tenga alguna situación de discapacidad, debe disfrutar de las mismas condiciones, sin situaciones discriminatorias. Recaltar a su vez, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobados el 13 de diciembre de 2006, fue la primera en hablar de integración y de un cambio en la política de las discapacidades⁷³⁸.

En el ámbito comunitario, la Unión Europea crea la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, recogiendo en su art. 20, la igualdad ante la ley, así como en el art. 21, la no discriminación. Uno de los conceptos más importante de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en esta materia es el art. 26, que establece que: “el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad⁷³⁹. Por tanto, el trabajo realizado por la UE desde los años 80 ha permitido plasmar en el Tratado de Lisboa de 2007, la consolidación de los derechos de las personas con discapacidad. Además, gracias al Consejo Europeo de Copenhague en 2002, se promueve el acceso a las personas con discapacidad al empleo, la formación, la educación, la sociedad de la información, la salud, la vivienda o el transporte⁷⁴⁰.

A nivel nacional, destaca el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos

⁷³⁸Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Un.org. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497> (Consultado: 19 de mayo de 2016).

⁷³⁹DOUE (2010/ CE 83/02). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A114157> (Consultado: 28 de mayo de 2016).

⁷⁴⁰Summaries of EU legislation. (2005). Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada. EUR-Lex. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A114157> (Consultado: 26 de mayo de 2016).

de las personas con discapacidad y de su inclusión social⁷⁴¹. Esta norma combina y aclara las tres leyes que quedan derogadas: Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad⁷⁴²; Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad⁷⁴³; Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, este texto legal, daba cumplimiento a las exigencias constitucionales de aplicar sanciones en caso de no respetar a las personas con discapacidad⁷⁴⁴. Pues bien, este texto refundido recoge en su Exposición de Motivos lo siguiente:

“Las personas con discapacidad conforman un grupo vulnerable y numeroso al que el modo en que se estructura y funciona la sociedad ha mantenido habitualmente en conocidas condiciones de exclusión. El anhelo de una vida plena y la necesidad de realización personal mueven a todas las personas, pero esas aspiraciones no pueden ser satisfechas si se hallan restringidos o ignorados los derechos a la libertad, la igualdad y la dignidad”.

En España, las políticas frente a la discapacidad están enfocadas a la inclusión plena de las personas, tanto en el ámbito económico como en el social, intentando lograr una sociedad más igualitaria. No en vano, la Constitución de 1978 incluye cláusula de transformación social a través de la promoción de la igualdad real y efectiva, así como de remoción de los obstáculos que impiden y dificultan su

⁷⁴¹Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. *BOE* núm. 289, de 3 de diciembre de 2013, páginas 95635 a 95673 (39 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12632>(Consultado: 26 de mayo de 2016).

⁷⁴²Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad. *BOE* núm. 103, de 30 de abril de 1982, páginas 11106 a 11112 (7 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-9983>(Consultado: 01 de junio de 2016).

⁷⁴³Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. *BOE* núm. 289, de 03 de diciembre de 2003, páginas 4 a 18 (15 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-22066>(Consultado: 01 de junio de 2016).

⁷⁴⁴Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. *BOE* núm. 310, de 27 de diciembre de 2007, páginas 53278 a 53284 (7 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/12/27/pdfs/A53278-53284.pdf>(Consultado: 01 de junio de 2016).

plenitud (art. 9.2 CE). Junto a esta dimensión material de la igualdad, la dimensión formal se plasma en el art. 14 CE: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. En segundo lugar, como fundamento del orden político y de la paz social el art. 10.1 presenta una gran relevancia cuando invoca la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás.

Además de estos preceptos existen otras disposiciones importantes en la materia:

- a) Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁷⁴⁵;
- b) Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad⁷⁴⁶;
- c) Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia – tratada anteriormente-⁷⁴⁷.

A nivel autonómico, el art. 24 del Estatuto de Autonomía de Andalucía sostiene que “las personas con discapacidad y las que estén en situación de dependencia tienen derecho a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social”⁷⁴⁸. Además, se pueden destacar las siguientes Leyes y Resoluciones en la Comunidad Autónoma de Andalucía:

⁷⁴⁵Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *BOE* núm. 184 de 02 de Agosto de 2011, páginas 1 a 16 (16 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-13241-consolidado.pdf>(Consultado: 01 de junio de 2016).

⁷⁴⁶Real Decreto 1276/2011, de 16 de septiembre, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. *BOE* núm. 224, de 17 de septiembre de 2011, páginas 98872 a 98879 (8 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-14812>(Consultado: 03 de junio de 2016).

⁷⁴⁷Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, cit.

⁷⁴⁸Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, cit., art. 24.

a) Resolución de 18 de diciembre de 2014, de la Secretaría General Técnica, por la que se acuerda someter a información pública el anteproyecto de Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía⁷⁴⁹.

b) Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía, modificada por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía⁷⁵⁰.

c) Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía⁷⁵¹.

2.6.2. Personas atendidas por el servicio a las discapacidades, especial referencia a los municipios del Campo de Gibraltar.

El cuadro normativo expuesto anteriormente, aboga por la plena inclusión de estas personas, para ello los Servicios Sociales integran varios recursos, acciones y prestaciones para el logro de una vida normalizada y sin obstáculos.

El número de personas atendidas en situación de discapacidad por los centros de Servicios Sociales Especializados del Campo de Gibraltar es cuantioso, más de 4.000 personas al año necesitan de estos servicios de información, orientación, derivación etc. Con respecto al año 2013, La Línea de la Concepción, es la localidad con mayor número de personas atendidas, un total de 2.773, siguiéndole la población de San Roque con 848 personas que han acudido a estos servicios en este

⁷⁴⁹Resolución de 18 de diciembre de 2014, de la Secretaría General Técnica, por la que se acuerda someter a información pública el anteproyecto de Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía. *BOJA* núm. 253, de 29 de diciembre de 2014, página 91 (1 pág.). Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/253/BOJA14-253-00001-21735-01_00060995.pdf (Consultado: 03 de junio de 2016).

⁷⁵⁰Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía. *BOJA* núm. 45 de 17 de Abril de 1999. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1999/45/3> (Consultado: 05 de junio de 2016), modificada por Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, cit.

⁷⁵¹Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, cit.

mismo año. Sin embargo, Castellar de la Frontera y Jimena de la Frontera, son los que han recibido menor índice de personas en estos servicios⁷⁵².

En primer lugar, los Servicios Sociales Comunitarios, tratarían de informar sobre los recursos existentes, gestionar las distintas prestaciones y solicitar las ayudas a domicilio. Y en el segundo nivel de atención, los Servicios Sociales Especializados, intentan lograr la inclusión social a través de centros de atención específica a las discapacidades. En el Campo de Gibraltar, se cuenta con:

a) Centros de orientación y valoración. Estos servicios se encargan de “prestar servicios de orientación, diagnóstico, valoración, seguimiento y, en su caso, tratamiento ambulatorio”⁷⁵³. En el Campo de Gibraltar, este centro se encuentra en Algeciras. El número de personas valoradas en los centros de valoración y orientación de la provincia de Cádiz, con un grado de discapacidad igual o superior al 33%, fueron un total de 90.261 en el 2013, con un incremento de 3.769 personas en 2014 y de 9.787 en el año 2015, teniendo a 31 de octubre de 2016 una cifra de 104.809 personas atendidas por estos centros⁷⁵⁴. Como se puede comprobar, con respecto al 2013, hay un incremento de 14.548 valoraciones más.

b) Centros de día. Estos centros se clasifican en varias modalidades:

➤ **Unidades de Estancia Diurna.** Son las encargadas de promover la convivencia de calidad en la sociedad (unidades de día). En el campo de Gibraltar se cuenta con 4 Unidades de Estancias Diurnas: En Algeciras el “CAMP” (ASANSULL), dependiente de la Consejería de Igualdad y Política Social; En La Línea de la Concepción una unidad perteneciente a la asociación FEGADI-COCEMFE y “La Calzada” en Tarifa cuya entidad titular es ASANSULL.

⁷⁵² Datos recopilados de los Servicios Sociales Comunitarios de los ayuntamientos del Campo de Gibraltar.

⁷⁵³ Instituto de Estadística de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. *Servicios Sociales y protección social*, cit., p. 4.

⁷⁵⁴ Junta de Andalucía. Datos sobre población con discapacidad en Andalucía. (2016). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypoliticassociales/areas/discapacidad/poblacion/paginas/historico-datos.html> (Consultado: 29 de marzo de 2016).

➤ **Unidades de Estancia Diurna con Terapia Ocupacional.** Trabajan para la inclusión laboral de todas aquellas personas en situación de discapacidad en edad laboral. En el Campo de Gibraltar hay un total de seis Unidades de Estancias Diurnas con Terapias Ocupacionales, Dos unidades en Algeciras: “Punta Europa” y “El Real” perteneciente a la Asociación APADIS; Dos en La Línea de la Concepción: “Manolo Alés” y “Monte Calpe”, cuya entidad titular es ASANSULL; una en San Roque: “Villa Carmela” perteneciente al ayuntamiento de este municipio; Y una en Tarifa: “Viento de Levante”, también se lleva a cabo desde ASANSULL.

➤ **Centros ocupacionales.** Estos centros pueden definirse como “aquellos destinados a proporcionar servicios de terapia ocupacional y de ajuste personal y social a minusválidos mayores de 16 años que no pueden integrarse en una empresa o en un centro especial de empleo”⁷⁵⁵. Tres son los dispositivos, todos ellos dependientes de ASANSULL (dos en La Línea de la Concepción y un centro en Tarifa).

c) **Viviendas tuteladas.** Están dirigidas a personas con discapacidades que puedan desarrollar una vida relativamente autónoma. Estas viviendas están totalmente adaptadas y supervisadas por profesionales. La gran parte de estas viviendas se encuentran en La Línea de la Concepción y en Algeciras, habiendo 7 pisos o viviendas tuteladas (3 en La Línea de la Concepción y 4 en Algeciras).

d) **Residencias para personas gravemente afectadas.** Son centros que cuidan a las personas que no pueden ser atendidas en su medio familiar, dado las complejas circunstancias de dependencia para realizar las ABVD. En los siete municipios se disponen de 6 residencias, repartidas entre La Línea de la Concepción, Algeciras, Los Barrios y Tarifa, cuatro de ellas pertenecen a ASANSULL y una a FEGADI. La única perteneciente a la Consejería de Salud y Bienestar social es la de Algeciras.

e) **Centros de atención infantil temprana.** Son centros encargados del desarrollo psicomotriz, comunicativo, psicológico, cognitivo, psicopedagógico psicológica, estimulación cognitiva, apoyo psicopedagógico desde el nacimiento del menor hasta los primeros años de vida. Para recibir los tratamientos en estos centros

⁷⁵⁵Instituto de Estadística de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. *Servicios Sociales y protección social*, cit., p.4.

es de manera obligatoria ser derivado por el área de pediatría del centro de salud de atención primaria. La entidad colaboradora en estos servicios es ASANSULL, con entidades en Algeciras, San Roque, La Línea de la Concepción, Los Barrios y Tarifa.

Además de estos recursos, en algunas localidades cuentan con: Centros de recuperación de minusvalías físicas, Centros de atención a minusválidos psíquicos, Centros de recuperación de minusvalías sensoriales etc. Por otra parte, se encuentran las prestaciones para personas con discapacidad, que son las siguientes:

a) Pensiones no contributivas (reguladas mediante el Real Decreto 357/91, modificado por Real Decreto 118/1998, de 30 de enero):

➤ **Pensiones no contributivas de invalidez:** “Se trata de prestaciones económicas a ciudadanos que se encuentren en situación de invalidez y en estado de necesidad de una prestación económica, asistencia médico-farmacéutica gratuita y Servicios Sociales complementarios, aunque no se haya cotizado o se haya hecho de forma insuficiente para tener derecho a una Pensión Contributiva”⁷⁵⁶.

En el año 2013, en Andalucía, el importe destinado a estas pensiones 251.212.938,06€, este importe fue incrementado en el año 2014 en 3.542.532,65€ más que en el 2013, descendiendo de nuevo en 2015 a un total de 253.874.877.23€. Sin embargo, el número de pensiones concedidas aumenta por año habiendo un total de 45.999 pensiones en el año 2013 e incrementándose hasta las 46.087 pensiones en 2015⁷⁵⁷. Las pensiones medias en Andalucía están en 393,79€, aunque este

⁷⁵⁶Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad - Servicis Socials i Igualtat - Discapacitat - Prestaciones Personas Discapacitat - Pensión no contributiva de invalidez. *Msssi.gob.es*. Disponible en: <http://msssi.gob.es/va/ssi/discapacitat/prestacionesPersonasDiscapacitat/pensionNoContributiva.htm> (Consultado 5 de abril de 2016).

⁷⁵⁷Pensiones No Contributivas de la S.S y Prestaciones Sociales y Económicas para Personas con Discapacidad, *IMSERSO.es.*, p. 20-25 Disponible en: <http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/evolnom20092015.pdf> (Consultado 5 de abril de 2016).

importe en el año 2015 desciende 0,73 céntimos, ahorrándose el gobierno el importe total de 33.643€ al año⁷⁵⁸.

En la provincia de Cádiz, el importe destinado a estas pensiones en el año 2014 fue un total de 50.654.810,14, siendo el número de pensiones en el año 2013, un total de 9.049, en 2014 208 más que el año anterior y en el 2015, la totalidad de pensiones concedidas fueron 9.132. Estando la pensión media –en el año 2014-, en la provincia de Cádiz en 392,23€, aunque este importe con respecto al año 2013 desciende 0,94 céntimos, ahorrándose el gobierno sólo en esta provincia un valor de 8.584€ el ese año⁷⁵⁹. Pues bien, en el Campo de Gibraltar hay más de un centenar de personas son beneficiarias de estas pensiones, pero ¿cuántas personas pueden “vivir” con esta cantidad al mes? ¿Se vive o se sobrevive? En muchos casos, este es el importe exclusivo que entra en la unidad familiar, tratándose de un ingreso inferior al IPREM.

➤ **Pensiones no contributivas por jubilación:** “son prestaciones económicas periódicas individualizadas para personas mayores de 65 años que carezcan de rentas o ingresos suficientes, aunque no hayan cotizado nunca o lo hayan hecho de forma insuficiente, y residan en territorio español durante un período determinado”⁷⁶⁰. Incluimos en este apartado las pensiones de jubilación, pues según la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, establece que “las pensiones no contributivas de invalidez, cuando sus beneficiarios cumplan la edad de sesenta y cinco años, pasarán a denominarse pensiones de jubilación”. En Andalucía, en el año 2013, se destinó un total de 277.549.797,72€ en estas pensiones, este importe se incrementó en 279.065.342,32 en el año 2014, descendiendo de nuevo en 2015 a un total de 275.934.937,53€. Lo mismo ocurre con el número de pensiones concedidas, en el año 2013 hubo 56.022

⁷⁵⁸Pensión No Contributiva de Invalidez. Subdirección General de Gestión del Imserso. Área de Prestaciones Económicas. Disponible en: http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/im_007259.pdf (Consultado en: 5 de abril de 2016).

⁷⁵⁹Ibídem.

⁷⁶⁰Instituto de Estadística de Andalucía. Conserjería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía. *Servicios Sociales y protección social*, cit., p.6.

pensiones, sumándose 596 más en 2014 y un total de 55.725 en 2015 (disminuyendo de nuevo las cifras de los años anteriores)⁷⁶¹. La pensión media en Andalucía ronda los 351€.

En la provincia de Cádiz, el importe destinado a estas pensiones en el año 2014 fue de 49.408.485,35, destinándose a un total de 9.881€ (226 pensiones más en el año 2013). Estando la pensión media en 357,19€ (año 2014)⁷⁶².

Es deber del gobierno subir las pensiones no contributivas y no bajarlas, ya sean por invalidez o por jubilación, no ser una mera ayuda caritativa. Además, en estos casos, se debería reducir la tarifa de luz, agua y gas al 50%, puesto que, como sostiene la Asociación de Ciencias Ambientales: “un 21% de los hogares españoles estaban experimentando condiciones asociadas a la pobreza energética en 2014. Un 6% de los hogares españoles (2,6 millones de ciudadanos) estaban dedicando más de un 15% de sus ingresos familiares en el pago de las facturas energéticas”⁷⁶³. Por lo tanto, si las personas que cobran 393,79€ de las pensiones no contributivas y pagan el 15% en estos gastos, ¿Qué importe le quedaría para subsistir? ¿Sólo 59€ al mes? En este último año, ha habido más de 7.000 muertes en España por pobreza energética, siendo Andalucía la Comunidad Autónoma más afectada⁷⁶⁴. Dado este hecho, las negociaciones entre distintas fuerzas políticas del gobierno (PP-PSOE), han acordado la modificación del art. 52, indicándose como recoge el periódico *El País* lo siguiente: “no se podrá interrumpir el suministro eléctrico a las familias que están declaradas como vulnerables”⁷⁶⁵. Además de esta modificación, se aprueba el

⁷⁶¹Pensiones No Contributivas de la S.S y Prestaciones Sociales y Económicas para Personas con Discapacidad, cit., p. 20-25.

⁷⁶² *Ibíd.*, p.30.

⁷⁶³EAPN, Andalucía, una de las comunidades que más sufre la pobreza energética. Disponible en: <http://eapn-andalucia.org/andalucia-una-las-comunidades-mas-sufre-la-pobreza-energetica/> (Consultado en: 17 de Noviembre de 2016).

⁷⁶⁴Marín, Y. (2016, 18 de noviembre de 2016). La pobreza energética, una tragedia invisible que causa 7.000 muertes al año en España *20 minutos*. Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/2891359/0/pobreza-energetica-causa-miles-muertes-anales-espana/> (Consultado 18 de noviembre de 2016).

Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica⁷⁶⁶. Esto se sabe que es una medida de protección, pero no en sí una solución...

b) Prestaciones sociales y económicas para personas con discapacidad, recogidas en el Real Decreto 383/1984, de 1 de febrero, por el que se establece y regula el sistema especial de prestaciones sociales y económicas. Estas ayudas pueden ser:

- Garantía de Ingresos Mínimos (S.G.I.M.);
- Ayuda de Tercera Persona (A.T.P.);
- Movilidad y Compensación por Gastos de Transporte (M.G.T.);
- Asistencia Sanitaria y Prestación Farmacéutica (A.S.P.F.).

En resumen, 547.204 personas viven en Andalucía con algún tipo de discapacidad, y como se corrobora la Junta de Andalucía, más de 100.000 son de la provincia de Cádiz. Muchas de las personas entrevistadas en situación de discapacidad mantienen que están “obligados” a vivir situaciones duras cada día (no poder pasear o realizar tareas por las barreras arquitectónicas, obstáculos sociales, rechazo laboral, dificultades económicas, deficiencia de recursos...) generándose un malestar en sí mismos, y si además, le añadimos a todo lo anterior (que seas de clase media-baja, te sientas excluido socialmente...) todos estos pesares incrementan, pues los materiales de ortopedia son caros y las ayudas económicas, como se ha podido comprobar, no alcanzan para permitirse artículos que superen unos importes. Esto hace que, aunque necesites de artículos con una gama considerable para mejorar tu calidad de vida diaria, se compren artículos de segunda mano o de gama baja, lo que acrecienta la incomodidad de estas personas. Por ello, los Servicios

⁷⁶⁵Marcos, J. (2016).El PSOE y el gobierno acuerdan prohibir los cortes de luz por pobreza energética. *El País*. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2016/12/21/actualidad/1482318690_808610.html (Consultado el 21 de diciembre de 2016).

⁷⁶⁶Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica. *BOE* núm. 310, de 24 de diciembre de 2016, páginas 90354 a 90362 (9 págs.).Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/12/24/pdfs/BOE-A-2016-12267.pdf> (Consultado el 28 de diciembre de 2016).

Sociales deben seguir abogando por garantizar información, formación y asesoramiento de todos los servicios y prestaciones disponibles como herramientas para garantizar el pleno desarrollo de las personas en situación de discapacidad, y los ayuntamientos, en colaboración con la Diputación de Cádiz y la Junta de Andalucía, deben trabajar para permitir unas prestaciones dignas a estas personas, reduciendo la vulnerabilidad y garantizando la igualdad real de oportunidades, pues toda persona tiene el derecho a ser incluido en la sociedad, pues la inclusión es el modo en que la sociedad debe dar respuesta a la diversidad, respondiendo a las necesidades de todas las personas, y no que sean éstas las que deban adaptarse al sistema. Es importante que, desde las familias, instituciones públicas, escuelas, instituciones políticas desarrollen programas, proyectos, intervenciones...de educación para la convivencia y la participación para que se fomente la inclusión en todos los ámbitos, y asegurar una sociedad más justa y plena de derechos.

2.7. Servicio de atención a las personas sin hogar.

Este servicio va dirigido a aquellas personas que no tienen un referente geográfico de domicilio, o tienen dónde hospedarse, pero con múltiples carencias y necesidades. Desde los Servicios Sociales Especializados pretenden, a través de los recursos disponibles en la zona, proporcionar manutención y estancias a aquellas personas que se encuentren en esta situación, además de orientarles sobre sus derechos, ayudas etc. con el objetivo de lograr una verdadera inclusión social⁷⁶⁷. La crisis económica azota a la clase media-baja sin medidas, incrementando las personas que se encuentran en exclusión social o en riesgo de estarlo.

Según la tipología europea del Sinhogarismo, se clasifican en distintas categorías posibles:

“a) Vivir en un espacio público; b) Pernoctar en un albergue y/o forzado a pasar el resto del día en un espacio público; c) Estancia en centros de servicios o refugios; e) Vivir en refugios para mujeres; f) Vivir en alojamientos temporales reservados a los inmigrantes y a los

⁷⁶⁷ Alemán Bracho, C. y Fernández García, T., *cit.*, p. 436.

demandantes de asilo; g) Vivir en instituciones: prisiones, centros de atención sanitaria, hospitales sin tener donde ir; h) Vivir en alojamientos de apoyo (sin contrato de arrendamiento); i) Vivir en una vivienda sin título legal (vivir temporalmente con familiares o amigos de forma involuntaria, vivir en una vivienda sin contrato de arrendamiento –se excluyen los ocupas-, etc.); j) Notificación legal de abandono de la vivienda; k) Vivir bajo la amenaza de violencia por parte de la familia o de la pareja; l) Vivir en una estructura temporal o chabola; m) Vivir en una vivienda no apropiada según la legislación estatal; n) Vivir en una vivienda masificada”⁷⁶⁸.

2.7.1. Marco Normativo.

En Europa, se han llevado a cabo varias políticas para combatir y reducir las personas que se encuentran sin hogar, como:

- a) La Declaración del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2010, sobre la estrategia de la UE en relación a las personas sin hogar.
- b) El Informe conjunto sobre protección social e inclusión social, elaborado por la Comisión y el Consejo en 2010.
- c) La Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2011, sobre una estrategia de la UE para las personas sin hogar.
- d) La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social. Estrategia Europa 2020.

Según la Unión Europea, se ha de promover la erradicación de la exclusión social. Para ello, se deben destacar algunos artículos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea importantes en materia del “Sinhogarismo”, como el art. 34.3, que defiende “el derecho a la ayuda social y a la vivienda, garantizando una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos

⁷⁶⁸FSMP, “Qué es el Sinhogarismo. Las personas sin hogar”. Disponible en:<http://www.fundacionsmp.org/spip.php?article24> (Consultado: 28 de noviembre de 2016).

suficientes” y el art. 31, que protege “el derecho a que toda persona disponga de un trabajo”.

En España, se puede hacer alusión a la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020, que plantea respuestas a las situaciones de estas personas y propone actuaciones para la inclusión social, asimismo la Constitución Española defiende numerosos artículos (art. 9.2, art. 15, art. 35, art. 41, art. 43, art. 47, art. 148.1.3 y art. 148.1.20) en defensa de las personas que se encuentran sin hogar, aunque muchos de estos derechos se vulneran.

Por último, resaltar en la materia, tanto la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, como del Decreto 2/1999 sobre el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía. En otro lugar, el Estatuto de Autonomía recoge en su art. 25 el derecho a la vivienda y en su art. 23.1, garantiza el derecho a acceder a las prestaciones del sistema público de Servicios Sociales a todas las personas en condiciones de igualdad.

2.7.2. Personas atendidas por el servicio a las personas sin hogar, especial referencia a los municipios del Campo de Gibraltar.

Estos datos que se van a analizar muestran qué perfil de personas actualmente se encuentran sin hogar, ya que a veces se desvirtúa la percepción sobre quiénes son estas personas y se sacan conclusiones erróneas. Se analizará a las personas que se encuentran sin hogar en España, Andalucía, la provincia de Cádiz y el Campo de Gibraltar.

Según la encuesta realizada por el INE, a finales del año 2012 (31 de diciembre de 2012, siendo la versión más actual publicada), España cuenta con un total 22.938 personas sin hogar (18.426 hombres y 4.513 mujeres), cuyas edades, con un 76,8%, están comprendidas entre 30 y 64 años⁷⁶⁹. El 54,2% de las personas que se encuentran sin hogar en nuestro país son de nacionalidad española y un 45,8% son

⁷⁶⁹INE (2012): *Encuesta a las personas sin hogar por sexo y edad*. Resultados nacionales. Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/10/yfile=01001.px> (Consultado: 28 de noviembre de 2016).

personas de origen extranjero⁷⁷⁰. Si se desglosan estos datos por nacionalidad, quedaría de la siguiente manera:

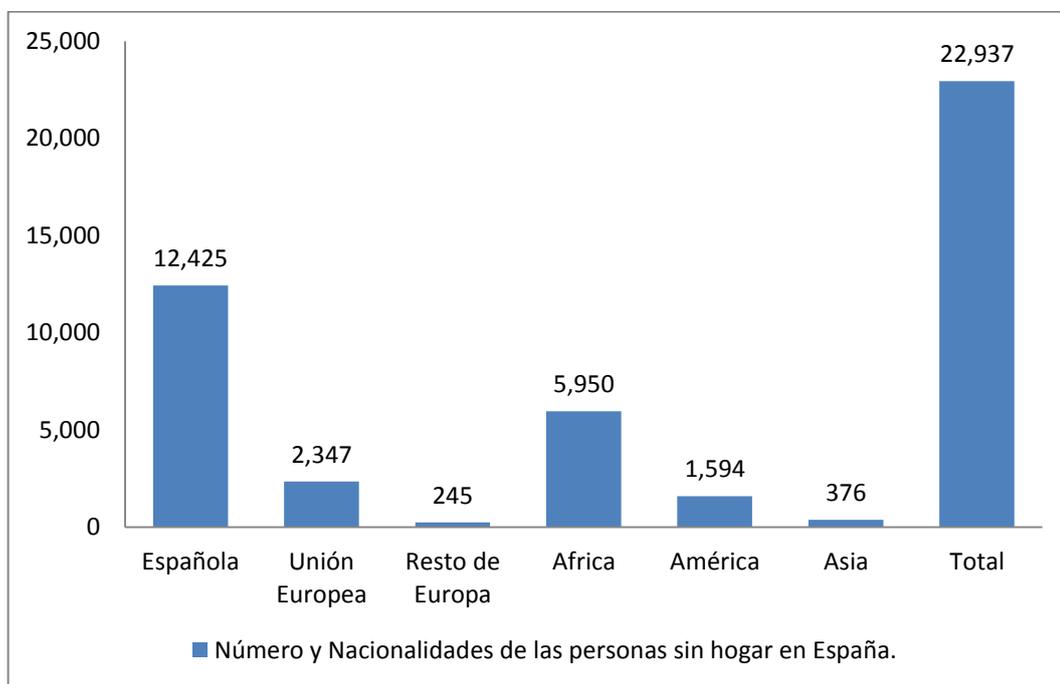


Gráfico Núm. 72: Número y nacionalidades de las personas sin hogar en España. Diciembre 2012. Fuente: INE. Elaboración propia.

La mayoría de las personas sin hogar son españolas y de las personas de origen extranjero que se encuentran en esta situación, gran parte procede de África (25,9%), siguiéndole las personas de la Unión Europea (10,2%) y América (7%). Las personas en esta situación con frecuencia suelen pernoctar en albergues o residencias (9.915), pisos facilitados por ONGs u organismos (3.537) o en espacios públicos (3.419)⁷⁷¹. En España, las plazas disponibles en albergues o residencias, están en torno a las 14.000, habiendo 22.938 personas que se encuentran sin hogar, no hay que decir que son insuficientes para atender las necesidades de todas las

⁷⁷⁰INE (2012): *Encuesta a las personas sin hogar por comunidad autónoma de ubicación del centro y nacionalidad. Resultados nacionales.* Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/10/yfile=01006.px> (Consultado: 28 de noviembre de 2016).

⁷⁷¹INE (2012): *Encuesta a las personas sin hogar por situación laboral en la última semana y lugar de pernoctación. Resultados nacionales.* Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/10/yfile=03004.px> (Consultado: 29 de noviembre de 2016).

personas que no disponen de vivienda, además la mayoría de estas “viviendas” son de carácter temporal y en concreto.

En el Campo de Gibraltar, las asociaciones destinadas a las personas sin hogar son pocas:

- Fundación Prolibertas, llevan a cabo servicios para personas sin hogar y cuentan en Algeciras con la Casa de Acogida “Marcos Criado”, cuyos destinatarios son principalmente personas de origen extranjeros y personas de Centros Penitenciarios. Esta casa posee 14 habitaciones.
- Fundación Cruz Blanca, es un proyecto dedicado a las personas sin hogar. Esta fundación cuenta con un albergue de emergencia social “San Vicente de Paul” que dispone de 18 plazas. Además, cuentan con varios proyectos: Cobertura de necesidades básicas; Prostitución y trata de personas...
- Asociación Hogar Betania, trabaja para y por las personas en situación de riesgo social por exclusión. Llevan a cabo 4 proyectos: Centro de Atención Integral (20 personas); Albergue Nocturno (12 plazas); Comedor y Campaña.

Sólo estos centros son los que disponen de alberges o centro residencial, en el caso del Hogar Betania, en el Campo de Gibraltar. Pero aun así siguen siendo pocas las plazas de alberges y si hablamos de Centros Residenciales aún se necesitan más pues sólo está, como se ha expuesto el Hogar Betania con 20 plazas para todo el Campo de Gibraltar.

Pues bien, el 44,5% del total de las personas sin hogar llevan sin alojamiento propio más de 3 años⁷⁷² y aquellos que encuentran algún tipo de hospedaje, lo hacen a través de los Servicios Sociales⁷⁷³.

⁷⁷²INE (2012): *Encuesta a las personas sin hogar por tiempo que llevan sin alojamiento propio y sexo. Resultados nacionales.* Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/10/yfile=04021.px> (Consultado: 29 de noviembre de 2016).

⁷⁷³INE (2012): *Encuesta a las personas sin hogar por gestiones para encontrar alojamiento en los últimos seis meses y sexo. Resultados nacionales.* Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/10/yfile=04025.px> (Consultado: 29 de noviembre de 2016).

En cuanto al consumo de drogas la gran parte de las personas sin hogar no tienen ningún tipo de hábitos sólo un 13,5% han consumido alcohol de manera moderada y el 37,3% han consumido alguna vez drogas⁷⁷⁴.

Con respecto a los Servicios Sociales a nivel nacional, un total de 19.194 personas sin hogar acuden a estos servicios o han tenido contacto con los trabajadores sociales, frente a 3.744 que no lo han hecho⁷⁷⁵. Conforme a estos datos, las personas que se encuentran sin hogar acuden a estos servicios principalmente por: “servicios de alojamiento (60,2% de las personas), comedor (67,3%), información, orientación y acogida (56,7%) y servicios de higiene (53,6%). Los servicios más requeridos por las personas sin hogar son los de comedor (64,2%), el de orientación, información y acogida (55,2%) y el alojamiento (49,5%)”⁷⁷⁶. Estos son los servicios o prestaciones sociales que se solicitan y conceden en mayor medida en los Servicios Sociales españoles:

⁷⁷⁴INE (2012): *Encuesta a las personas sin hogar*. Resultados nacionales. Madrid, p.8-9. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np761.pdf> (Consultado: 28 de noviembre de 2016).

⁷⁷⁵INE (2012): *Encuesta a las personas sin hogar según si han tenido o no contacto con trabajador social y sexo*. Resultados nacionales. Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/10/yfile=07001.px> (Consultado: 29 de noviembre de 2016).

⁷⁷⁶INE (2012): *Encuesta a las personas sin hogar*, cit., p.9.

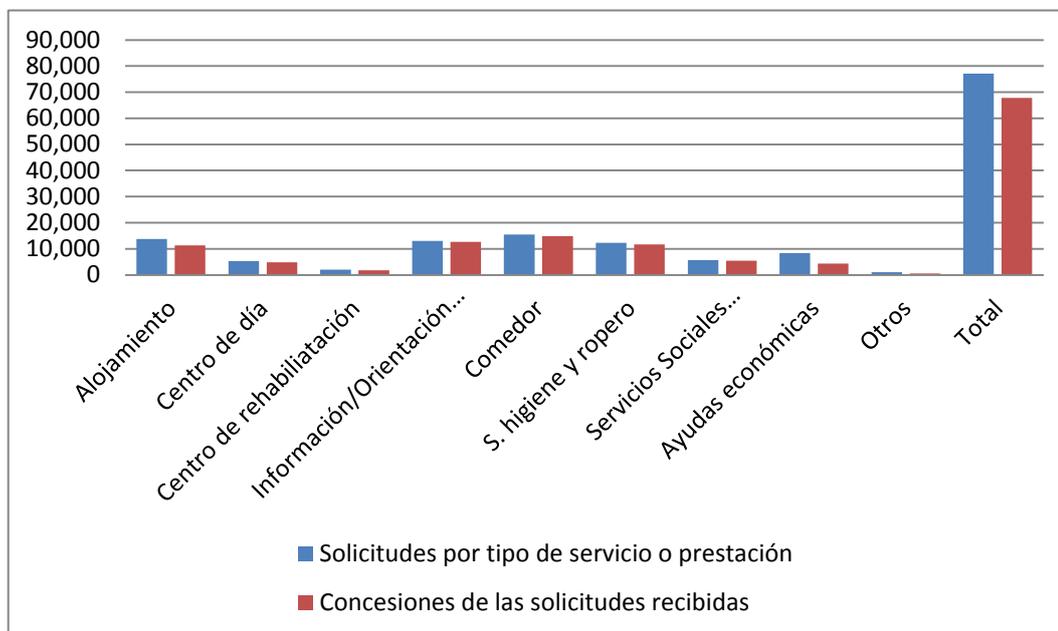


Gráfico Núm. 73: Solicitudes y concesiones por servicio o prestación. Año diciembre 2012

Fuente: INE. Elaboración propia.

En cuanto a lo expuesto en el INE, sobre la percepción que tienen las personas sin hogar sobre las ayudas que han recibido por parte de los Servicios Sociales y/o las distintas prestaciones: “un 55,6% considera que le ayudaron bastante o mucho, mientras que el 44,4% opina que le ayudaron poco o nada”⁷⁷⁷.

Con respecto a las situaciones de exclusión y vulnerabilidad social, se comprueba que la mitad del total de las personas sin hogar, han sido víctimas de algún delito o agresión, en concreto 11.692 personas. La mayoría de ellas han sido agredidas física o verbalmente, les han robado dinero, pertenencias, documentaciones o han sido timadas. Un dato escalofriante, además del expuesto, es que 657 personas han sufrido algún tipo de agresión sexual, más de 500 mujeres han sido violentadas sexualmente. Y, es que aún en el siglo XXI, las personas que viven en estas circunstancias son fuertemente estigmatizadas.

¿Cuántos derechos quedan vulnerados según los datos recopilados y analizados sobre las personas que se encuentran sin hogar?

Además, la mayoría no disponen de empleo, exactamente 17.835 y de este total 8.551 personas no buscan empleo por los siguientes motivos: por su salud (2.158

⁷⁷⁷Ibídem.

personas), porque creen que no hay ofertas de trabajo para ellos (1.801 personas), porque no tienen papeles para poder trabajar (1.559 personas), porque creen que por sus edades ya nadie le van a contratar (1.443 personas) u otras razones (1.437 personas), el resto es por falta de formación, porque están de paso...⁷⁷⁸ Por lo tanto, el 40% de las fuentes de ingresos de estas personas es la renta mínima de inserción, siguiéndole los ingresos obtenidos o prestados por parte de personas que se encuentran en las mismas condiciones (8,5%), de algún amigo o conocido (8,3%) o de algún familiar (6,6%)⁷⁷⁹. Según el INE, la mayoría pueden subsistir gracias a estas ayudas mencionadas y/o a las pensiones no contributivas u otras prestaciones (13,3%), aunque aun así el índice más elevado se encuentra en personas que se encuentran sin ninguna fuente de ingresos, siendo un total de 4.467 las que viven esta situación⁷⁸⁰.

Pues bien, al llegar a este punto, se ha de hacer referencia a nuestra Comunidad Autónoma con respecto a esta cuestión. Andalucía cuenta con 3.009 personas sin hogar, es decir, un 13,11% del total de las personas sin hogar a nivel nacional. Siendo 2.443 el número de hombres y 566 el número de mujeres⁷⁸¹. Al respecto, Andalucía se posiciona, a nivel nacional, como la tercera Comunidad Autónoma con mayor índice de personas sin hogar, quedando por encima Cataluña con 4.888 personas y la Comunidad de Madrid por 3.532 personas, siendo las Comunidades

⁷⁷⁸INE (2012): *Encuesta a las personas sin hogar por mayor fuente de ingresos y sexo*. Resultados nacionales. Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/l0/yfile=03019.px> (Consultado: 29 de noviembre de 2016).

⁷⁷⁹INE (2012): *Encuesta a las personas sin hogar por razones por las que no busca trabajo*. Resultados nacionales. Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/l0/yfile=03018.px> (Consultado: 29 de noviembre de 2016).

⁷⁸⁰ *Ibidem*.

⁷⁸¹INE (2012): *Encuesta a las personas sin hogar por sexo y comunidad autónoma de ubicación del centro*. Resultados nacionales. Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/l0/yfile=01004.px> (Consultado: 30 de noviembre de 2016).

Autónomas con menor número de personas que se encuentran sin hogar La Rioja (117 personas), Castilla-La Mancha, (202 personas) y Cantabria (263 personas)⁷⁸².

De las 3.009 personas que se encuentran en Andalucía sin hogar, 1.633 son de nacionalidad española y 1.376 de origen extranjero, estos datos se distribuyen de la siguiente manera:

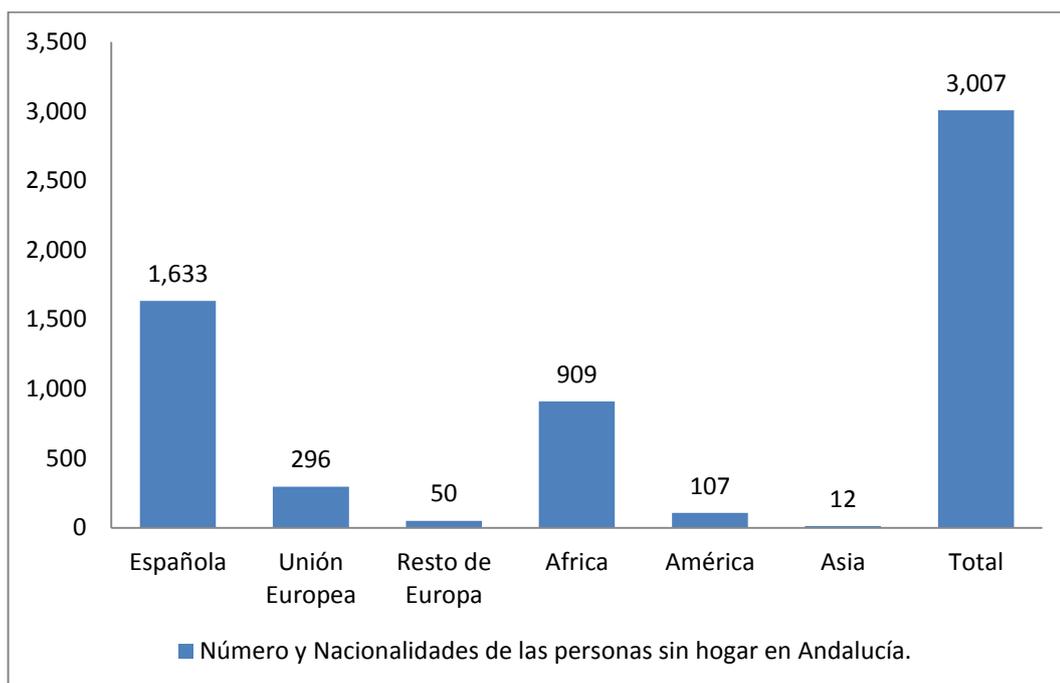


Gráfico Núm.74: Número y nacionalidades de las personas sin hogar en España. Diciembre 2012. Fuente: INE. Elaboración propia.

Al igual que a nivel nacional, en la Comunidad Autónoma de Andalucía después del índice de las personas españolas que constituye un 54,3%, sin hogar, predomina las personas de África (30,2%), siguiéndole aquellos procedentes de la Unión Europea, aunque con 613 personas menos que las personas procedentes de África (9,8%) y América (3,6%).

Por consiguiente, conviene explicitar el número de personas que se encuentran sin hogar en la provincia de Cádiz. En Andalucía, son más de 3.000 personas las que se encuentran en dicha situación, pues de éstas el 40% se encuentran en la provincia

⁷⁸² *Ibíd.*

de Cádiz es decir, alrededor de 1.200 personas en nuestra provincia se encuentran sin vivienda⁷⁸³. Con respecto a este dato, es conveniente saber que de las 1.200 personas que se encuentran en Cádiz sin hogar, 85 personas fueron atendidas a través de los Servicios Sociales Comunitarios en el Campo de Gibraltar en el año 2013⁷⁸⁴ y 135 en el año 2014⁷⁸⁵, quiere esto decir que son alrededor de un centenar de personas son las que encuentran sin hogar en el Campo de Gibraltar, además añadir a estos datos todas aquellas personas que se hallan en esta situación pero no acuden a los Servicios Sociales. Las localidades donde hay mayor número de personas sin hogar del Campo de Gibraltar son La Línea de la Concepción y Algeciras. En La Línea de la Concepción, a través de un programa de Cáritas Arciprestal, llamado “Café y Calor” se conoce lo siguiente:

“En este municipio la media de participantes diarios que se encuentran sin hogar son un total de 31 personas, dándose picos de máxima asistencia de 42 personas. Además, de las personas que no acuden a estos programas por desconocimiento, vergüenza etc., hay también personas que se encuentran en centros residenciales. Es, por tanto, que en esta localidad se puede sumar más de 80 personas las que se hallan sin hogar permanente y muchas de ellas, en condiciones inhumanas. El 81% son de nacionalidad española y 19% de otras nacionalidades. El 76% de los participantes son hombres y el 24% mujeres y la media de edad es de 49 años”⁷⁸⁶.

En Algeciras, también a través de un programa de Cáritas Arciprestal, sostienen que: “más de 40 personas se encuentran sin hogar, siendo 20 personas las que viven en la calle. La edad media se encuentra entre los 40 o 50 años, y en su mayoría son origen marroquí”⁷⁸⁷.

⁷⁸³ Información cedida por Cartitas Diocesana de Cádiz.

⁷⁸⁴ Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2013: Distribución de los usuarios/as Totales...*, cit., nota 382.

⁷⁸⁵ Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2014: Distribución de los usuarios/as Totales...*, ult. loc. cit.

⁷⁸⁶ Información recopilada en la Memoria del programa “Café y Calor”, cedido por el presidente José Antonio Sánchez García.

Pues bien, los usuarios totales atendidos por los Servicios Sociales en personas sin hogar en el Campo de Gibraltar, en el año 2013:

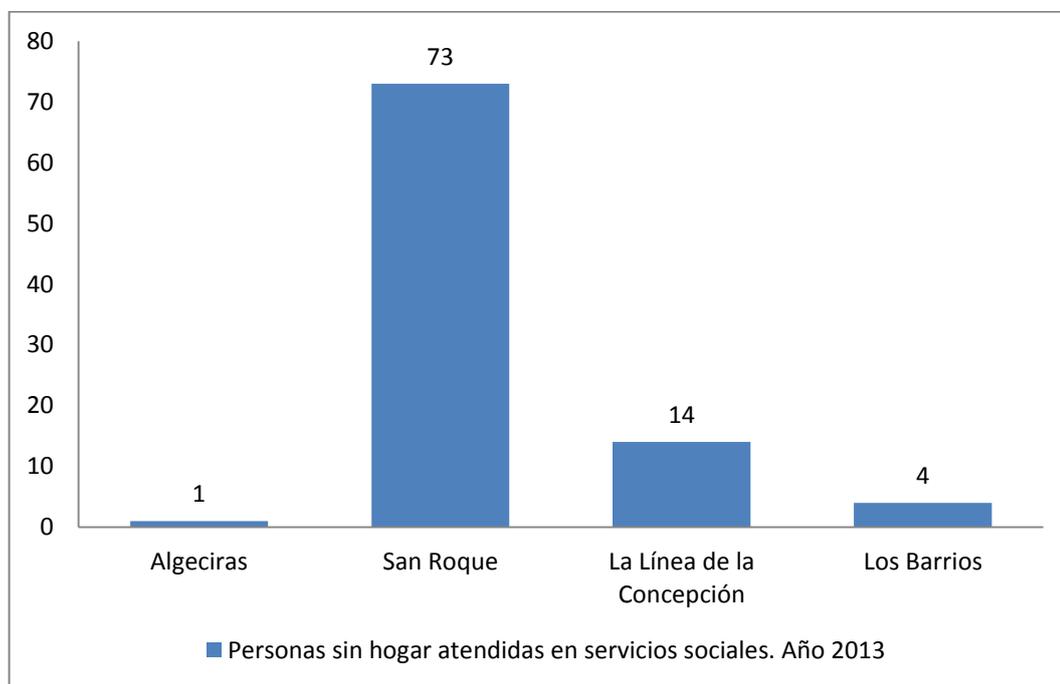


Gráfico Núm.75: Personas sin hogar atendidas por Servicios Sociales. Diciembre 2012. Fuente: INE. Elaboración propia.

San Roque, es el municipio con mayor número de usuarios atendidos, siguiéndole La Línea de la Concepción. El total de personas en esta situación, atendidas por los Servicios Sociales de los municipios del Campo de Gibraltar, suman 92. Pero, sin lugar a dudas hay muchas más, pues si se comparan los datos anteriormente expuestos, la suma de los programas de Cáritas en los municipios de Algeciras y La Línea de la Concepción, atienden cada noche alrededor de 80 personas entre los dos programas.

Aunque haya normativa tanto internacional, nacional y autonómica sobre las personas que se encuentra sin hogar, aún no se han reconocido los derechos de estas personas, aún sigue sin haber una institución u organismo que marque las pautas, coordine programas y realice evaluaciones, así como trabajos de prevención

⁷⁸⁷EUROPA SUR (2014, 20 de marzo de 2014). Cruz roja reparte alimentos a unos 20 sin hogar por las noches en Algeciras. *Europasur*. Disponible en: http://www.europasur.es/algeciras/Cruz-Roja-reparte-alimentos-Algeciras_0_790421108.html (Consultado: 30 de noviembre de 2016).

destinados exclusivamente a las personas sin hogar. Y, aunque la Constitución y el Estatuto de Autonomía recojan artículos que se pueden aplicar a esta realidad, no hay una normativa específica para las personas que se encuentran en esta situación y las que existen se encuentran obsoletas y poco específicas. Además, tampoco existe un Observatorio sobre las Personas Sin Techo, por lo que es complejo saber estadísticas, movimientos internos y conocimientos sobre esta población.

Por otra parte, son muy pocos los recursos destinados a estas personas desde las administraciones públicas, la mayoría de los albergues o centros tienen horarios reducidos y escasas plazas, es decir, recursos insuficientes para llevar a cabo una atención integral de todas las personas que se están encontrando en situaciones de tal envergadura en nuestra provincia.

Los Servicios Sociales de los ayuntamientos del Campo de Gibraltar deben ser dotados de recursos y equipamientos para combatir este problema social y trabajar en la prevención, así como abordar servicios homogéneos en toda la provincia. Al igual que en otros Servicios Sociales Especializados, no se puede quedar en la voluntariedad de las administraciones públicas para ver si se llevan a cabo o no programas, o si bien se destinan o no partidas presupuestarias para llevar a cabo dichos programas, porque así no hay una continuidad ni un trabajo a largo plazo con estas personas, lo que dilata la desprotección y la precariedad social. Se han de llevar a cabo, como dijimos en los demás servicios, políticas institucionales que solucionen la raíz de estos problemas y no seguir suplantando estas necesidades con programas dotados de subvenciones que llevan a cabo tareas poco profesionales y meramente caritativas, dejando de lado los Servicios Sociales. Se debe luchar por y para la inclusión social y laboral verdadera de estas personas que se encuentran sin hogar, creando unos Servicios Sociales sólidos, un marco normativo específico y propio hacia estas personas, así como partidas presupuestarias estables para abordar programas dirigidos a actividades de inclusión social, prevención y concienciación. Además, los Servicios Sociales Especializados deben orientar, asesorar y coordinar todas las actividades, derivaciones y programas que se lleven a cabo en sus municipios desde unidades especializadas en personas sin hogar y crear, al igual que

hay en el sector de Dependencia, Programas Individualizados de Atención para que cada persona sea atendida desde su realidad.

2.8. Otros colectivos sociales que requieran intervención por parte de los Servicios Sociales.

Hay otros campos de intervención por parte de los Servicios Sociales, que, aunque no tengan un número igual de elevado que el resto de los que se han estudiados, también son atendidos por estos servicios públicos, como son:

- **Atención a las personas con conductas disociales:** “Tiene como finalidad la prevención de la delincuencia, y la reinserción social de los internos en centros penitenciarios y de aquellos que hubiesen cumplido ya la condena, así como la atención de su familia”⁷⁸⁸. En el Campo de Gibraltar, según la Junta de Andalucía, en el año 2013 y 2014, se llevaron a cabo las siguientes atenciones⁷⁸⁹:

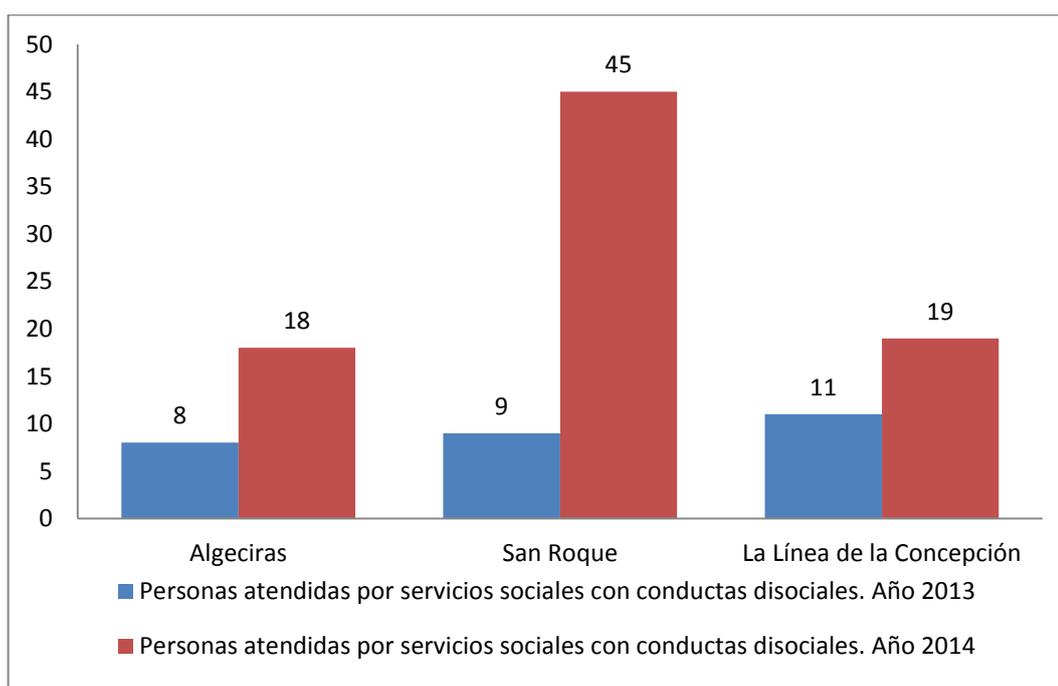


Gráfico Núm.76: Personas atendidas por Servicios Sociales por conductas disociales. Año 2013 y 2014. Fuente: Junta de Andalucía. Elaboración propia.

⁷⁸⁸Definición recogida de la antigua Ley 2/1988, de 4 de abril, cit., art. 11.6, pues en la actual Ley 9/2016, de 27 de diciembre se encuentra derogada dicha enunciación.

⁷⁸⁹Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2013 y 2014: Distribución del número de usuarios/as según el tipo de prestación (...)*, cit., nota 323 y 424.

- **Minorías étnicas:** “Tiene por objeto procurar la igualdad de los derechos de los ciudadanos, respetando siempre sus aspectos culturales e históricos y eliminar las discriminaciones por motivos raciales”⁷⁹⁰. En el Campo de Gibraltar, según la Junta de Andalucía, en el año 2013, se llevaron a cabo las siguientes atenciones⁷⁹¹:

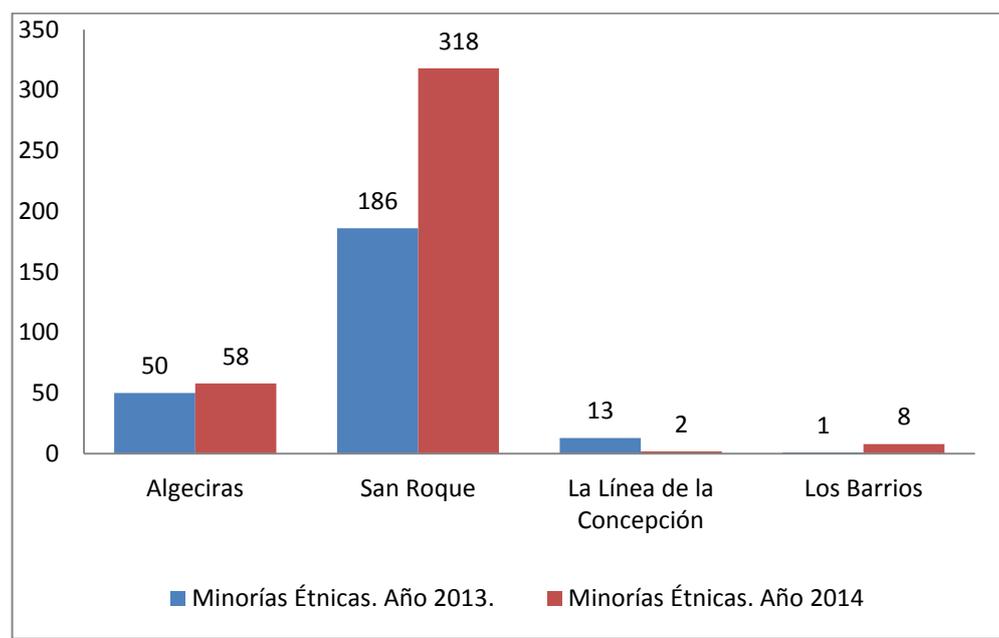


Gráfico Núm.77: Minorías étnicas atendidas por Servicios Sociales. Año 2013 y 2014. Fuente: Junta de Andalucía. Elaboración propia.

⁷⁹⁰Definición recogida de la antigua Ley 2/1988, de 4 de abril, cit., art. 11.5, pues en la actual Ley 9/2016, de 27 de diciembre se encuentra derogada dicha enunciación.

⁷⁹¹Consejería de Salud y Bienestar Social - Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2013 y 2014: Distribución del número de usuarios/as según el tipo de prestación (...)*, cit., nota 323 y 424.

CAPÍTULO 12

SERVICIOS SOCIALES Y EXCLUSIÓN SOCIAL

El concepto de exclusión social no fue acuñado hasta finales del siglo XX, pero ha existido durante toda la historia. La expresión “exclusión social”, se comenzó a utilizar a finales del siglo XX para referirse, como lo hace Tezanos: “a todas aquellas personas que se encuentran fuera de las oportunidades vitales que define una ciudadanía social y plena en las sociedades avanzadas”⁷⁹². La exclusión social ha sido definida por muchas fundaciones, entidades, instituciones, autores...pero se mostrarán las definiciones que más se han utilizado y se utilizan para concretar este proceso de carácter estructural.

Esta situación, según la Fundación Europea, se puede entender como: “un proceso mediante el cual personas o grupos quedan total o parcialmente excluidos de la plena participación en la sociedad en la que viven. Puede deberse a la carencia de un empleo seguro (exclusión del mercado de trabajo) o al carácter limitado del acceso a las prestaciones o Servicios Sociales. Puede estar relacionado con la ausencia de plenos derechos de ciudadanía”⁷⁹³.

Por otro lado, en los informes de la Unión Europea el término de exclusión social, hace referencia a “la imposibilidad de gozar de los derechos sociales sin ayuda, en la imagen desvalorizada de sí mismo y de la capacidad personal de hacer frente a las obligaciones propias, en el riesgo de verse relegado de una forma duradera al estatus de personas asistidas y en la estigmatización que todo ello conlleva para las personas y, en las ciudades, para los barrios en que residen”⁷⁹⁴.

⁷⁹²Tezanos, J. F., *op.cit*, p.11.

⁷⁹³Europea, F. (1995). Los servicios de bienestar público y la exclusión social: El desarrollo de iniciativas orientadas hacia los consumidores en la Unión Europea. *Dublín, Alemania*.

⁷⁹⁴Comisión de las Comunidades Europeas (1992). *Hacia una Europa de la Solidaridad. Intensificación de la lucha contra la exclusión social y la promoción de la integración*, Bruselas, p.7.

Pero, cuando se habla de “exclusión social”, no sólo se refiere al ámbito económico, sino que hay muchos más ámbitos y/o factores que determinan este proceso de marginalización social. No es un destino personal casual, es un proceso el que intervienen muchos factores excluyentes⁴⁵. Para Robert Castel, existen tres zonas en la que se puede encontrar una persona, estas son las siguientes⁷⁹⁵:

a) **Zona de integración social.** Se encuentran aquellos individuos que tienen un trabajo estable, una vivienda y una relación familiar sólida.

b) **Zona de vulnerabilidad.** Se encuentran las personas con cierta “inestabilidad” laboral. Además, sus relaciones familiares y sociales presentan debilidades.

c) **Zona de marginalidad y exclusión social.** Se encuentran aquellos sujetos que no poseen trabajo y, además, se hallan en aislamiento social.

Con la definición de las anteriores zonas sociales, se percibe que la exclusión social es el resultado de una grave situación de vulnerabilidad, en la que los pilares sociales, familiares, económicos y laborales no existen o son muy frágiles. Además de estas tres zonas, otros autores como Carlos García Serrano y Miguel Ángel Malo, añaden otra zona: “Zona de Asistencia”⁷⁹⁶, que la enmarcan justo antes de la zona de exclusión social, pues sostienen que antes de llegar a dicha situación, las instituciones públicas, son las que ante casos de vulnerabilidad social deben trabajar y tener herramientas para evitar que el final de la persona sea la exclusión social. Sin embargo, si esta zona tampoco sirve para encauzar la situación, es entonces cuando se pasa a la última zona donde “Nada está bien”⁷⁹⁷. Según White, para quedar excluido totalmente de la sociedad se debe dar⁷⁹⁸: “la exclusión de la sociedad civil, la exclusión por deficiencia en la aplicación de recursos sociales a grupos con

⁷⁹⁵Castel, R. (1997). *Metamorfosis de la cuestión social, las Paidé's* en Tezanos, J. F. (2001). *Tendencias en desigualdad y exclusión social* Editorial Sistema, p.45-46.

⁷⁹⁶García Serrano, C. y Malo, M.A. “El comportamiento económico de los excluidos: un modelo de política social”, en Tezanos, J. F., *Tendencias en desigualdad y exclusión social, op.cit.*, p. 47 - 48.

⁷⁹⁷Tezanos, J. F., *op.cit.*, p. 48.

⁷⁹⁸White, P. (1998). Ideologies, social exclusion and spatial segregation in Paris. *Urban Segregation and the Welfare State, London, Routledge*, 148-167.

determinadas necesidades, la exclusión de la producción social y la exclusión por falta de recursos”. Es decir, una persona se encuentra excluida cuando se encuentra en una situación de marginación, discriminación y segregación en todos sus ámbitos.

Por otro lado, muchos autores sostienen que la exclusión social es un sinónimo de privación, entendida como: “un estado objetivo de desventajas sociales y materiales relativas a la comunidad local, la sociedad o la Nación a la cual un individuo, la familia o el grupo pertenecen”⁷⁹⁹. Se pueden distinguir varios factores que coadyuvan a la exclusión social, según Tezanos se pueden distinguir:

	Factores de Exclusión
Laborales	Paro, Subempleo, Temporalidad, Precariedad laborales, carencia de Seguridad Social, carencias de experiencias laborales previas...
Económicos	Ingresos insuficientes, irregulares, carencia de ingresos, endeudamiento, infravivienda, hacinamiento, sin hogar...
Culturales	Pertenencia a minorías étnicas, personas de origen extranjera, analfabetismo o baja instrucción...
Personales	Variables “críticas” de edad y sexo, discapacitados, personas con adicciones, antecedentes penales,

⁷⁹⁹Townsend, P. (2014). *International analysis poverty* Routledge, pp.113 y 240.

	refugiados...
Sociales	Carencia de vínculos familiares fuertes, familias mono parentales, carencias de redes sociales de apoyo, entorno residencial decaído, aislamiento...

Cuadro Núm.15: Factores de exclusión. Fuente y Elaboración: Tezanos, J. F. (2001). *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Editorial Sistema, p.41. Diferencias entre las nociones de pobreza y exclusión social.

A estos factores, anteriormente expuesto se le puede añadir, los factores estructurales como son: el mercado laboral, la precariedad, la tendencia a la fragmentación social, la crisis en el Estado del Bienestar...⁸⁰⁰ Pues bien, todos estos factores pueden conllevar a una situación de exclusión social, pero uno de los factores más excluyentes es el económico, pues conlleva a situaciones de carencias de los recursos básicos. En España, hay muchas personas en situación de pobreza (tanto relativa como absoluta), afectándoles tanto en sus aspectos físicos y psíquicos, como sociales, pero no se puede confundir el término pobreza con el de exclusión social. Según Tezanos se pueden observar claramente numerosas diferencias entre la pobreza y la exclusión social (se exponen algunas discrepancias):

Rasgos de diferenciación	Pobreza	Exclusión Social
Situación	Es un estado	Es un proceso
Carácter	Personal	Estructural
Sujetos afectados	Individuos	Grupos sociales
Dimensiones	Unidimensional	Multidimensional
Tendencias sociales	Pauperización	Dualización social
Riesgos	Marginación Social	Crisis en los nexos sociales
Dimensiones personales	Fracaso, pasividad	Desafiliación, resentimiento

⁸⁰⁰Tezanos, J. F., *op.cit.*, p.73.

Cuadro Núm.16: Factores de exclusión. Diferencia entre pobreza y exclusión social. Fuente y Elaboración: Tezanos, J. F. (2001). *Tendencias en desigualdad y exclusión social* Editorial Sistema, p.31. Diferencias entre las nociones de pobreza y exclusión social.

A nivel mundial, según el Informe publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el Desarrollo Humano (1998): “el 20% de los habitantes de los países de mayor ingreso consumen un 86% de los recursos del planeta, mientras el 20% más pobre, un minúsculo 1,3%”⁸⁰¹.

En España, según el Informe FOESSA realizado en el año 2014, la pobreza severa crece:

“En el 2007, los hogares situados bajo el estricto umbral del 30% de la mediana equivalente en el periodo analizado (umbral estable), era del 3,5%; llegando al 7,3% en 2013. Además, el 54% de los hogares excluidos se encuentran bajo el umbral de pobreza y el 23,8% en situación de pobreza severa”⁸⁰².

Además de estos datos, según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del año 2015, se estima que el 22,1% de la población española están en riesgo de pobreza (con datos de ingresos de 2014) y que uno de cada cinco hogares vive bajo el umbral de la pobreza, siendo un 6,4% aquellas que presentan carencia material severa⁸⁰³.

Por otra parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía, se encuentra en el segundo puesto de los ingresos medios anuales más bajos de España (7.942€ por persona) y en el primer puesto en cuanto a las tasas de riesgo de pobreza, con un 35,7%⁸⁰⁴. Tanto la renta media por persona, por hogar y la unidad de consumo bajan considerablemente, según los datos publicados en el INE, estos son los últimos datos pertenecientes a estas categorías:

⁸⁰¹Informe sobre el desarrollo humano 1998 (1998). Mundi-prensa Libros ed. Madrid, p.15. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1998_es_completo_nostats.pdf (Consultado 20 noviembre de 2016).

⁸⁰²VII Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España (2014). *Madrid: Cáritas, Fundación FOESSA.* Disponible en: http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/descargas/VII_INFORME.pdf (Consultado 22 noviembre de 2016).

⁸⁰³INE.es. (2016). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2015.* Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np969.pdf> (Consultado 25 noviembre de 2016).

⁸⁰⁴Ibidem., pp. 10-11.

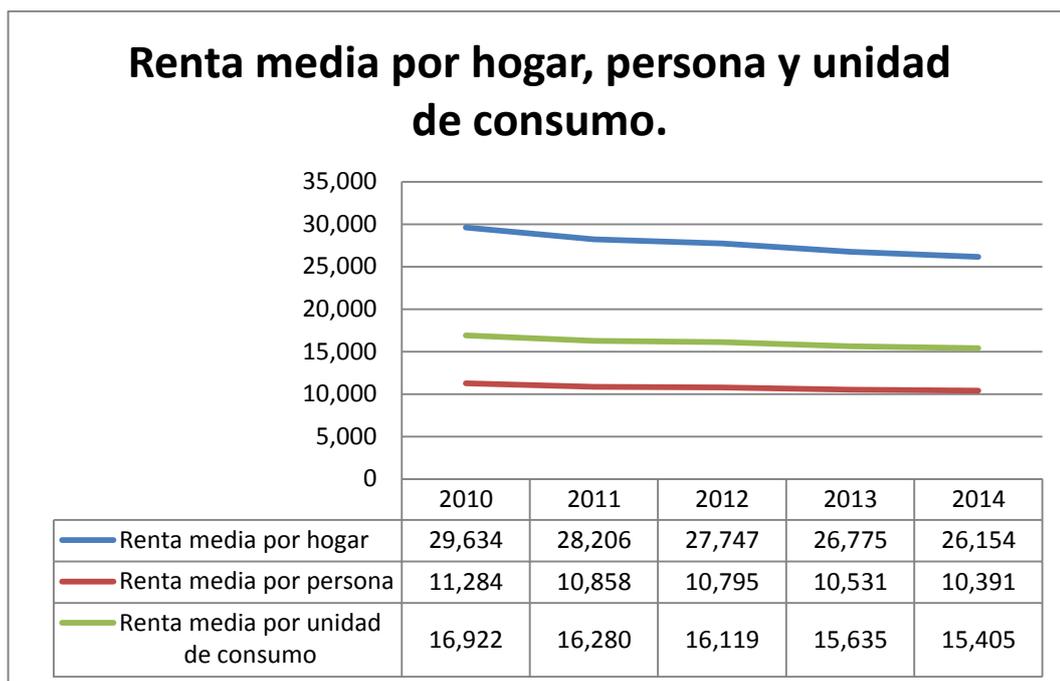


Gráfico Núm. 78: Renta media por hogar, persona y unidad de consumo. Fuente: INE.

Elaboración propia.

Como se expone en la gráfica anterior, la renta media en los tres casos disminuye. Si comparamos los datos del 2010, con respecto a los del 2014, la renta media por hogar se reduce en 3.480€, la renta media por persona disminuye en 893€ y la renta por unidad de consumo decrece en 1.517€ y la Privación Material Severa, en la Comunidad autónoma de Andalucía cada vez se acentúa más, ya son 671.923 las personas andaluzas que viven en esta situación de privación material⁸⁰⁵.

Según la Encuesta de Calidad de Vida 2015, un 55% de los andaluces no pueden permitirse ir de vacaciones ni poder hacer frente a gastos imprevistos, un 11,3% afirman tener retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal y un 15,3% tienen dificultades para llegar a fin de mes⁸⁰⁶.

En referencia a las personas que se encuentran en situación de exclusión social Andalucía, según el Informe Foessa 2014, en el año 2013 supera el 25%, es decir, más de 2 millones de personas y más de 697.000 hogares⁸⁰⁷. Además, de estas

⁸⁰⁵Ibidem., p.6.

⁸⁰⁶Ibidem., p.12.

personas que se encuentran en exclusión social, un 13,1% se hallan en exclusión social severa, es decir más de 1 millón de personas y 334.000 hogares⁸⁰⁸. Los grupos con mayor tasa de riesgo de exclusión social en Andalucía, son las personas de origen extranjero no pertenecientes a la UE (73,8%), las personas ocupadas con trabajos irregulares (53,5%), así como las personas desempleadas de larga duración y desempleados (más de un 50%). Igual pasa con la tasa de pobreza, los grupos más vulnerables ante la situación de pobreza además de los menores de 16 años, que es la tasa con mayor índice (28,8%)⁸⁰⁹, aumenta la pobreza en “ocupados, parados e inactivos”⁸¹⁰.

Pues bien, trasladándonos ahora a los datos sobre la provincia de Cádiz, podemos afirmar que, la situación de exclusión social no es mejor la provincial que la autonómica. Según un estudio realizado por Cáritas sobre la provincia de Cádiz: “sólo 1 de cada 5 hogares gaditanos se encuentran en la integración plena”. Un 9% de la población se encuentra en exclusión social severa, el 13% en exclusión social moderada, un 57% en integración precaria y sólo un 20% se encuentra en integración plena. En el año 2013, 297.000 personas se encontraban en exclusión social (24% de la provincia) de las cuales 136.000 se hallaban en la exclusión social severa⁸¹¹. En cuanto a los hogares gaditanos, más de 697.000 hogares se encuentran exclusión social y, de ellos 42.000 en exclusión social severa.

De la provincia de Cádiz, el municipio de La Línea de la Concepción es el que obtiene los datos más preocupantes. Esta localidad, se encuentra en el tercer puesto de las ciudades de España (2015) con menor renta media anual en los hogares

⁸⁰⁷VII Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España, cit., p.26.

⁸⁰⁸Ibidem., p.25.

⁸⁰⁹*Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2015*, cit., p. 3.

⁸¹⁰INE.es. (2017). *Tasa de riesgo de pobreza según situación laboral y en las personas con trabajo*. Disponible en: http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925455948&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayou (Consultado 25 noviembre de 2016).

⁸¹¹Análisis de la realidad en la provincia de Cádiz y la ciudad de Ceuta: acompañando en la acción. Cádiz: Cáritas, pp. 30-31. Disponible en: <http://www.caritas.es/cadizyceuta/AdjuntoNoticiaDownload.aspx?Id=1421> (Consultado 22 noviembre de 2016).

(17.715 euros)⁸¹² y, en el segundo puesto del ranking entre las 15 ciudades con mayor tasa de paro, siendo ésta de un 40,1%⁸¹³. Además, La Línea de la Concepción, se sitúa en el octavo puesto de España, en cuanto a la tasa de pobreza, con un índice del 37,6%⁸¹⁴. Por otro lado, el municipio de Algeciras, también se encuentra entre las 15 ciudades con mayor tasa de paro estimada en 2015, ocupando el décimo lugar, con un 34,3% de tasa de paro.

Ante estas circunstancias de pobreza y exclusión social, son muchas las personas del Campo de Gibraltar, las que acuden a los Servicios Sociales para ser orientadas e informadas de cómo poder solventar o mejorar sus situaciones de precariedad social y vulnerabilidad. Son muchas las personas que se encuentran en riesgo de exclusión social, como son las personas de origen extranjeras, las personas en situación de dependencias o discapacidad, las personas que se encuentran sin hogar, aquellas que tienen adicciones, personas o familias en paro y un largo etcétera. Es por ello, que los Servicios Sociales son imprescindibles, pero hay un gran inconveniente: la crisis del Estado de bienestar. Según Nathan Glazer, en Europa y, dentro de ella España, cada vez son menos los que abogan por unas políticas de bienestar redistributivas, debido a la pérdida de confianza en los gobiernos, donde los términos de solidaridad, ayuda al prójimo y altruismo (principios básicos de un Estado de Bienestar) pierden fuerza⁸¹⁵. Por su parte Norman Johnson, sostiene que la estructura de los Servicios Sociales estatales no ha conseguido los fines esperados y, de esos resultados, las políticas conservadoras se aprovechan para criticar la actuación interventora del Estado y su ineficacia en pro de las leyes de la oferta y la demanda del mercado que hagan brotar la fortaleza económica de los países, aún a costa de crear trabajo precario y desprotegido, así como, la privatización de las empresas públicas. Esto es, las políticas conservadoras ven al Estado de Bienestar

⁸¹²INE.es (2016). Indicadores urbanos, p.2. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np960.pdf> (Consultado: 21 de noviembre de 2016).

⁸¹³Ibíd., p.4.

⁸¹⁴Población en riesgo de pobreza en España pueblo a pueblo (datos 2015). (2016, 14 de diciembre de 2016). *AIS Group*. Disponible en: <http://www.ais-int.com/la-pobreza-pueblo-pueblo-datos-2015-habits-municipios/>(Consultado: 14 de diciembre de 2016).

⁸¹⁵ Glazer, N. (1992). *Los límites de la política social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

como causa de los problemas económicos y no como efectos de éstos⁸¹⁶. Los Servicios Sociales estatales ofrecen: igualdad, responsabilidad, estabilidad, prevención, planificación, etc. Aunque son los problemas económicos, administrativos, fiscales y de legitimación los que ponen en peligro el mantenimiento de dichos servicios y no al contrario. La crisis del Estado del Bienestar, o más bien entre Estado y Sociedad, produce un desequilibrio en los Pilares fundamentales de dicho Estado, causando altos niveles de inseguridad, desigualdad social y mayores diferencias entre clases sociales⁸¹⁷.

En estos últimos años, se ha presenciado graves recortes en los Servicios Sociales., si comparamos los datos entre el año 2011 y el 2013, se aprecia que en sólo dos años se perdió en esto servicios alrededor de 2.212 millones de euros menos⁸¹⁸. Además, la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), ha tenido un impacto muy negativo hacia el sector. En Andalucía, alrededor de 1 millón de usuarios se ven afectados por esta medida, y más de 30.000 puestos de trabajos están siendo perjudicados a consecuencia de la reforma de la Administración local⁸¹⁹. Según el periódico El País:

“La reforma de la Administración local supondrá un recorte de 300 millones de euros en Servicios Sociales en Andalucía, según un estudio elaborado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. El documento, elaborado a partir de datos oficiales, cifra en alrededor de un millón los usuarios

⁸¹⁶Johnson, N. (1990). *El Estado de Bienestar en transición: La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

⁸¹⁷Tezanos, J. F., *op. cit.*, p.110.

⁸¹⁸Prats, J. (2014, 14 de septiembre de 2014). Los Servicios Sociales sufren de 2011 a 2013 un recorte de 2.200 millones. *El País*. Disponible en:http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/09/19/actualidad/1411118734_640311.html (Consultado 21 de noviembre de 2016).

⁸¹⁹Dipusevilla.es. *Presente y Futuro de los Servicios Sociales tras La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, p.2. Disponible en: https://www.dipusevilla.es/galeriaFicheros/areas/empleado_publico/conclusiones_lrsal.pdf (Consultado 25 de noviembre de 2016).

andaluces afectados por la reforma, de los que 500.000 serán directamente expulsados del sistema”⁸²⁰.

A nivel provincial, Cádiz también reduce por año los gastos de los Servicios Sociales, según varios informes y artículos, la cuantía media de inversión social no llega a los 36 euros por habitante. La Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales presentó un informe de los 37 municipios catalogados “pobres en inversión social” (2015), entre los cuales se halla el municipio de Los Barrios, el cuál encuentra en el segundo puesto de los ayuntamientos que destinan menos dinero para Servicios Sociales por habitante. La cuantía media por habitante en este municipio es de 16,99€, quedando sólo una localidad por encima de este dato, Leganés que destina 14,91€ por habitante en estos servicios⁸²¹.

Como se muestra con estos datos, “la crisis” está azotando a las administraciones públicas que cada vez ajustan más las partidas presupuestarias destinadas a los Servicios Sociales, todos los años se reducen y reajustan programas, servicios, proyectos, plantillas de trabajadores sociales...Esto conlleva una situación de precariedad en el ámbito social y una cronificación en los factores que característicos de la exclusión social. Se debe de tomar conciencia desde el Estado de las carencias personales y materiales que se está viviendo en España.

En la Constitución Española, se recogen numerosos artículos sobre los Derechos de los ciudadanos, como la protección social, el trabajo, la vivienda digna, el acceso a salud, educación y cultura... pero el problema es la precariedad económica de este país, hasta el momento, los mayores recortes lo han padecido los Derechos Sociales, aunque tengan –muchos de estos derechos- carácter universal⁸²². De esta manera, la

⁸²⁰Rincón, R. (2013, 31 de julio de 2013). La reforma local supone un recorte de 300 millones en Servicios Sociales. *El País*. Disponible en: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/07/31/andalucia/1375293928_461338.html (Consultado 22 de noviembre de 2016).

⁸²¹Directoressociales.com. (2016). *Solo 12 ayuntamientos alcanzan la excelencia en inversión social, mientras que 37 pueden considerarse oficialmente pobres en Servicios Sociales*, p. 14. Disponible en: http://www.directoressociales.com/images/prensa/nota_10_nov_16/Nota_Prensa_gasto_Aytos_2016_OK.pdf (Consultado 27 de noviembre de 2016).

exclusión social cada vez va a ser padecida por más grupos sociales de la población y, esto provoca una gran ilegalidad social, como sostiene Tezanos:

“En el siglo de los derechos sociales, la naturaleza humana atribuye los mismos derechos y dinero a todas las personas y por tanto, excluir a una persona, grupo colectivo de los derechos y dignidad que confiere el estato de ciudadanía quiere carácter de injusticia social”⁸²³.

Desde los Servicios Sociales se deben dar respuestas a estas situaciones de exclusión social, mediante servicios y atenciones para estas personas. Las atenciones más demandadas son las económicas y los materiales, pero sin las intervenciones de los Trabajadores Sociales, son simples ayudas de asistenciales. Por ello, es tan importante que los Servicios Sociales y la intervención profesional sea un pilar sólido en el Estado y, que se configure una red segura en torno a estos servicios para poder trabajar por y para la protección de todos los sectores sociales.

⁸²²Tezanos, J. F., *op. cit.*, pp. 163-169

⁸²³Ibídem., p.153.

CAPÍTULO 13:

HETEROGENEIDAD EN LA POBLACIÓN DIANA: HISTORIAS DE VIDA.

En este capítulo se plasman distintas historias de vidas, centrándose en los momentos en los que estas personas han acudido por uno o más motivos a los Servicios Sociales. Con ellas queremos saber qué percepción y opinión tienen respecto a estos servicios, si le han ayudado, orientado... además de conocer de primera mano las dificultades en las que viven muchas personas del Campo de Gibraltar.

Todas las Historias de Vida han sido recopiladas a través de entrevistas en profundidad, con un patrón previamente diseñado, preguntándoles a todos los participantes sobre varios momentos de su vida (Infancia, juventud, familia, situación social, laboral y económica y futuro), así como la percepción subjetiva de los Servicios Sociales.

Estos relatos de vidas nos muestran las alegrías, pero sobre todo el malestar y la incertidumbre con la que viven muchas personas del Campo de Gibraltar dada las complejas situaciones económicas, sociales, familiares... A ninguno de los entrevistados les ha sido de agrado recordar los momentos pasados y mostrarnos sus intimidades: “La verdad es que al contar mi historia me pongo muy nerviosa y con ganas de llorar, pues se me remueve todo” (Juana).

Se ha recopilado Historias de Vida muy distintas entre ellas lo que hace a este capítulo de mayor riqueza. Estas historias son de Carlos (Uruguay), Marcos (Holanda), Juana (La Línea de la Concepción) y Lourdes (Madrid). Todos ellos viven en la actualidad en el Campo de Gibraltar y serán los protagonistas de este capítulo, que hace que nos traslademos a través de estas páginas a sus realidades, pudiendo empatizar con ellos y sus vidas. Como se ha expuesto, son historias muy variadas de personas que se ven afectadas por la crisis y por otros factores, que

hacen que no se puedan desarrollar plenamente, pudiéndose desencadenar situaciones de riesgo de exclusión social.

En un primer lugar, analizaremos la historia de Carlos y Marcos conjuntamente, puesto que al ser personas de origen extranjero tienen más puntos en común que se podrán analizar simultáneamente. En segundo lugar, estudiaremos las historias de Teresa y Juana, dos mujeres españolas con problemas disímiles que le llevan a acudir a estos servicios en busca de soluciones, orientaciones, asesoramiento... Con las siguientes transcripciones se tratará de dar voz a los protagonistas y a sus historias.

- Historias de vida: Carlos y Marcos.

- a) Carlos (33 años). Joven estudiante. El pequeño de tres hermanos. Vino a España de Uruguay para ganar dinero para él y su familia. Él pensaba reunir un poco de dinero aquí en España para poder acabar sus estudios en su país. Pero esto le fue imposible dada las complicaciones en el camino. A su corta edad, Carlos ha vivido muchas experiencias intensas que le han hecho madurar muy deprisa. No se arrepiente de la decisión de haber venido a España, pero reconoce que no le ha sido nada fácil y que uno de los apoyos aquí en España han sido los Servicios Sociales.
- b) Marcos (66 años). Empresario de Holanda que emigró de su país por querer emprender una nueva vida en España. Actualmente tiene 66 años. Al igual que Marcos sostiene que su guía y ayuda han sido y siguen siendo los Servicios Sociales y las distintas Asociaciones del Campo de Gibraltar.

Son dos personas de origen extranjero, Carlos de Latinoamérica y Marcos de Holanda. Son dos historias muy distintas tanto por sus edades, por sus situaciones familiares, económicas etc. pero confluyen en muchos puntos:

1. Familia, infancia y juventud.

Tanto Carlos como Marcos, recuerdan su infancia muy buena, sin problemas de ningún tipo. En el caso de Carlos su infancia la recuerda humilde y buena. Una familia luchadora, con algunas carencias económicas pero trabajadora para conseguir las necesidades básicas de la vida diaria:

“Mi infancia ha sido muy humilde, sin cosas materiales, pero muy bonita. Mi padre era agricultor, trabajaba en el campo y se dedicaba también a los animales. Me acuerdo que se levantaban muy pronto él y mi madre, preparaban sus cosas para el día, y ya cuando lo tenían todo se iban los dos juntos para el campo. Mi madre era una mujer muy entregada y luchadora, se desvivía por nosotros, trabajaba de sol a sol para darnos un pedazo de pan. La recuerdo siempre haciendo cosas. Mi infancia, dentro de lo humilde, nunca nos ha faltado de nada, siempre hemos tenido un pan para llevarnos a la boca y, nos dieron de estudiar hasta donde ellos pudieron y con mis hermanos y eso... pues muy bien, muy felices” (Carlos).

Al igual que Carlos, Marcos recuerda su infancia y adolescencia muy buena, sin ningún tipo de problemas. Sus padres eran muy trabajadores, y le pudieron pagar unos estudios superiores:

“Mi infancia era bien, sin problemas. Mi madre siempre ha trabajado en tiendas, y mi padre, siempre ha trabajado en la oficina donde -no sé cómo se llama en español- tienen diarios, libros... siempre trabajó por allá en la oficina. Yo he estudiado en Holanda en un colegio, y después mi formación de gerencia en hostelería, y luego en Suiza. Yo, en mi juventud sin problemas, en mi tiempo libre he hecho deporte, y nada especial. Por largo tiempo no se tenían ordenadores y menos televisión que ahora y todo normal, no problemas” (Marcos).

2. Lazos familiares.

Los vínculos familiares de Carlos, cuando estaban en Uruguay eran muy fuertes, pero poco a poco esos lazos familiares se fueron debilitando cuando llegó a España. Hablan pocas veces al mes, dada su complejidad económica:

“Yo tengo dos hermanos, un hermano y una hermana, soy el más pequeño de los dos. Con ellos tengo una relación de bien, cada vez que puedo los llamo y me comentan como están ellos, tu sabes... como están mis sobrinos, si están estudiando o si están trabajando... Mi hermana tiene 7 hijos y está un poco desbordada, las pocas veces que la he visto, la he visto bastante... Es una responsabilidad muy grande y se hace muy cuesta arriba, y más si prácticamente los cría ella sola, porque el marido no le ayuda en nada con los niños, conforme van creciendo, pues los más grandes la van ayudando con los otros hermanos y así pues le es más llevadero criar a los niños” (Carlos).

En el caso de Marcos, una de los factores determinantes para emigrar fue la soledad en su país de origen, pues murieron todos sus familiares cercanos (padre, madre, mujer...). Sólo tiene un hermano, pero no tiene relación con él:

“Tengo un hermano, pero no lo he visto en largo tiempo, porque vive en Tailandia. No lo he visto por 23 años. No sé dónde vive, ha cambiado de

dirección y no me ha avisado. Yo tenía 43 años, cuando decidí venir a España. Como he trabajado siempre como gerente de hoteles en Holanda, desde el 1962 hasta el 1974 y en el 1993, se murió mi madre y era la última persona que tenía en Holanda, porque mi padre se murió en 1986 y mi primera mujer también y, no tenía nada ni a nadie. Y después pensaba: ¿Qué hago con mi vida? Estoy sólo...” (Marcos).

Como vemos en los dos casos, los lazos familiares son débiles o en el caso de Marcos, inexistentes. Esta fractura con las redes de apoyo de origen profundiza el malestar a nuestros protagonistas y hace más difícil superar los problemas diarios.

3. Falsos mitos.

En todas las intervenciones, tanto Carlos como Marcos, nos relata que la idea que se tiene de España en sus países es muy buena. Recalcan en sus entrevistas que cuando llegas a España crees que vas a tener un trabajo, una casa, un coche...y va a mejorar tu situación social y económica. Al llegar aquí se dan cuenta de que esto no es así, sino en la mayoría de los casos, al contrario. En el caso de Carlos, cuando llama a la madre, nunca le dice la verdad de su situación, siempre la mejora para no preocuparles. Tanto es así que hace poco tiempo Carlos nos relata que su hermana le ha pedido que se traiga a su sobrina a España:

“Yo como estoy en España, pues creen que estoy muy bien, pero no es así...No hace mucho, una de mis sobrinas me pidió que, si podía venirse aquí conmigo, pero todavía es menor de edad, y no puede venir. Además, aquí la realidad no es como se piensa desde allí tampoco, porque no es tan fácil la cosa. Ella quiere venir para acá, principalmente poder seguir con sus estudios, quiere venir acá, trabajar un tiempo y con el dinero que gane en ese tiempo que esté aquí volver a mi país y poder pagarse sus estudios. Pero eso es muy difícil, yo vine con el mismo pensamiento, pero...desde allí las cosas se ven diferentes, creemos que llegando a España vamos a ganar mucho dinero y que todo lo que ganes lo vas a guardar. Pero la realidad es otra...Tienes más gastos que ganancias, hay que pagar la casa, la luz, el agua, el móvil...y al final de lo que ganas se va un 70% en gastos y te quedas con un 30% si sabes administrarte y si no sabes pues no te queda nada, y ahí es donde la gente se engaña” (Carlos).

En el caso de Marcos, él creía que cuando llegara a España, montaría sus propios negocios y todo le iría bien, pero tampoco fue así:

“Como estoy sólo y quiero hacer un poquito más que en gerencia de hoteles pensé: Ahora voy a ir a España, y voy a abrir un bar o lo que haya. He venido

por aquí el 8 de julio de 1994. Me gusta. Los primeros años tenía 2 bares en Fuengirola, lo he comprado de un holandés, pero él me ha estafado” (Marcos).

Como recoge Carlos explícitamente y Marcos de manera implícita, la raíz de las migraciones, la mayoría, se encuentra en el desigualdad demográfica y económica entre el lugar de origen y el de destino, pero un factor importante a destacar es el que nos comentaba Carlos: los mitos que, son alimentados por las personas de origen extranjero que han viajado antes, y llenan de esperanzas a la población, estos mitos hacen que las personas idealicen una imagen sobre el lugar de destino y comiencen a plantearse emigrar, como en estos casos⁸²⁴.

4. Inclusión en la sociedad.

Tras cumplirse la primera parte del proyecto elaborado en el país de origen al haber conseguido llegar al país de destino, es el momento de asentarse en el país de acogida, comenzando un proceso de “incorporación” a la nueva sociedad enfrentándose a nuevos cambios⁸²⁵. Los entrevistados manifiestan que les ha sido difícil incluirse en la sociedad española, pues hay muchos factores que les limitan: el idioma, la cultura, las comidas, los aspectos laborales...

En el caso de Carlos, le fue muy duro entablar nuevas relaciones y amigos en España. Sostiene que cuando uno llega al país de destino se encuentra muy solo y sin encajar del todo en la nueva sociedad:

“Cuando llegué a España desde Uruguay, fue un cambio muy grande. Porque dejas a tu familia, a tus amigos, a tu gente...salir de tu entorno y meterte en un país desconocido, porque yo conocía a España de oídas, pero no conocía nada y, además, me ha costado mucho integrarme porque uno busca de por sí, su entorno, su ambiente, su cultura...Si buscas relacionarte, al final terminas relacionándote con paisanos tuyos y si no son paisanos pues vecinos

⁸²⁴Carrascal Coral, M. C. y Echeverri Buriticá, M. M. (2003): “Los procesos de integración social de los jóvenes ecuatorianos y colombianos en España: Un juego identitario en los proyectos migratorios”, (89), 60MARZO, p. 91. Disponible en:<http://www.cooperacioninternacional.com/descargas/margaritaecheverri.pdf> (Consultado: 15 de agosto de 2016).

⁸²⁵Laparra Navarro, M. (2003): *Extranjeros en el purgatorio: Integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Bellaterra, pp. 100 -104.

de allí – por decirlo así-. Integrarte en lo que es la sociedad española a mí me llevo un tiempo, pon un año o más. Al año y medio o así, conocí a un español y fuimos entablado y hoy día es un buen amigo. Pero, el principio es muy duro, a mí por lo menos me costó adaptarme” (Carlos).

Además de este hecho, Carlos apenas salía de su casa por miedo a que la policía lo detuviese y lo deportase, este miedo hacía que se quedara todo el día encerrado en casa y que sólo saliese para comprar:

“Yo apenas salía. Al no tener documentación se tiene muchas dudas a la hora de salir por si te pilla la policía... En ese tiempo, los días, tanto mío como de los que estábamos en la casa, eran muy monótonos: levantarnos, desayunar, preparar la comida, trabajar y del trabajo a la casa, asearse y a la cama. Al estar sin documentación en regla tienes miedo de que te detengan y te deporten. Yo estaba casi todo el día metido en la cueva. Así estuve más de un año, sin apenas relaciones sociales, sólo con los que convivía, compartíamos y no más” (Marcos).

En el caso de Marcos, hay una gran barrera que le impide comunicarse bien con la sociedad civil, que es la que él señala como la idiomática:

“Cuando vine a España era difícil para mí, porque en largo tiempo yo no hablaba español, pero en ciudades como Fuengirola hay mucha gente que habla inglés, pero para mí era muy difícil hacer negocios sin hablar español, y pensé: “Soy un luchador, y tengo que sobrevivir, y voy a sobrevivir, y es lo que he hecho hasta ahora” (Marcos).

De estas historias, se desprende que la llegada a España no siempre es la esperada, ni de manera favorable, al menos en los momentos iniciales. La inmigración ya de por sí es un duelo y se puede convertir en “complicada” cuando las circunstancias no son las esperadas produciendo malestares y estrés⁸²⁶.

5. Vivienda y trabajo.

El acceso a una vivienda siempre es complejo y difícil, pero se complica aún más cuando la situación económica es limitada, las redes de apoyo son nula y el trabajo inestable⁸²⁷. En estos casos, tan sólo pueden acceder a las viviendas de alquileres.

⁸²⁶Achotegui, J. (2004): “Emigrar en situación extrema: El síndrome del inmigrante con estrés crónico y múltiple (síndrome de Ulises)”. *Norte De Salud Mental*, (21), 39-52, p 43. Disponible en: http://ome-aen.org/NORTE/21/NORTE_21_060_39-52.pdf (Consultado 15 de agosto 2016).

⁸²⁷Ibidem, pp. 3-4.

Los protagonistas de estas historias de vida, en un principio estaban alojados en pisos de alquileres, pero no siempre en condiciones óptimas:

“Desde que llegué aquí me he mudado varias veces, unas cinco o seis veces en todo el tiempo. Al principio vivíamos cinco personas en un piso compartido: una pareja, dos hombres y yo. Vivíamos cada uno en su habitación, yo compartía habitación con un hombre mayor y trabajábamos a la vez juntos. Poco a poco fue bajando la obra y tal y ya no pudimos pagar el alquiler y nos tuvimos que ir. Buscamos otro piso más chiquito, más acorde con nuestros ingresos. He cambiado 5 o 6 veces de casa, pero en ninguna me he sentido como en mi casa. Desde el primer día que sales de tu casa la echas de menos. Yo echo mucho de menos mis raíces lo que es (silencio largo y emocionado) la cultura, la familia, las costumbres que, aunque siempre se lleva consigo, pero no es igual. En las casas estaba bien, pero... siempre como de prestado. Mis compañeros al final se fueron porque se acabó la obra y para estar aquí así... pero yo decidí quedarme y buscarme la vida. Yo tenía una posibilidad de trabajar con un paisano mío que tenía trabajo y que justamente, en ese momento le hacía falta un trabajador y hablé con él. Llegamos a un acuerdo e íbamos a trabajar juntos y además me ofreció una habitación alquilada en su casa. Al principio todo bien, yo convivía con él, su mujer y tres niños. Pero él empezó a fallar en los trabajos y yo no podía tirar con todo, y empezamos a distanciarnos un poco, además el trabajo comenzó a bajar... Yo no podía pagar el alquiler y después de varios meses de deuda me echaron del piso. Y se me vino el mundo encima porque tú dices: ¿A quién le pido ayuda? Se te viene el mundo encima, no sabes a quién recurrir... piensas si volver a tu país o seguir aquí... Yo pensé en irme a mi tierra, pero el irme tampoco podía permitírmelo ni yo ni mi familia. Me sentí muy dolido, porque uno nunca piensa que va a estar en esa situación, y menos que un paisano mío me dejase en la calle y menos tan lejos de los tuyos... y ahí te acuerdas de todo, te acuerdas de tu infancia, de tu madre... En un momento se te pasa la vida entera y te haces la gran pregunta ¿Y por qué a mí? ¿Por qué me pasa esto a mí? Se te cae el mundo encima ¿Qué habré hecho yo para que me pase a mí? Yo no me lo creía, no lo llegaba a asimilar del todo, ¿esto es de verdad? ¿Estoy aquí tan lejos y sin nadie? Me vi en la calle... pero por más hundido que estaba siempre debes intentar de levantarte, sacudirte y seguir... Además, no tenía dinero para ir a ningún sitio... Menos mal que llevaba un saco conmigo, y digo a unas malas me quedo en cualquier lado con mi saco... Entonces me dirigí a los Servicios Sociales, para ver si ellos me daban alguna solución... Le pregunté que dónde podía hospedarme esa noche, pero me dijeron que por aquí cerca había pocos recursos, me dieron varios números de teléfonos de asociaciones para que llamara. Estuve sentado un buen rato en un banco pensando... y un paisano mío que me conocía de haber hecho trabajos con él me vio allí sentado con todos mis bolsos, y me preguntó ¿qué hacía allí? Le conté... y me ofreció su casa, así que estuve allí un tiempo también con ellos, me empadronaron y todo... Pero no es fácil ir de un lado a otro, sin un lugar fijo, siempre esperando a que alguien te quiera ayudar... “(Carlos).

Como se ve en el caso de Carlos, el alojamiento y el trabajo son desencadenantes para estar en una situación de riesgo de exclusión social. En primer lugar, decide alojarse de alquiler, compartiendo viviendas con 5 o 6 personas desconocidas y pagando cuotas altísimas por viviendas pequeñas y no siempre con un buen estado. El trabajo que desempeñaba era de manera ilegal, lo que le llevó a no poder pagar la cuota exigida y a tener que abandonar varias casas de alquileres. Al final, la mayoría del tiempo estuvo viviendo con conocidos que por solidaridad lo acogían. En su testimonio, explicita la angustia de ir de un lado a otro sin un “hogar” fijo, además de la falta de recursos para las personas sin hogar en la comarca.

El caso de Marcos es parecido, en cuanto a la vivienda, los primeros años estuvo viviendo con amigos que lo acogían en sus hogares, hasta que pudo alquilarse una vivienda. Él mientras que podía ayudaba a personas sin hogar y los acogía en su casa de alquiler, pero no podía mantenerlo todo él solo: vivienda, agua, luz, gastos, comida...por lo que pedía en Cáritas comida para poder llegar a finales de mes, poder pagar el alquiler y que no lo echaran de su casa:

“Yo trabajaba 70 y 80 horas para poder pagarme un hogar (alquiler). Yo estaba trabajando en varios bares y hoteles en Gibraltar, y después de seguridad. Pero cuando he perdido mi trabajo, he perdido todo: mi casa y todo porque no pude pagar el alquiler. Hay comencé a buscar sitios donde poder dormir” (Marcos).

Como se puede observar, la situación de Marcos ha sido muy dura. Trabajaba 80 horas semanales para poder pagar todos los gastos del hogar, pero no le llegaba, este peso económico hizo que lo perdiera todo, incluso su casa de alquiler.

Con respecto a los trabajos desempeñados por las dos personas entrevistadas, podríamos decir que son trabajos de las tres “D”: dirty, dangerous y demanging⁸²⁸. Pues, en el caso de Carlos son “chapuzas” que en su mayoría lo desempeña sin asegurar. En el caso de Marcos, si estaba asegurado, pero, en primer lugar, estaba muy por debajo de su cualificación y, en segundo lugar, muy mal pagados, ya que tenía que echar 80 horas semanales para conseguir un sueldo digno que le permitiera solventar los gastos diarios.

⁸²⁸Castro Vázquez, Á. (2010): *SOS... soy inmigrante: El síndrome de Ulises*. Madrid: Pirámide, p.53.

6. Percepción subjetiva de Servicios Sociales y otros organismos sociales.

Al hablar de los Servicios Sociales con nuestros entrevistados, los dos coinciden en que han sido en cierta medida, los que le han ayudado a lograr algunos de sus objetivos, aunque han notado ciertas carencias en estos servicios:

“Yo llegué en 2006 y cuando empecé a tramitar la documentación, las personas que más me ayudaron fueron las personas de Servicios Sociales, pero en aquel tiempo había más personal en el Ayuntamiento de Los Barrios. Me he dado cuenta de que han ido recortando muchos puestos de trabajo en ese servicio. Ahora cuando voy, apenas hay trabajadores sociales y cada vez es más difícil poder tramitar algo. Porque, date cuenta de que ellos eran la guía, los que te decían: “pues tienes que llevar esto o te hace falta lo otro...” y me ayudaban a preparar mi documentación y eso, pero ahora al ir recortando pues ha ido en decadencia ese trabajo...”

Yo en estos procesos, me he sentido orientado, pero a la vez sólo. Ellos me orientaban, pero después me tenía que apañar yo sólo con todo... Ellos me daban una lista de la documentación que me van a pedir y ya después tenía que ir recopilando y después a la hora de la verdad, siempre falta algo. Con esto no quiero decir que desde estos servicios se haga una mala gestión, al contrario... Pero es verdad que, al principio, cuando comencé a tramitar mi documentación estaba todo genial y por eso noto mucha diferencia entre esos años y ahora. Cuando había más trabajadores sociales trabajando, es decir activos, se veía más luz en el camino, y ahora, sin embargo, vas al ayuntamiento y te dicen que no está el trabajador social, y la mayoría de las veces en los ayuntamientos hay sólo una o dos personas gestionarlo todo, y te dicen que no tienen citas o que ahora mismo no están... Y así pasan los días. Creo que están muy desbordados y eso se nota, antes se iba y te atendían al momento. La verdad que yo personalmente echo de menos aquellos tiempos, pero no sólo allí sino en muchos aspectos” (Carlos).

Carlos denuncia con esta intervención lo que se viene recogiendo en todo este proceso de trabajo, y es que en estos años de crisis económica se ha perjudicado mucho a estos servicios, recortando personal, programas... Si eres usuario de estos servicios, como expone Carlos, se conoce que con el paso de los años estos servicios no han mejorado, sino al contrario... Un dato para reforzar este argumento es que los Servicios Sociales han sufrido un recorte de 2.200 millones a nivel nacional (comparación entre los datos del 2011 y 2013⁸²⁹). Además, la mayoría de los puestos de trabajos para acceder como Trabajador Social están vinculados directa o indirectamente con las instituciones públicas y si se recorta de ahí, se influye

⁸²⁹Prats, J. (2014, 14 de septiembre de 2014). Los Servicios Sociales sufren de 2011 a 2013 un recorte de 2.200 millones, *ut. supra* 564.

negativamente en los programas y servicios y se perjudica en el acceso a los puestos como trabajador social. Carlos finaliza esta parte de la intervención afirmando contundentemente que, los Servicios Sociales es una necesidad, y que por lo tanto deben estar bien administrados y con presupuestos para atender a todas aquellas personas que precisen de esta institución:

“No deberían de recortar de ahí porque es una labor fundamental que hace falta para todo, ya no es sólo para los inmigrantes, sino que es una labor que hace falta para todos, para el bien común y es una cosa que no deberíamos tocar” (Carlos).

En otro lugar, Marcos en su entrevista, aparte de comentarnos su paso por los Servicios Sociales, focaliza su asombro en las personas sin hogar. Sostiene que no se esperaba que en España hubiese tantas personas sin hogar. Como se ha expuesto en el apartado 11 del Capítulo 10, las personas sin hogar son numerosas en la zona de la comarca. Son más de 80 personas las que se encuentran en esta situación en la localidad de La Línea de la Concepción (donde Marcos presta sus servicios como voluntario). En la comarca, para estas personas hay recursos como el CEA, Centros de días...como ya hemos puntualizado, pero hay pocos albergues nocturnos y residencias, sólo se cuenta en la comarca con: Hogar Betania, Cruz blanca, Prolibertas. Marcos nos comenta que desde los Servicios Sociales lo derivaron al Hogar Betania y expone la siguiente opinión de cuando él estuvo residiendo allí:

“En otro caso en Betania, está bien y yo muy agradecido con ellos, pero hay un tiempo que se puede estar, después se acaba el tiempo. Por un tiempo se está por las 11 de la noche hasta las 7 de la mañana, pero por el día no. Allí sólo cama, desde las 11 de la noche a las 7 de la mañana y luego a la calle. Eso no está bien. Gente con necesidades y que no tiene nada, ¿qué se hace durante el día en la calle? Se pide problemas y si alguien viene a decir: “vamos a beber o a tomar drogas...” es muy fácil de decir ¡sí!, porque no hay nada más, ese es el peligro” (Marcos).

Marcos tuvo que marcharse del Hogar Betania. Él acudía frecuentemente al CEA con una compañera, y cuando ella murió el Trabajador Social del CEA, le orientó y derivó a los Servicios Sociales para que le solicitaran una plaza en los pisos tutelados del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción destinado a personas mayores sin recursos (ahora, se plasma su trayectoria por los Servicios Sociales, pisos tutelados y distintos organismos vinculado a estos servicios):

“En este momento, por mi salud, estoy en pisos asistidos en Sacra (La Línea de la Concepción), es para ancianos, pero cuando voy a trabajar voy a conseguir mi propio piso. Hay en los pisos un hombre más joven que yo, yo tengo 66, un hombre de 59, pero es Asuntos Sociales los que ponen por allá, porque estaba en la calle, pero por allá estoy contento, y agradecido y todo, pero...no es mi sitio, estoy demasiado joven e independiente para estar por allá. Quiero mi hogar, como he hecho siempre. Hay cuatro pisos, más o menos 25 residentes, y unos necesitan más atención que otros, más ayuda que otro. Hay un piso para mujeres y tres para hombres. Y las mujeres que trabajan por allá, son maravillosas. En el piso, si tienes ingresos tienes que pagar la mitad de los ingresos, y si no tienes ingresos es la mitad de nada (ríe). En el mes de abril ya estoy por 2 años, pero espero irme antes del mes de abril...Los Servicios Sociales gestionaron mi entrada, aunque hay más maneras, asuntos sociales saben de los pisos, son pisos del ayuntamiento, y la persona que me ha dicho es de Cáritas y del CEA. La trabajadora social que gestiona los pisos es del ayuntamiento de Asuntos Sociales. Yo comparto habitación con otro hombre que no puede oír bien. Pero me ha pasado también que Asuntos Sociales ha puesto gente que es toxicómano en mi habitación, y al lado de mi cama han cortado su droga, y yo he dicho: “Eso no puede ser”. Y, hay gente que debe de estar mejor en centros o residencias porque necesita demasiada atención para estar en esos pisos... Pero ahora estoy bien, aunque quiero mi propio hogar” (Marcos).

Ha estado en varios centros residenciales y actualmente, vive hace 2 años en uno de los pisos tutelados del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción. Expone que lo tratan muy bien y que se siente bien, pero que no es su hogar. Actualmente, como se ve en el relato, comparte habitación con un señor mayor y dice que se lleva bien con él, pero ha habido veces que no le ha sido tan fácil compartir habitación, pues ha tenido compañeros con adicciones.

Su percepción hacia los Servicios Sociales y sus trabajadores es buena y por lo que nos cuenta, le han ayudado mucho desde que llegó a España. Tanto Marcos como Carlos, en sus intervenciones expresan la necesidad de que se refuercen los Servicios Sociales y se amplíen el número de centros residenciales, programas, actividades, plantilla de Trabajadores Sociales...

7. El futuro.

Después de esta etapa muchos migrantes deciden o bien quedarse en el país o bien regresar a sus hogares de origen después de varios años, motivados por la familia, el trabajo o debido a que sus planes no resultaron, es decir, el regreso puede ser motivo de felicidad, pero al mismo tiempo motivo de desilusión y tristeza por no haber podido cumplir con sus metas o de estrés y angustia al entrar en un proceso de re-adaptación⁸³⁰. En el caso de nuestros participantes, muestran una actitud positiva, pero de incertidumbre con respecto al futuro.

“Actualmente, estoy mejor, tengo un empleo asegurado y tengo casa. Pero el miedo continúa, y los jefes algunos días me dicen que soy necesario en la empresa y otros días me dicen que ya mismo he de buscarme otro empleo. De momento estoy bien, pero no sé cómo estaré el día de mañana. Sólo saco dinero para la casa y pagar impuestos, poco puedo ayudar a mi familia y me siento como que no soy del todo bueno con ellos, pero no puedo hacer más.

Con respecto a los papeles, llevo aquí 10 años, y aún no tengo nacionalidad, sólo residencia de trabajo. Y todavía me queda para tenerla porque a la hora de tramitar conlleva muchos trámites y mucho papeleo y, todo es a base de dinero y legalizaciones...muchas trabas para que no lo hagas.

Espero que el futuro sea bueno, porque es mucho ya lo que he caminado de un lado a otro, sin lugar estable y ahora que parece que estoy viendo la estabilidad...espero que siga así. Aún no tengo la nacionalidad y me da miedo quedarme sin empleo porque volvería al mismo bucle donde me metí al llegar a España. Aunque con todo lo sufrido estoy agradecido a este país y a su gente” (Carlos).

La vida de Carlos está condicionada por los trámites interminables, con 10 años en España aún no consiguió la nacionalidad (4 años en situación irregular, 2 años con residencia temporal, prórroga de otros 2 años de residencia temporal y 2 años con la residencia de larga duración). Espera que el futuro le traiga cosas buenas y siente mucho agradecimiento por las personas y las instituciones que le ayudaron en sus peores momentos.

⁸³⁰Durand Arp-Nissen, J. (2004). “Ensayo teórico sobre la emigración de retorno: el principio del rendimiento decreciente” *Cuadernos geográficos*, 35(2), pp. 103-116. Disponible en: <http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/035/035-006.pdf> (Consultado: 27 de septiembre de 2014).

Por otra parte, Marcos espera poder recuperarse de su salud pronto y así poder conseguir un empleo que le permita tener su propia casa e independencia económica:

“Ahora soy “jubilado” (hace gesto de comillas) y tengo en este momento problemas con mi salud, pero cuando solucionen mi problema quiero trabajar otra vez, porque no es para mí estar en casa todo el día, sin hacer nada, yo no puedo. Soy demasiado activo y soy voluntario con Cáritas, pero quiero hacer más. Aun no tengo las jubilaciones porque Gibraltar no manda los papeles a Holanda, en el momento que Holanda va a recibir los papeles van a pagarme, pero... (Silencio).

Quiero trabajar, quiero ser guía de turista en Gibraltar, hablo 5 idiomas y con eso y si me dan los ingresos de jubilación puedo tener ya “buena vida”. Espero que pueda trabajar hasta los ochenta años” (Marcos).

Nuestros protagonistas se muestran optimistas y con una gran resiliencia para convertir sus proyecciones futuras en una realidad.

- Historias de vida: de Lourdes y Juana.

- a) Lourdes es una mujer de 54 años. La mayor de tres hermanas. Ella nació en Madrid, en el seno de una familia trabajadora. En la actualidad vive en Algeciras. Toda su vida ha estado trabajando, pero a los 45 años se quedó sin ningún tipo de prestación o ayuda.
- b) Juana, es una mujer de 56 años. Ha tenido una vida compleja, llena de sufrimientos desde que nació hasta la actualidad. No tiene trabajo, y ningún tipo de ayuda. Al igual que en las Historias anteriores, mantiene que los Servicios Sociales y otros organismos, asociaciones...han sido para ella de gran apoyo en todos los sentidos.

1. Familia, infancia y juventud.

Lourdes afirma que su infancia y juventud fue muy buena, y que decidió venirse al Campo de Gibraltar, porque después de vivir en Madrid durante mucho tiempo, quería encontrar una zona tranquila, pero a la vez donde pudiera ayudar en el sector social, y se decidió por el Campo de Gibraltar, pues ya conocía la región de haber trabajado anteriormente La Línea de la Concepción:

“Me llamo Lourdes. Tengo 54 años. Tanto mi infancia como mi juventud fueron muy buenas. Y la relación con mis padres y mis hermanas ejemplares. Comencé a trabajar a los 18 años en distintos puestos de trabajo. Uno de los primeros puestos de trabajo fue en La Línea de la Concepción, como cuidadora de niños, por eso conocí la zona. Después, la mayor parte del tiempo estuve en Madrid, hasta que decidí venir a vivir al Campo de Gibraltar, donde llevo más de 10 años. Como te digo, siempre he estado trabajando, con muy pocos períodos en paro. He dedicado toda mi vida al trabajo” (Lourdes).

En esta Historia de Vida, se observa como Lourdes tiene una red de apoyo fuerte, y con ningún tipo de problemas en su infancia, ni en su juventud. En las familias lo que es verdaderamente importante es el grado en el que se satisfacen las necesidades, sobre todos de los menores, sin embargo, hay casos en el que la familia es un instrumento de desocialización y sufrimiento⁸³¹. Este es el caso de Juana, una niña maltratada desde que tiene uso de razón:

“Me llamo Juana, tengo 56 años. Mi infancia ha sido muy dura. Mi madre era ama de casa y mi padre desatascaba caños y trabajaba también en la mar. Éramos 10 hermanos. Yo recuerdo mi infancia muy mala, porque sufrí malos tratos por parte de mi madre. Con cuatro añitos, le perdí una muñeca que era de ella, y como niña se lo perdí en unos montecitos de arena. Y me hizo de subir al monte a buscarla, la encontré, pero mi sorpresa fue que me tiro de arriba del monte hacia abajo y me partió la clavícula. De pequeña no quería que fuese a la escuela me ponía con 8 años a lavar platos, me sacaba de la escuela para que fregara... Todos eran palizas porque parecía que todo lo hacía mal. Un día a los ocho años, vuelve otra vez a pegarme, calentó agua y me quemó la cara. Así que a los 9 años intenté quitarme la vida, bueno... intenté no, lo hice, mejor dicho. Me tiré del muelle, pero me recogieron un barco creyéndose que me había caído, porque con 9 añitos, pues pensaban que me había caído. Y no me paso nada porque me cogieron.

A los 11 años me operaron de un tumor de 2 kg. Me vi sola en un quirófano, sin mi madre y sin mi padre, porque mi padre estaba en la mar, y aunque hubiese estado él hacía lo que decía mi madre porque si no cobraba. Me operaron con 11 años, y estuve 3 meses ingresada. Cuando me dieron de alta, tenía que estar en reposo, porque tenía el vientre abierto y la señora de mi madre, me dio una paliza tremenda porque yo no quería fregar los platos ni mover para que no se me escaparan los puntos. A los días me tuvieron que volver a ingresar porque por lo que se ve me dejaron un bisturí y gasas y me iba gangrenando y echaba muy mal olor. Mi padre me volvió a llevar y me tuvieron que volver a operar.

En todo esto...mi madre nos echaba a la calle a mi hermana y a mí. La pobre de mi hermana le hacía caso, pero yo no quería y me obligaba. Uno de

⁸³¹Rodríguez, Del Barrio y Carrasco (2011). *op.cit*, p. 81.

esos días me negué y me metió un palo tan grande en las espaldas que me dejó sin poder andar, que a día de hoy aún tengo secuelas. Me echaba a la calle mala y todo...Yo en aquel tiempo lo estaba pasando muy mal...No hacía más que llorar, el estar en la casa era un horror. Mi padre no se metía en nada de eso porque ella lo maltrataba también. En aquel momento no sabía dónde ni a quién acudir...

En uno de esos días mi madre, me dijo que me fuese a la calle otra vez y le planté cara y le dije que no iba más...que fuese ella si quería pero que yo no lo iba a hacer, y me pegó un puñetazo en la cara que me partió el labio y los dientes...Y así día tras día...” (Juana).

La familia siempre ha sido la primera red de apoyo del individuo, así como el primer medio de educación y socialización, pero no es así en este caso. Es una familia compleja, con mucha pobreza, y no sólo en términos económicos. Esta persona nos relata que en su vida ha sufrido muchas carencias afectivas, económicas, familiares...además de ser maltratada brutalmente por su madre. En estos años, la protección a la infancia y a la juventud no existía como en la actualidad (como ya hemos señalado en capítulos anteriores), por lo tanto, era más a menudo encontrarse niños y niñas maltratados, trabajando desde muy pequeños... Actualmente hay recursos y programas, desde los Servicios Sociales para la protección a la infancia y a la juventud, como los ETFs, EMFIs, equipos contra el maltrato infantil, equipos que controlan el absentismo escolar...Además de leyes nacionales que velan por la defensa a la infancia. En aquellos años no existían los Servicios Sociales como tal y, por lo tanto, no se perseguían estas actuaciones, además de haber un gran vacío legal y social en la materia. Desde pequeña, esta mujer ha sufrido una situación de exclusión familiar y social, lo que le ha propiciado problemas físicos, mentales, de relación y de estrés durante toda su vida.

3. Lazos familiares.

En el caso de Lourdes hay una buena relación con toda su familia, que siempre le han apoyado:

“Sólo tengo palabras de agradecimiento y cosas buenas que contar cuando pienso en mi familia. Siempre han estado ahí, siempre me han apoyado en todo. Yo de mi casa me fui muy joven a trabajar en todo lo que me salía. He estado largos periodos de tiempo sin verlos cuando trabajaba, pero siempre he sabido que estaban ahí, tantos mis padres como mis hermanas para cualquier

cosa que necesitase. Y hasta ahora yo vivo a mucha distancia de ellas, pero tenemos una estrecha relación”.

No es así en el caso de Juana, como hemos visto en el primer apartado, la familia sufre serios problemas, y Juana, es una víctima de esa situación. Además, aunque ella estaba enamorada de un hombre la obligaron a casarse con otro mucho mayor que ella. Aunque ni lo conocía no puso ningún tipo de impedimento porque creía que al salir de la casa familiar los problemas acabarían, pero no fue así:

“A los 14 años, yo me enamoré de una persona muy maravillosa, muy buena gente, pero a mi madre no le gustaba ese muchacho para mí. Entonces mi madre al poco tiempo, me obligó a casarme con un hombre al que yo ni conocía ni nada, se puede decir que me vendió como “esclava”. Yo pensaba a veces si mi madre era mi madre, porque eso no se hace con un hijo, y le preguntaba a mi padre: ¿Papá yo soy su hija? Y mi padre me decía que sí, entonces me dolía más aún, intentaba aclarar el por qué de las cosas que me pasaban... pero no le veía el sentido si era su hija porque me trataba así...”

Pues cuando me vendió, se puede decir así, me casé con aquel hombre mayor que yo y cuando ya llevaba un año de casada, ya empezaron los malos tratos psicológicos y físicos, y así he estado 36 años maltratada, malos tratos peores que los de mi madre...Yo se lo decía a mi madre, y ella me decía que eso era mentira. Y me pegaba constantemente, me violaba...Yo a él no lo quería, yo estaba enamorada desde los 14 años del muchacho que te dije y nos veíamos y nos apoyábamos el uno al otro. Estaba harta de palos, y lo tenía que haber denunciado a tiempo, pero no me veía con fuerzas. Con 18 años me quedé embarazada, y así me quedé cuatro veces, algunos embarazos frutos de violaciones...Pero lo peor fue una noche, que yo desconozco aún el motivo, sentí unos pinchazos por mi cuerpo, y cuando me miré me había apuñalado...Tuve que estar en el Hospital varios días, y tampoco lo denuncié, ahora lo pienso y me arrepiento...Me dejó arriada en la calle como a una perra. Después de eso, menos mal que con el muchacho que yo me veía me recogió y me entregó las llaves de su casa. El me cuidó...” (Juana).

Juana, se casó obligada pero contenta porque creía que le iba a cambiar la vida. Pero al año, comenzaron los malos tratos por parte de su marido hacia ella, al principio pensaba que era algo puntual y no quería verlo, pero pasados los años y que esto no cesaba se lo comenta a la madre para que le indicara lo que debía hacer, pero la madre no la cree y le recalca que su marido es bueno y que debe seguir con él. Sin apoyos ninguno por parte de su familia, ella continúa con la relación, pero se encuentra en soledad ante esta situación y sin fuerzas para tomar medidas legales contra lo que estaba viviendo. El punto de inflexión que hizo que Juana se marchara

del hogar fue cuando su marido la apuñaló brutalmente. Al salir de urgencias, Juana se va a vivir con su primer novio y no quiso saber más de su marido.

4. Situación laboral, económica y vivienda.

Lourdes ha vivido en varias casas de alquileres y después en una de propiedad en Madrid, que la vendió para venirse a Algeciras, donde reside actualmente en otra casa de propiedad:

“Con respecto a las viviendas nunca he carecido de ellas, siempre he convivido en casas de alquiler o en casa de propiedad” (Lourdes).

En cuanto a la situación laboral, como ya se ha comentado, Lourdes siempre ha trabajado, pero al llegar a Algeciras se quedó sin empleo y comenzó a cuidar a ancianos y a limpiar casas sin asegurar para poder mantenerse:

“En mi informe de vida laboral tengo cotizado 24 años y siete meses (nos lo enseña). En el año 2006, y con 45 años, me quedo en paro, y salvo algunos trabajos esporádicos que realizo, me es muy difícil que me contraten” (Lourdes).

La tasa de desempleo en mujeres de más de 40 años es muy alta, y actualmente como se ha comprobado en las estadísticas anteriores, son muy pocas las que acceden a un trabajo asegurado y bien remunerado. El no encontrar un empleo digno a Lourdes le acarrea una serie de consecuencias negativas que veremos posteriormente.

En otro caso, Juana actualmente vive en una casa abandonada que durante años ha estado en condiciones paupérrimas, y casi sin techo:

“Nos metimos a vivir en una casa de ubicación, es decir que el ayuntamiento nos puede echar cuando quiera...Pero, por lo menos tenemos un lugar donde quedarnos, porque todo el mundo tiene derecho a una vivienda...Y si no tienes medios, debes buscarte la vida como puedas...” (Juana).

Juana y su pareja no tienen medios económicos para alquilar una casa, por lo tanto, viven en una casa abandonada. Como reivindica Juana, y como se recoge en el art. 47 de la CE: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”.

Tanto Juana como su pareja, actualmente no pueden trabajar debido a sus limitaciones. Juana estuvo trabajando en varios hoteles de Sotogrande, Manila, Marbella...pero por sus secuelas de los malos tratos recibidos y su artritis tuvo que abandonar su trabajo ya que no puede estar mucho tiempo de pie, y actualmente no camina bien. Además, en la actualidad no reciben ningún tipo de ingresos:

“Yo no podía trabajar, debido a mis secuelas, y a que no ando bien por la artritis tan grande que tengo...”.

Los únicos ingresos que entraban en su casa eran los que traía su pareja realizando chapuces esporádicos y trapicheos. Pero en el 2013, a Pedro se le infecta el dedo pequeño del pie hasta tal punto que le tienen que amputar una pierna:

“Lo peor es que en el 2013, a mi pareja se le infectó un dedo del pie, se le estaba poniendo negra y poco a poco se le convirtió en gangrena...Me dijeron que lo tenían que amputar una pierna a la altura del muslo. Y el 20 de octubre lo mandaron para Cádiz, pues estuvimos esperando la intervención octubre, noviembre, diciembre... Y le cortaron la pierna el 11 de diciembre. Estuvo ingresado y todo salió bien, pero al día siguiente de la operación, deciden darle el alta médica. ¿Cómo? ¿Qué dice usted? ¿A dónde vamos? ¿A nuestra “casa” donde si miras al techo y el día está claro puedes contemplar las estrellas? ...Al ver mi situación, deciden desde Cáritas ir a hablar con la Trabajadora Social del Hospital de La Línea para comentarle mi situación y ver si se le puede mantener unos días más ingresado (era fin de semana), hasta ver y poder conseguir un lugar más adecuado donde recuperarse. Dimos los teléfonos, nuestros nombres y quedaron en llamarnos. El Hospital había cerrado, por verano un ala de la primera planta, por falta de recursos debido a los recortes en Sanidad. Nunca nos llamaron ni nos dieron explicación. Al día siguiente a la operación, tuvimos que irnos a nuestra “casa”, donde se recuperó gracias a las ayudas que, por caridad, recibimos” (Juana).

La situación laboral y personal son bastante duras, pero éstas se agudizaron el día que a Pedro le amputaron la pierna. Pues requería de muchos cuidados que Juana como podía se los daba. Él era el que se encargaba de buscar comida para los dos, y de realizar algunos trabajos para obtener algún ingreso económico, pero cuando le amputaron la pierna lo tenían más difícil para poder trabajar.

Juana, nos hace referencia a un hecho puntual, cuando se dirigieron al Departamento Social a pedir que por higiene y salubridad dejaran a Pedro unas noches más ingresado, dadas las condiciones de habitabilidad de su hogar, pero no hubo respuestas y tuvieron que abandonar el hospital al otro día de ser operado. Las

curas se las tenía que hacer Juana en casa porque no podían desplazarse al centro de salud.

Al año, le vieron síntomas de gangrena en la segunda pierna, le mandaron que compraran fármacos, pero no tenían dinero para estos medicamentos (valían caros). Por tanto, Juana iba de un lado para otro buscando algún recurso que le permitiera comprarlos. Después de ir varias veces a los Servicios Sociales, le concedieron la ayuda de emergencia social o puntual, pero, como ella expone que esas ayudas tardan en darlas y ella la necesitaba urgentemente para medicar a Pedro. Al final terminó pidiendo ayuda a la Iglesia, que por auxilio se le concedió:

“En el 2016, vamos al médico a una revisión, y nos dicen que creen que la gangrena se le ha pasado también a la otra pierna, porque la tenía muy hinchada...No veas...tenía que conseguir muchos medicamentos para medicarlo y no teníamos dinero, yo me vi desamparada y sin un duro para medicamentos, lo conseguimos a través de la Iglesia que nos lo compró todo, porque en los Servicios Sociales, las ayudas puntuales tardan mucho en darlas y yo lo necesitaba todo de manera urgente...Pero, desgraciadamente le tuvieron que amputar también la otra pierna, el sigue con muchos dolores...” (Juana).

5. Percepción subjetiva de Servicios Sociales y otros organismos sociales.

Lourdes expone en la entrevista, que a ella por parte de los Servicios Sociales la orientaron y la asesoraron sobre sus posibilidades para obtener algún tipo de subsidio, después de que se le acabase el paro. Pero una vez que tenía ya todos los documentos y que fue a tramitar la ayuda para mayores de 52 años, la ley había cambiado y ahora se ve desamparada -en el sentido económico-:

“Llegó el año 2013, y podía haber accedido al subsidio para mayores de 52 años. Pero en marzo de ese mismo año cambió la ley (Real Decreto Ley 5/2013 de 15 de marzo – ella nos lo refiere-) debido a los recortes. Cumpló los años en la segunda mitad del mes de abril, y quedo como parada de larga duración y sin derecho a ningún tipo de subsidio. Tengo que buscarme la vida como puedo, realizando trabajos en la economía sumergida y siendo ayudada por mi familia y amigos” (Lourdes).

Debido a los recortes en el sector social, muchas personas han quedado excluidas de estas ayudas. Lourdes después de haber cotizado 24 años, actualmente se ve sin ningún tipo de prestación ni subsidio. Para solventar sus carencias económicas, se apoya en su familia y en amistades que la ayudan.

En el caso de Juana, sostiene que tiene que agradecerle mucho a los Servicios Sociales, aunque en algunos momentos concretos no ha entendido bien su política de actuación y no está de acuerdo con que tarde tanto los pagos ya concedidos (ayudas puntuales, minusvalía...) pero aparte de eso afirma que la mayor parte de las veces han estado informándoles para encauzar un poco su situación. También está muy agradecida a programas de Cáritas y al CEA:

“Agradezco que cuando estuve en Cádiz en el hospital con Pedro, desde los Servicios Sociales hablaron para que me pasaran la comida el tiempo que estuviese allí” (Juana).

“Después de todo lo pasado Gracias a los Servicios Sociales, ahora nos han concedido una paga de 300 euros por su minusvalía, pero no nos llega, llevamos 4 años para una paga...Es increíble...Por no tener piernas y más en nuestra situación... Tenemos que pedir comida. Primero íbamos al CEA, y yo la verdad que estoy muy agradecida a ellos, por todo lo que han hecho por nosotros. Ahora desde Cáritas nos traen comida todas las noches como de costumbre, y nos ayudan con todo lo que pueden. Yo la verdad que, entre las personas del Cáritas, del CEA y de los Servicios Sociales no puedo tener queja, es más se han portado con nosotros mejor que mi familia...pero deben de dar prioridad a las prestaciones pues no podemos estar todo el día pidiendo favores” (Juana).

6. El futuro.

Lourdes, en un futuro espera que puedan concederle el subsidio para mayores de 55 años y poder vivir un poco más tranquila:

“Cuando llegue a los 55 años no se sabe si podré acceder al subsidio, espero que sí, o como siempre me pasa, me faltará algún requisito más” (Lourdes).

Juana, en un futuro espera poder casarse con Pedro, y que le llegue la ayuda que le concedieron:

“Yo del futuro espero...muchas cosas...Espero poder casarme con Pedro, que se solucionen algunos conflictos familiares y que por fin nos llegue la paga para solventar nuestras carencias y poder poco a poco vivir y arreglar la casita” (Juana).

Como se ha visto en las historias de vida expuestas, todas y cada de ellas son diferentes, no solamente por el carácter propio de las personas que la forman, sino

porque sus circunstancias, sus situaciones de origen, sus vivencias y marcas que le han dejado para formarles como personas, son totalmente opuestas, pero con un punto en común: Todas ellas han necesitado en algún momento de su vida unos recursos y unos Servicios Sociales ya sean primarios o especializados, para que les ayuden a seguir, para que les orienten, para que les protejan de unas circunstancias que no saben dirigir, en numerosas ocasiones porque han normalizado una situación que vulnera sus derechos e integridad como ser humano, en otras porque las situaciones que les ha tocado vivir les desborda, les anula o porque aunque quieran salir de unas determinadas situaciones no saben cómo hacerlo ni a quién recurrir.

Con las historias de vida, se ha dado a conocer las situaciones en la que se encuentran muchas personas en el Campo de Gibraltar y que sólo son encauzadas y tratadas por el Servicio Público de Servicios Sociales.

Es importante mostrar estas vidas y reflejar la realidad que viven muchas personas del Campo de Gibraltar, para que el objetivo principal de las administraciones públicas sea identificar las áreas de mejoras y las medidas a adoptar, así es como únicamente los Servicios Sociales pueden llegar a ser eficaces, y efectivos, y pueden resolver de raíz las distintas problemáticas⁸³².

⁸³²VidalPrado, C., y Delgado Ramos, D. (2017), *op.cit.*, p.45 (Consultado: 28 de mayo de 2017).

CONCLUSIONES

Tras el análisis de los datos que se han ido recogiendo para elaborar esta tesis doctoral sobre los Servicios Sociales públicos en los municipios del Campo de Gibraltar y, tras el estudio de las cuestiones planteadas sobre Servicios Sociales públicos en los siete municipios, al fin del cumplimiento de los objetivos planteados, esta tesis doctoral finaliza con nueve conclusiones. Pero antes de enunciarlas, debe advertirse, como se ha expuesto en el Capítulo I, que estas conclusiones están parcialmente condicionadas por las limitaciones que se han encontrado en el desarrollo de la actividad investigadora, en particular, la desigual, fragmentada y poca actualizada información oficial relacionada con los Servicios Sociales en el Campo de Gibraltar, lo que además de es un contenido sustantivo del trabajo como problema estructural de las Administraciones públicas competentes (Estado, Junta de Andalucía y, de forma relevante, los siete Ayuntamientos y la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar). Este gran problema de la planificación y la gestión de los Servicios Sociales en el Campo de Gibraltar se concreta en un funcionamiento administrativo sin una base estadística e informativa seria y rigurosa, y en un desorganizado e incompleto patrimonio documental de los archivos históricos de algunos Ayuntamientos para recopilar los datos sobre los Servicios Sociales, la beneficencia, la caridad... Y lo que resulta más importante: diseñar una planificar estratégica de futuro sobre los servicios sociales en unos municipios con grandes necesidades en esta materia.

A los efectos del cumplimiento de los objetivos de esta tesis, la gran limitación metodológica que supone la insuficiencia de datos estadísticos actualizados con respecto a los programas y prestaciones de los Servicios Sociales comunitarios y especializados, ha debido subsanarse e integrarse a partir de informes parciales publicados por la Junta de Andalucía y otros tipos de bases estadísticas, principalmente, los datos suministrados por los siete Ayuntamientos, que tienen como referencia el año 2013, periodo de referencia de las bases estadísticas y memorias actualizadas. Esto ha impuesto que, por razones de homogeneidad, el

marco temporal de gran parte del contenido de esta tesis doctoral se realice tomando como cierre ese año 2013, sin perjuicio de las imprescindibles actualizaciones legislativas y de las más recientes aportaciones que, conformes a las técnicas de investigación cualitativa, han sido necesarias para afrontar los contenidos propositivos del trabajo.

Pues bien, tras esta consideración metodológica, deben enunciarse las nueve conclusiones de la tesis doctoral.

1) En primer lugar, se ha constatado la evolución experimentada, y solo parcialmente asumida por las Administraciones públicas en presencia, por el marco jurídico y conceptual sobre los Servicios Sociales en los municipios del Campo de Gibraltar. Desde la época de la caridad y la beneficencia hasta el arraigo de la asistencia social y, posteriormente, la consolidación de los Servicios Sociales y la acción social, las reformas legislativas han sido muchas y relevantes. Paralelamente, las necesidades también han avanzado hasta perpetuar una realidad social que identifica a los municipios del Campo de Gibraltar como uno de los territorios más deprimidos a nivel nacional y autonómico. Y, sin embargo, ni las infraestructuras sobre servicios sociales, ni su financiación, ni su planificación ni la formación del personal han avanzado al mismo ritmo.

Los primeros problemas se plantean, a nivel general, en el ámbito conceptual. Aunque la expresión “asistencia social” es aún un término admitido y así lo utiliza en sus sentencias más recientes el Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la Constitución, e incluso ocasionalmente el legislador, lo cierto es que el Estatuto de Autonomía de Andalucía, otros Estatutos de Autonomía y la legislación autonómica sectorial llevan diez años empleando el término aceptado en las Ciencias Sociales: “Servicios Sociales”. Esta dualidad terminológica ha tenido como consecuencia el uso de la “asistencia social” en la doctrina jurisprudencial a partir de la regulación del art. 148.1. 20ª CE, que tiene ya casi cuatro décadas. Y, simultáneamente, la progresiva desaparición de cualquier referencia a la expresión asistencia social en el ámbito profesional, donde los Servicios Sociales y el Trabajo Social han cobrado todo el protagonismo. O escrito con otras palabras: en España, las necesidades sociales de las personas se gestionan siguiendo un marco conceptual actualizado

(Servicios Sociales), pero sus problemas jurídicos y competenciales se resuelven atendiendo a un concepto caduco que ya no se sigue en los países de nuestro contexto político y económico: asistencia social.

Este doble marco conceptual, que desde hace tres décadas genera incertidumbre entre los sujetos en presencia y conflictividad competencial entre las Administraciones Públicas, exige una delimitación las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. ¿Qué criterios se utiliza al respecto el Tribunal Constitucional, cuya doctrina es vinculante para todos los poderes públicos? En ordenamientos jurídicos como el español, que proclama en su Constitución (art. 1) la naturaleza profundamente descentralizada del *Estado Social*, las competencias de asistencia social pertenecen a la competencia “exclusiva” de las Comunidades Autónomas, según ha confirmado el Tribunal Constitucional (SSTC 33/2014 y 18/2016). Ahora bien, según el F.J. 3º de la STC 18/2017, de 2 de febrero, las Comunidades Autónomas, que son las que ostentan en España las competencias formales de asistencia social (la Constitución de 1978 no alude a los “Servicios Sociales”, tal como habilita el art. 148.1.20 CE y han plasmado los distintos Estatutos de Autonomía, no tienen el patrimonio exclusivo y excluyente de las acciones de índole social, sino que más bien todos los poderes públicos han de ejercer sus diferentes funciones con sentido social, debiendo ser receptivos a las necesidades de los colectivos más necesitados de apoyo por su situación de vulnerabilidad. Por tal motivo, la asistencia social debe calificarse como competencia “nominalmente” exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pero en la práctica de su funcionamiento real “concurrente “con el Estado e incluso con los Entes Locales, quienes la asumen en algunos casos como competencia delegada y como competencia impropia en otras (sin habilitación legal, pero consentida por el Estado y las Comunidades Autónomas). De esta manera, bajo el obsoleto título de “asistencia social”, los Servicios Sociales se integran en un bloque no bien definido junto otros títulos competenciales como la acción social, la protección social o la Seguridad Social, para configurar así el modelo efectivo de Servicios Sociales que potencialmente se pueden prestar por las distintas Administraciones públicas en los municipios españoles, entre ellos, los siete Ayuntamientos objeto de esta tesis doctoral. Aunque el Tribunal Constitucional ha logrado una integración entre la

asistencia social y los Servicios Sociales a partir de una interpretación sistemática del bloque de la constitucional, donde los Estatutos de Autonomía asumen la regulación de los Servicios Sociales, lo cierto es que el reconocimiento jurisprudencial sigue perteneciendo nominalmente al ámbito material de la “asistencia social”, lo que *a futuro* exige una actualización de la normativa española sobre esta materia, empezando por el texto de la Constitución de 1978 (Capítulo III del Título I), que en una futura reforma debería adoptar los principios de universalidad, generalidad e imperatividad de los Servicios Sociales, frente al carácter particular y discrecional de la asistencia social.

A la luz del más actualizado marco conceptual sobre la “asistencia social”, tanto su invocación constitucional como jurisprudencial ha quedado obsoleta y poco definida. Se debería llevar a cabo una futura reforma al marco constitucional donde se incluyan conceptos más actualizados como el “Sistema Público de Servicios Sociales” y “Servicios Sociales de Interés General”, relativos a un conjunto de órganos que prestan unas prestaciones para garantizar la protección social de las personas y mejorar la calidad de vida, garantizando y favoreciendo valores recogidos en la Constitución como la igualdad (art. 1.1), la dignidad (art. 10.1), la justicia (art. 1.1)... haciendo progresar en el “Estado social y democrático de Derecho” hacia la consecución de la sociedad democrática avanzada que proclama el Preámbulo constitucional, el Derecho de la Unión Europea y los tratados internacionales referidos en el art. 10.2 CE (art. 25 de la Declaración de los Derechos Humanos, art. 14 de la Carta Social Europea...).

Las sociedades cambian y no permanecen estáticas porque el ser humano no lo es, y conforme a la función de integración social que cumple el Estado social también han de cambiar los programas y Servicios Sociales, sobre todo en relación con los servicios públicos que abarcan ámbitos tan amplios como las áreas generales y comunitarias. Como defiende Santos Martí, que al igual que avanzan y cambian las políticas sociales, se debe redefinir el término “asistencia social” como conjunto de prestaciones que gestionan los Servicios Sociales. Como tales, deben ser incorporadas a la Constitución de 1978 y a la jurisprudencia constitucional, que en este ámbito conceptual han quedado desconectadas del marco estatutario de las

Comunidades Autónomas y, sobre todo, del estado de la cuestión predominante en la disciplina del Trabajo Social. Como se ha argumentado en esta tesis doctoral, frente a la asistencia social, los Servicios Sociales se traducen en derechos exigibles por todas las personas, en la necesidad de su financiación pública y, sobre todo, en una estructura orgánica estable que responde a un concepto de servicio público regulado por la Unión Europea: el servicio social de interés general (SSIG) derivado del Protocolo núm. 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Que sean servicios de interés general significa que los poderes públicos deberían aumentar su responsabilidad para garantizar el carácter universal, la igualdad de trato a los usuarios y las normas de calidad, eficacia y eficiencia, y también una participación del tercer sector y del sector privado. Al contar los Servicios Sociales con una regulación propia en el Derecho de la Unión Europea, en cuyo nivel normativo ha habido también un avance con respecto a los derechos sociales al incluirse en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión de 12 de diciembre de 2007, la garantía de unos derechos con un alto contenido social se proyecta transversalmente a los Estados miembros y sus Administraciones públicas, incluidos los Entes Locales y las Comunidades Autónomas, especialmente cuando está implicado el mencionado servicio social de interés general y la gestión de fondos europeos que financian Servicios Sociales. Es por ello que, en esta proyección europea de los Servicios Sociales, queda pendiente una configuración estatal y autonómica de los Servicios Sociales como “Servicios Sociales de interés general” compatible con el amplio catálogo de prestaciones que derivan el reconocimiento de derechos sociales en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Y, como consecuencia de lo anterior, queda pendiente también la definición de un marco completo de relaciones entre las Administraciones públicas y las entidades de iniciativa social (tercer sector) que tienen presencia en el Campo de Gibraltar, que la Ley 9/2016 simplemente contempla en el ámbito de los de cooperación y coordinación, impidiendo la realización de funciones sociales con fines y objetivos públicos a las entidades privadas. Esto es particularmente relevante para los municipios estudiados, por ser municipios andaluces, por cuanto el Estatuto de Autonomía de Andalucía incluye explícitamente un precepto destinado a garantizar la igualdad de todos los ciudadanos a la hora de acceder a las prestaciones y/o programas de los Servicios

Sociales (art. 23.1) como derecho, como principio rector de la acción de los poderes públicos y como principio regulador la competencia exclusiva en materia de Servicios Sociales por parte de la Junta de Andalucía (art. 61.1), de tal manera que la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, se erige en instrumento normativo apto para articular un sistema más cercanos a la población, superando las situaciones de desigualdad y discriminación de las personas y grupos en que se integra.

Queda también pendiente la identificación actualizada del régimen de derechos y deberes en forma de Cartas de Servicios, actualmente inexistentes en los municipios del Campo de Gibraltar, la regulación de las formas de concertación de servicios por entidades sociales y privadas, la financiación sostenible de todo el sistema y la complementariedad entre sector público, sector privado y tercer sector, con particular atención a la profesionalización de los recursos humanos frente al modelo de voluntariado. Pero, sobre todo, en parte por la imprevisión en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en relación con la Ley 9/2016, falta la articulación de un plan de cooperación competencial de las distintas localidades del Campo de Gibraltar y la consiguiente homogeneización de las prestaciones y los servicios de estas siete localidades. La Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, como ente supramunicipal llamado al cumplimiento de este fin, tampoco está asumiendo esa tarea. Como recomendación derivada de la normativa vigente, la planificación adecuada de la gestión multinivel de estos aspectos deberá ser equilibrada, independientemente de las particularidades sociales, económicas y demográficas de cada municipio, con particular atención a los procedimientos de actuación, los equipos de trabajadores, las herramientas de trabajo y la agilización de los trámites burocráticos. Y en lo referente al catálogo de derechos, aunque la Ley 9/2016 haya ampliado los derechos sociales de las personas y haya avanzado en la configuración normativa de esta materia, sigue faltando una mejor delimitación de los derechos, la creación de programas y servicios preventivos, la respuesta inmediata ante necesidades básicas de atención y la potenciación de la figura de los trabajadores sociales de campo, sobre todo en las Zonas con Necesidades de Transformación Social...En particular, debe mencionarse la necesidad de elaborar Cartas de Servicios Sociales por cada uno de los Ayuntamientos y una Carta

interadministrativa en materia de Servicios Sociales para todas las Administraciones públicas en presencia en el Campo de Gibraltar (cartas definidas a nivel estatal por el Real Decreto 951/2005, de 29 de Julio, como aquellas que tienen por objeto un servicio en cuya prestación participan distintos órganos u organismos). Todas estas medidas no se han tenido en cuenta en las actuales estructuras administrativas de Servicios Sociales del Campo de Gibraltar.

Una segunda conclusión merece las relaciones entre los ámbitos competenciales de los Servicios Sociales, la Seguridad Social y la protección social, que en territorios como los municipios del Campo de Gibraltar han condicionado de forma intensa la regulación, planificación y gestión de los Servicios Sociales a nivel local. A los efectos de su futura planificación debe tenerse en cuenta, por una parte, que la protección social se refiere a los distintos sistemas a través de las cuales los poderes públicos atienden las situaciones de necesidad, pero entendiendo que no toda acción protectora constituye asistencia social en sentido competencial. La protección social es una categoría amplia y de carácter transversal que acoge modalidades muy diversas en títulos competenciales, principios y prestaciones que hoy se entremezclan de forma fragmentaria y asistemática a nivel estatal y autonómico, ocasionando duplicidades y descoordinación a nivel local. Por otra parte, también se plantea la antigua, aunque mejor estudiada doctrinalmente, delimitación objetiva entre los Servicios Sociales y la Seguridad Social (art. 149.1 17ª CE). Debido a la tradicional configuración de las competencias vinculadas al Estado social, a la hora de planificar los Servicios Sociales existe una zona común compartida con la Seguridad Social. Al concurrir en esta materia diversas Administraciones públicas diversas, consecuencia del proceso autonómico español, lo que en otros países se califica como Servicios Sociales y se atribuye a la gestión de los municipios o de los entes autonómicos, en España pertenece al ámbito de la Seguridad Social, que corresponde al Estado. Y viceversa. De esta manera, a raíz de los conflictos competenciales sobre “asistencia social” surgidos tan frecuentemente desde comienzos de la década de los ochenta del siglo XX, la jurisprudencia constitucional ha tenido que fijar de forma casuística donde empieza una y donde empieza otra, incluidas las zonas grises invadidas habitualmente por la competencia estatal sobre la Seguridad Social, aunque sin criterios actualizados. De nuevo, la coexistencia de enfoques antiguos y nuevos, que

responden a unos principios heterogéneos, y a una fundamentación diferente, también se erige en un obstáculo para afrontar una planificación científica de los Servicios Sociales.

Aunque la jurisprudencia constitucional ha delimitado algunos sus casos más problemáticos, subsiste la necesidad de una mejor diferenciación normativa entre los Servicios Sociales y la Seguridad Social, que son dos pilares fundamentales para cubrir las contingencias sociales que en el momento presente están abandonados a las extralimitaciones competenciales (casi siempre a favor del Estado), las duplicidades administrativas y la confusión ciudadana, impidiendo una adecuada coordinación de las estructuras administrativas y planificación eficiente de su realidad y financiación. Como exponen Alemán Bracho y Fernández García, el Sistema Público de Servicios Sociales se distingue de la Seguridad Social porque es un sistema puesto a disposición de las personas y grupos, donde se integran recursos, acciones, prestaciones para el logro de su pleno desarrollo, así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a la marginación.

Sin embargo, actualmente no existe esa integración ni puede calificarse en sentido estricto como sistema, sobre todo porque el Estado utiliza en ocasiones el título competencial del art. 149.1. 17ª CE para el cumplimiento de fines de asistencia social que no son objeto de la Seguridad Social por mucho que se interprete por la jurisprudencia constitucional de forma extensiva y “no excluyente” los títulos competenciales en presencia (art. 148. 1. 20ª, art. 149.1. 1ª y 17ª CE). Tanto los Servicios Sociales de atención primaria, como los Servicios Sociales de atención especializada, actúan a partir de un título competencial de asistencia social que se plasma en los catálogos y carteras de prestaciones y servicios de las Comunidades Autónomas. En principio, la Seguridad Social, aunque puedan incluir medidas de carácter asistencial, se encarga de las prestaciones contributivas o no contributivas, dejando fuera de su ámbito protector las prestaciones de carácter público cuyo objetivo fuese complementar o mejorar las prestaciones no contributivas. Pero no siempre es así, y en la medida en que aún no está delimitado legalmente hasta qué punto deben o pueden intervenir los Servicios Sociales o la Seguridad Social en cada asunto, se hace necesaria, como se ha explicado, una clara delimitación

constitucional y legal de la “Seguridad Social” y los “Servicios Sociales” donde se recojan de manera precisa el tipo de prestación, los títulos competenciales, los servicios, los destinatarios y sus competencias.

En tercer lugar, en cuanto al régimen jurídico de los Servicios Sociales de los siete municipios del Campo de Gibraltar, se trata de una competencia predominantemente autonómica que el Estatuto de Autonomía asume con exclusividad, pero sin carácter excluyente, a través de la competencia normativa que deriva en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, y en la gestión compartida de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia de España, que representan grandes avances para el cumplimiento de los fines del Estado social, si bien no están proyectados de manera adecuada a población ni a las necesidades sociales que derivan del deficiente nivel desarrollo de los municipios del Campo de Gibraltar. Con la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, se han introducido nominalmente relevantes novedades que benefician al Sistema Público de Servicios Sociales: ampliación de derechos, catálogo de prestaciones básicas (ayuda a domicilio, equipos de tratamiento familiar, situaciones de urgencia y emergencia social, alojamiento alternativo, servicios relacionados con programas de drogodependencias, código ético...), régimen de garantías que permiten ser demandadas por la ciudadanía ante los tribunales de justicia y, en el ámbito de la gestión integrada y la previsión de un Plan Estratégico de Servicios Sociales, esto es, un plan de prestaciones, servicios y programas en toda la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin embargo, como se ha analizado, además de la aprobación del citado Plan Estratégico de Servicios Sociales, está pendiente su coordinación con el Sistema Público de Servicios Sociales, con el Servicio Estatal de Información de Servicios Sociales (SEISS) y con los Servicios Sociales implantados a nivel local por Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Mancomunidades de Municipios.

Según las necesidades que se han analizado en esta tesis doctoral, es preciso que se tengan en cuenta los siguientes elementos en la futura realización del Plan Estratégico subregional de Servicios Sociales del Campo de Gibraltar: el envejecimiento de la población, la gran demanda de empleo, el incremento de

personas en situación de exclusión social, la gran oleada de personas de origen extranjero que día tras día llegan al Campo de Gibraltar, las desigualdades y carencias de recursos en algunos sectores (tener mapa de recursos territorialmente más equilibrado), la crisis económica y la reducción del gasto público, las diferencias entre municipios en cuanto al desarrollo de prestaciones y servicios, niveles de gasto y estructuras, la universalización del derecho a los Servicios Sociales, la dificultad para prestar una atención individualizada y de calidad, y sobre todo, se debe tener en cuenta la ausencia de un modelo homogéneo de intervención donde haya una guía común de valoración, diagnóstico y registro de las intervenciones, pues en el Campo de Gibraltar hay tantos modelos de intervención como ayuntamientos (en este caso, siete).

Por otro lado, en este ámbito de la integración informativa y organizativa, particular interés presentan tres novedades: en primer lugar, la creación de la Historia Social y la Tarjeta Social (única, digitalizada y universal) para lograr una atención más individualizada e integral para cada persona usuaria de estos servicios; en segundo lugar la promoción de la investigación social con la creación de una Red Andaluza de Investigación de Políticas Sociales y una Red de Agentes del Conocimiento en Políticas Sociales; y, en tercer lugar, la distinción entre las “Zonas Básicas de Servicios Sociales”, que son los Servicios Sociales Comunitarios, y el Área de Servicios Sociales, que son los Servicios Sociales de atención especializada provinciales.

En cuarto lugar, respecto a la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, aunque se trata de una ley necesaria que ha cubierto un ámbito anteriormente abandonado por el Sistema de Servicios Sociales, sin embargo, como sostienen Alemán Bracho, Alonso Seco y Fernández Santiago, la situación actual de crisis económica ha ido anulando su aplicación real, con progresiva reducción de las prestaciones y servicios, y ralentización de la concesión de prestaciones tanto de servicios como económicas. Se trata de un caso que, frente a la competencia autonómica de la asistencia social y de los Servicios Sociales, se sujeta a un título competencial estatal (art. 149.1. 1ª CE, condiciones básicas de los ciudadanos) y a un régimen de financiación también

principalmente estatal, configurando una cartera de servicios inconexo que necesita de una completa Carta de Servicios Interadministrativa y una financiación más realista. En la actualidad, no existe una adecuada coordinación administrativa, planificación temporal y previsión presupuestaria entre la Comunidad Autónoma califica las solicitudes de dependencia, los Ayuntamientos que las gestionan y el Estado que aporta la mayor dotación presupuestaria.

En quinto lugar, partiendo de la delimitación competencial realizada por el Tribunal Constitucional a favor de la Junta de Andalucía, la adecuada gestión de los Servicios Sociales en los municipios del Campo de Gibraltar pasa por una incompleta identificación de la realidad demográfica, económica y social de la población diana, lo que actualmente impide una correcta gestión con carácter general y una muy deficiente gestión en el ámbito de los Servicios Sociales. A través del análisis estadístico realizado de las diferentes localidades que componen el Campo de Gibraltar, se ha podido comprobar la situación demográfica, social y económica de estos municipios, y con ello entender y relacionar mejor las prestaciones, servicios y los demandantes de los Servicios Sociales en cada zona. En particular, se han corroborado varios puntos relevantes para estas conclusiones: a) Todos los municipios presentan un alto índice de personas adultas en el tramo de edad comprendido entre los 30-50 años, lo que configura la necesidad de unos futuros Servicios Sociales para mayores y la complementariedad de una política *ad hoc* de fomento del envejecimiento activo; b) el nivel de estudios en el Campo de Gibraltar es medio, la mayoría con estudios secundarios y un índice significativo de personas sin estudios, lo que se vincula al grado de exclusión social y a la necesidad de complementar los Servicios Sociales con las políticas educativas; c) en relación a la tasa de personas de origen extranjero por localidad, lo que es relevante por el carácter fronterizo del territorio tomado como referencia, tanto Jimena de la Frontera como San Roque alcanzan y superan la tasa provincial y autonómica, mientras los demás municipios no se alcanza el 10%; y d) los municipios del Campo de Gibraltar están afectados notoriamente por un alto índice de personas demandantes de empleo (mayoritariamente mujeres) y personas en paro, lo que condiciona la configuración de los programas y prestaciones ofrecidos por los Servicios Públicos Sociales en el Campo de Gibraltar.

En sexto lugar, en relación con la organización de los Servicios Sociales en el Campo de Gibraltar, se ha constatado que la organización y el desarrollo municipal de coordinación de Servicios Sociales públicos en el Campo de Gibraltar han tenido una notable y progresiva implantación en los últimos cuarenta años, determinada por la creación de los servicios públicos autonómicos tras la antigua Ley autonómica de 1988 y por la situación socio-económica y fronteriza del Campo de Gibraltar. No obstante, la configuración de las estructuras administrativas municipales ha sufrido una suerte desigual, con competencias propias o atribuidas, competencias delegadas en los siete Ayuntamientos (por la Diputación Provincial de Cádiz, principalmente, como tradicional ente gestor de las competencias de “beneficencia” y asistencia social) y competencias impropias, en muchas ocasiones con financiación de programas y fondos europeos que ni es está mantenida en el tiempo ni asegurada en su cuantía, lo que impide una planificación completa. Además, a diferencia de las estructuras administrativas autonómicas, los siete Ayuntamientos del Campo de Gibraltar necesitan concretar sus funciones, adaptarlas a la Ley 9/2016, definir estratégicamente sus objetivos de manera integrada en todos los municipios y delimitar las respectivas Carteras o Catálogos de servicios municipales en Servicios Sociales. En la actualidad, tanto los servicios como las prestaciones y los procesos son diferentes, sujetándose a los intereses y planteamientos de los gobernantes de uno u otro municipio, con un diseño muy desigual y coyuntural de prestaciones, actividades y partidas presupuestarias. Además, no existen protocolos de coordinación entre los distintos Servicios Sociales municipales, ni un sistema, programa o aplicación interna que identifique las prestaciones o servicios que se le haya prestado a cada persona en cada Administración pública, pudiéndose cumplimentar las prestaciones concedidas y no tener que introducir la misma información en un sistema coordinado entre los diferentes municipios. Con esta incorrecta praxis se limita el conocimiento de las necesidades futuras y la correcta planificación de los Servicios Sociales, en particular, si el usuario se desplaza o por circunstancias se cambia de una Comunidad Autónoma a otra, o de un municipio a otro, etc. Y, a diferencia de la gestión del sistema de salud, donde cualquier expediente puede trasladarse entre unidades administrativas y conocerse para dar mayor calidad al servicio e integrar un servicio planificado y coordinado, en el caso

de los Servicios Sociales las unidades destino no tienen ningún dato previo sobre esa persona. En este sentido, en el ámbito local estudiado, además de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos, también la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, con competencias en materia de Servicios Sociales, tiene la posibilidad competencial de realizar distintos planes y programas homogéneos, definir de manera precisa las áreas de atención y promoción de estos servicios, abogando por una verdadera inclusión social de las personas y acercamiento de estos recursos sociales a los usuarios. Aunque tenga fines limitados por sus Estatutos (no pueden asumir muchas de las competencias asumidas por los municipios), la Mancomunidad de Municipios debería estar más presente a la hora de promover, organizar, colaborar y fortalecer el desarrollo de los Servicios Sociales en el Campo de Gibraltar, y así complementar y armonizar los modelos de intervención social en los siete municipios. A mayor abundamiento, tres consideraciones deben realizarse al respecto: a) Su Consejo Económico y Social del Campo de Gibraltar (CES) está fallando como órgano consultivo pues no se está realizando un buen análisis de la situación de los siete municipios y de las demandas sociales de sus habitantes; b) como hiciera en el pasado en materia de promoción universitaria (1991-2010), la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar debería negociar y hacer lo posible para recuperar la formación universitaria en Trabajo Social en este territorio; y c) la Mancomunidad de Municipios debería asumir un papel político protagonista en la denuncia de las descoordinaciones que provoca del asistemático régimen jurídico estatal, autonómico y supramunicipal de los Servicios Sociales, que en la actualidad no ha tenido en cuenta las particularidades y necesidades de los municipios del Campo de Gibraltar.

En séptimo lugar, con el estudio realizado en el Capítulo 11 de esta tesis doctoral se ha podido demostrar el número tan elevado de personas que acuden a los Servicios Sociales en el Campo de Gibraltar y a sus distintos servicios o prestaciones, tanto en el caso de los servicios y prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios como en los especializados. Más de 29.000 personas han asistido a un primer contacto con estos servicios para información, valoración y orientación, 1.493 han necesitado de salarios sociales, 1.227 ayudas de servicio de ayuda al domicilio, 435 han precisado de ayudas económicas familiares, 2.885 concesiones de apoyos económicos para

emergencias sociales, más de 2.100 personas han sido tratadas por los EMFIs y los ETFs, 15.292 atenciones desde el CTA a personas con problemas de adicciones, más de 1.400 personas de origen extranjeros han acudido al servicio de inmigración, alrededor de 6.243 personas a los servicios y programas de tercera edad... En definitiva, alrededor de un 15% de la población total de la población del Campo de Gibraltar acude a los Servicios Sociales en busca de algún tipo de ayuda, orientación, servicio y/o prestación.

Para complementar y dar voz a estos datos estadísticos, se realizaron cuatro historias de vidas que confirman las carencias, las necesidades sociales y el riesgo de exclusión social en el contexto territorial del Campo de Gibraltar, indicativos de la importancia que tienen o han tenido estos Servicios Sociales, ya sean primarios o especializados, para estas personas: orientación, protección de situaciones y/o circunstancias de exclusión social y vulnerabilidad, acompañamiento... Con los datos cuantitativos resultantes de la información estadística y la investigación cualitativa derivada de estas historias de vida se han identificado las necesidades que están viviendo muchas personas del Campo de Gibraltar y la distancia que separa la realidad social de los objetivos establecidos en la Ley 9/2016.

En octavo lugar, una conclusión merece el impacto de la crisis financiera y la indiferenciada gestión de la restricción presupuestaria estabilidad impuesta por las normas sobre estabilidad económica, con alcance muy negativo en los sectores demandantes de los Servicios Sociales y de dependencia autonómicos y locales, en el buen desarrollo y financiación de estos servicios y en la realidad social de los siete municipios, lo que hace que, con efecto multiplicador, se haya incrementado el número de personas usuarias que precisan de estos servicios y recursos. Al ser cubiertos, tramitados y valorados principalmente desde los Servicios Sociales municipales, la crisis financiera y social ha afectado al desarrollo organizativo del Sistema Público de los Servicios Sociales más próximo al ciudadano: el de los siete municipios, con recortes en prestaciones de servicios y económicas, y carencias en recursos humanos y recursos materiales. Además, las desigualdades territoriales en el acceso y el disfrute de estos servicios, y el diferente esfuerzo que se está realizando desde las Administraciones públicas locales para dar respuestas sociales a las

necesidades, ponen en tela de juicio los principios de universalidad, igualdad y calidad de las prestaciones sociales proclamados en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, cronificando situaciones coyunturales de necesidad hasta convertirlas en situaciones permanentes de marginalidad, que generan a medio plazo altas necesidades de financiación de los servicios de seguridad ciudadana, salud, justicia y penitenciarios. Por muy bien que estén reguladas las leyes y definidas sus prestaciones y servicios, si no puede haber una aplicación efectiva de ella, por los motivos citados anteriormente, cada vez será más complejo llevarlas a cabo un Sistema Público de Servicios Sociales. A tal respecto, sirve como información cualitativa el malestar generalizado que nos han transmitido los trabajadores de los Servicios Sociales de los siete municipios estudiados, quienes sostienen que ven las necesidades de las personas y “hacen lo que pueden” para solventarlas, pero que si el sistema no les dota de partidas presupuestarias, su función se limita a rellenar informes en vano, en la certeza de que sólo una minoría podrá disfrutar de las prestaciones, mayoritariamente percibidas después de varios años de espera.

En noveno lugar, en el ámbito de los Servicios Sociales asumido formal o informalmente por el denominado “Tercer Sector”, su norma reguladora a nivel estatal, la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, es una ley tan breve y con tan escasos contenidos que provoca numerosas lagunas, falta de parámetros de exigencia de calidad en las prestaciones, y, a fin de cuentas, representando una regulación subsidiaria y fragmentaria para las Comunidades Autónomas. En el Campo de Gibraltar, al haber muchas personas en situaciones de vulnerabilidad y exclusión social, una parte significativa es derivada o directamente acude al tercer sector o entidades privadas (tercera edad, menores inmigrantes, solicitantes de asilo...), que están poniendo a disposición sus insuficientes infraestructuras, sus escasos trabajadores y sus limitados recursos para hacer frente a estas necesidades que la Junta de Andalucía, como consecuencia de las restricciones presupuestarias, no asume o asume de forma diferida en el tiempo configurando un Sistema Público de Servicios Sociales que ni es público ni es completo. La realidad del tercer sector en los municipios del Campo de Gibraltar, a consecuencia de crisis económica, es la de un conjunto de asociaciones y fundaciones que ha reducido sus

recursos, que en parte ha terminado por desaparecer y que mayoritariamente son gestionadas por voluntarios sin formación que asumen a diario funciones de interés general en el ámbito de los Servicios Sociales. En relación con este sector tan desprofesionalizado, teniendo en cuenta su gran presencia en los municipios del Campo de Gibraltar (asociaciones, fundaciones...), el alto porcentaje de voluntarios se une a la falta de seguridad ante usuarios conflictivos y de riesgo, con notorio descenso de programas de formación ofertados por las Administraciones públicas y las entidades que se encargan de las formaciones de voluntarios, lo que precariza aún más las condiciones de trabajo y la calidad de los servicios que se ofrecen.

En décimo lugar, en el ámbito concreto de la exclusión social, son muchas las personas del Campo de Gibraltar que se encuentran en vulnerabilidad y exclusión social, con ausencia total de redes sociales y familiares, sin recursos económicos y laborales, y cuya única ayuda u orientación son las prestadas por los Servicios Sociales. Según los datos estudiados, si a nivel provincial un 80% de la población gaditana se encuentra en algún tipo de exclusión (severa, moderada, precaria...), en el caso de los municipios analizados es La Línea de la Concepción el que tiene mayor tasa de paro y menor renta media anual, lo que le convierte en el municipio con mayor índice de pobreza y exclusión social, con un muy alto índice de usuarios que acuden a los Servicios Sociales para ser orientadas e informadas de cómo poder solventar o mejorar sus situaciones de precariedad y vulnerabilidad social. En el caso del Ayuntamiento de Los Barrios, se trata del segundo municipio a nivel nacional que destina menos dinero para Servicios Sociales por habitante (16,99€). Y en los siete municipios, el número de trabajadores sociales de campo es muy bajo, esto es, se trata de municipios catalogados como “pobres en inversión social”, lo que impide minimizar la tasa de exclusión y vulnerabilidad social.

Con carácter general, aunque los Servicios Sociales de los siete Ayuntamientos del Campo de Gibraltar minimizan las dificultades económicas, sociales y familiares de estas personas, no cumplen su función legalmente establecida: estas ayudas económicas y de servicios son prestaciones que en muchos casos “asisten” y “auxilian”, pero no detectan las necesidades sociales a tiempo ni permiten una planificación y gestión integrales ni tampoco un tratamiento de raíz de estos

problemas en coordinación con otras áreas de dirección política (empleo, formación...).

En síntesis, se confirma que hay una precarización en los Servicios Sociales en los siete municipios y una gran burocratización en el ejercicio profesional, siendo muy poca o nula la intervención social y la previa planificación. Muchos de los problemas sociales que posteriormente se desencadenan en situaciones de exclusión social son tratados de manera fragmentaria y parcial pero realmente no planificados para posteriormente ser resueltos, lo que lleva a una cronificación de las necesidades de los usuarios de estos servicios.

En décimo primer lugar, en cuanto a la cobertura de los Servicios Sociales, ha quedado verificada la gran heterogeneidad que presentan las estructuras de este sistema de protección social, lo que, sumado a la limitación y dispersión de las partidas presupuestarias, conduce a que no haya un equilibrio entre servicios y prestaciones en el Campo de Gibraltar. En particular, el servicio más demandado por las personas en los municipios del Campo de Gibraltar es el SIVO, principalmente porque es la puerta de entrada de todas las demandas de atención social (29.000 atenciones). De todos ellos, algunos programas necesitarían mejoras: uno de ellos sería el Servicio de Cooperación Social, pues solo dos municipios del Campo de Gibraltar destinan una partida de gastos públicos a estos servicios: San Roque y Algeciras. En cuanto a las intervenciones sociales, también deberían mejorar los programas de las Zonas de Necesidades de Transformación Social, pues solo se llevan a cabo de manera puntual en barriadas de Algeciras, La Línea de la Concepción y San Roque. Como programas especiales de prevención y reinserción social se debería implantar asimismo un servicio especial de transformación social en todos y cada uno de los municipios para combatir y/o minimizar el riesgo de exclusión social. Y, en lo relativo a los Servicios Sociales Especializados, debería ampliarse la cartera del Servicio a las Personas sin Hogar, pues en este territorio del Campo de Gibraltar escasean los recursos y programas dirigidos a las personas que se encuentran en esta situación.

Territorialmente, los municipios con el índice más elevado de atenciones en la mayoría de los servicios y prestaciones (salarios sociales, ayudas económicas familiares, ayudas de emergencia social, atenciones por los EMFI y los ETF, servicios a las personas de origen extranjero, a la mujer, a las dependencias, a la tercera edad, a las drogodependencias...) son Algeciras, San Roque y La Línea de la Concepción. Con respecto a las atenciones en los municipios de Jimena de la Frontera y Castellar de la Frontera, los programas comunitarios como el SIVO o el SAD tienen un alto número de atenciones, pero los servicios especializados como el ETF, el servicio de inmigración, el EMFI o las ayudas económicas familiares no superan las 20 intervenciones.

Con carácter general, el correcto funcionamiento de estos servicios exige una amplia implantación en todos los municipios del Campo de Gibraltar, siempre bajo mínimos de funcionamiento orgánico y presupuestario, pero sobre todo en el Ayuntamiento de Los Barrios, pues se trata de la Administración pública que en el periodo de tiempo estudiado y con carácter de futuro, más necesita de manera urgente incrementar sus partidas presupuestarias, ampliar las prestaciones y programas y aumentar la plantilla de trabajadores en la Relación de Puestos de Trabajo.

Por último, a modo de síntesis, podemos concluir que las Administraciones públicas estatal, autonómica y locales radicadas en los siete municipios del Campo de Gibraltar contribuyen al establecimiento de un marco plural de prestaciones y servicios en el ámbito de los Servicios Sociales, pero la realidad es que ni se trata de un auténtico sistema coordinado administrativamente y suficiente presupuestariamente, ni la relación entre el gasto social y las necesidades permiten calificarlo como eficaz y de calidad, quedando vulnerados los principios de eficacia, universalidad y calidad que proclama el art. 103.1 de la CE, las leyes generales y sectoriales analizadas en esta tesis doctoral, así como los derechos formalmente garantizados en el Estatuto de Autonomía y las Leyes 9/2016. Ante este nominalismo jurídico que ha sufrido el régimen jurídico sobre los Servicios Sociales en el territorio de los municipios del Campo de Gibraltar hasta el año 2013, perpetuado hasta la actualidad, y no siendo admisible mantener el modelo existente,

ya que presenta muchas limitaciones, se precisa un nuevo régimen coordinado, con información actualizada de las necesidades, sujeto a evaluaciones de calidad, dotado de memoria económica respalda por los presupuestos de las Administraciones públicas en presencia y con un Plan Subregional de Servicios Sociales del Campo de Gibraltar. Según los análisis realizados en esta tesis doctoral, se llega a la conclusión de que estos objetivos solo son cumplidos parcialmente en uno de los territorios con más necesidades sociales de España. Y aunque ciertamente los recortes presupuestarios en políticas sociales limitan considerablemente el logro de una buena gestión de los Servicios Sociales (programas, servicios, ayudas...), sobre todo urge una reestructuración de los Servicios Sociales autonómicos y locales porque en la actualidad difícilmente pueden abordar de manera integral e individualizada los distintos casos que presentan los usuarios de los Servicios Sociales.

En suma, se propone la redefinición del Sistema Público de Servicios Sociales (estatal), tanto en el ámbito financiero como competencial, una mayor coordinación de los Servicios Sociales autonómicos y locales, un mayor compromiso normativo y administrativo en la calidad de las prestaciones gestionados por el tercer sector. Además, sin perjuicio de la competencia que corresponde a la Junta de Andalucía y a los entes locales del Campo de Gibraltar, el Estado también debe asumir su responsabilidad en la gestión de estos servicios en cumplimiento de los mandatos constitucionales bajo el título competencial del art. 149.1. 1ª CE, con el fin de hacer realidad unos servicios universales y públicos que son contenidos esenciales del Estado Social del art. 1.1 CE. La coordinación de los tres sectores (sector público, sector privado y tercer sector en el Campo de Gibraltar), con visión estratégica para optimizar estos servicios, permitiría cumplir la función de integración social de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones, las mismas obligaciones y los mismos derechos, con el fundamento de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), el principio de igualdad (art. 1.1 CE), la promoción de la igualdad real (art. 9.2), y el principio de la responsabilidad de los poderes públicos. En el caso de los municipios del Campo de Gibraltar, cuyas altas necesidades en el ámbito de los Servicios Sociales, donde se une el carácter fronterizo y económicamente deprimido de su territorio con las altas necesidades en materia de Servicios Sociales, estaría plenamente justificado que el Plan Estratégico de la Junta de Andalucía, aún

pendiente de aprobación, quede complementado con el referido Plan subregional de Servicios Sociales para el Campo de Gibraltar, bajo la supervisión de los órganos bilaterales y multilaterales de cooperación previstos en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, para así lograr la coordinación de las estructuras administrativas existentes, la suficiencia y la calidad de las prestaciones previstas por las leyes y, en última instancia, la dignidad de las personas necesitadas de los Servicios Sociales.

BIBLIOGRAFÍA

MONOGRAFÍAS:

ABBOTT, G. (1941). *From Relief to Social Security: The Development of the New Public Welfare Services and Their Administration*.

ACEVES LOZANO, J. E. (1994). *Práctica y estilos de investigación en la historia oral contemporánea*. *Historia y Fuente Oral*, 12: 143-150. Disponible en: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/27753451?uid=3737952&uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101127951923> (Consultado: 13 de febrero de 2015).

AGUDO ZAMORA, M. (2011). *Manual de derecho constitucional* (2ª ed.). Madrid: Tecnos.

ALEMÁN BRACHO, C., ALONSO SECO, J. M., Y FERNÁNDEZ SANTIAGO, P. (2013). *Dependencia y Servicios Sociales* (2ª ed.). Aranzadi.

ALEMÁN BRACHO, C., ALONSO SECO, J. M., Y GARCÍA SERRANO, M. (2011). *Servicios Sociales públicos*. Tecnos.

ALEMÁN BRACHO, C., y FERNÁNDEZ GARCÍA, T. (2008). *Introducción a los Servicios Sociales* (2ª ed.). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

ALONSO-OLEA GARCÍA, B., YMEDINA GONZÁLEZ, S. (2014). *Derecho de los servicios públicos sociales* (3ª ed.). Cizur Menor, Navarra: Civitas.

ALONSO SECO, J.M., Y GONZALO GONZÁLEZ, B. (2000). *La asistencia social y los Servicios Sociales en España*. Madrid: BOE.

ANHEIER, H. K. KUMAR, S. (2003), *Social services in Europe: an annotated bibliography*. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. Frankfurt, Germany.

ARANDA BERNAL, A. M., Y QUILES GARCÍA, F. (1999). *Historia urbana de Algeciras*. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

BARKER, R. (2003). *The social work dictionary* (5th Ed.). Washington, DC: NASW Press

BAUMAN, Z. (2008). *Archipiélago de excepciones*. Madrid: Katz.

BAUMAN, Z., BORDONI, C. (2016). *El Estado de crisis*. Barcelona: Paidós.

BENAMAR, Y. y FERNÁNDEZ ALLES, J. J. (2011). *Estudios sobre gobierno y desarrollo en el contexto del estrecho de Gibraltar*. Tánger: IFZARNE.

BUENAGA CEBALLOS, Ó. (2014). *La familia y la Seguridad Social*. Madrid: Editorial Dykinson.

BOBBIO, N. (2007). *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*. Milán: Editori Laterza.

BOBBIO, N. (1993). *Igualdad y libertad*, trad. de P. Aragón. Barcelona: Paidós.

BIDART CAMPOS, G. J., Y CARNOTA, WALTER F. (2001). *Derecho Constitucional Comparado (Tomo I)*. Buenos Aires: Ediar, Sociedad Anónima Editorial Comercial, Industrial y Financiera.

CASTEL, R. (1997). *Metamorfosis de la cuestión social, las Paide"s en Tezanos*, J. F. (2001). *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Sistema.

CASTELLS, M. (1997): *La era de la información. Fin del milenio*, Volumen III, México: Siglo Veintiuno.

CASTRO VÁZQUEZ, Á. (2010): *SOS soy inmigrante: El síndrome de Ulises*. Madrid: Pirámide.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992). *Hacia una Europa de la Solidaridad. Intensificación de la lucha contra la exclusión social y la promoción de la integración*, Bruselas.

COBO, F. G. (2009). *Inmigrantes en España: Claves para comprender un fenómeno mundial*. Ediciones del Laberinto S. L.

CRIADO ATALAYA, J.A (2015). *Abandono infantil en la ciudad de Tarifa en el primer tercio del siglo XIX. Aproximación al estudio del abandono infantil a través de las actas de cabildo en el reinado de Fernando VII*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Consultado: http://www.dipucadiz.es/export/sites/default/galeria_de_ficheros/archivo_provincial/publicaciones/libros/Criado-Juan-Antonio.-Aproximacion-infancia-Tarifa-s.-XIX.pdf (Consultado: 29 de julio de 2016).

DEAKIN, N., DAVIS. A., Y THOMAS., N. (1995). *Los servicios de bienestar público y la exclusión social: el desarrollo de iniciativas orientadas hacia los consumidores en la Unión Europea*. Dublín, Irlanda: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.

DE LA VILLA GIL, L.E., Y DESDENTADO BONETE, A. (1980), "Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978 (Las relaciones laborales y la Seguridad Social)", en AA.VV.,

Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

DE LA VILLA GIL, L.E. (2003), “El contenido constitucional de la asistencia social”, en MONTOYA MELGAR, A. *El trabajo y la Constitución*, Madrid: MTAS.

DE OTTO, I. (2008). *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel.

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ. (2005). *La situación de los Servicios Sociales Comunitarios en Andalucía: Informe especial al parlamento*. Sevilla: Defensor del Pueblo Andaluz.

DÍEZ PICAZO, L.M. (2002). *Constitucionalismo de la Unión Europea*. Madrid: Cuadernos Civitas.

ETXEZARRETA, M., IDOATE, E., IGLESIAS, J., Y JUNYENT, J. (2009). *Qué pensiones, qué futuro*. Barcelona: Icaria-Antrazyt.

FANTOV, F. (2008). *Sistemas públicos de Servicios Sociales*. Universidad de Deusto. Disponible en: http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/17268/original/Sistemas_publicos_de_servicios_sociales.pdf (Consultado: 03 de septiembre de 2015).

FERNÁNDEZ ALLES, J.J. Y BENAMAR, Y. (2009). *El Estrecho de Gibrelatar como espacio jurídico común*. Valencia: Tirant lo Blanch.

FERNÁNDEZ RUIZ, J. (2002). *Servicios Públicos Municipales*. INAP, (1).

FORSTHOFF, E. (1986) “Problemas constitucionales del Estado social”, en ABENDROTH, W., FORSTHOFF, E. Y DOEHRING, K., *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

GARCÉS FERRER, J. (1996). *Sistema político y administrativo de los Servicios Sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.

GARCÍA GONZÁLEZ, F. (2005). *Vejez, envejecimiento y sociedad en España, Siglos XVI-XXI*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha.

GARCÍA SERRANO, C. Y MALO, M.A., “El comportamiento económico de los excluidos: un modelo de política social” en Tezanos, J. F. (1999), *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, Madrid: Sistema.

GARRORENA MORALES, A. (1984). *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Madrid: Tecnos.

GIL FLORES, J., RODRÍGUEZ GÓMEZ, G., Y GARCÍA JIMÉNEZ, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe.

GLAZER, N. (1992). *Los límites de la política social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (2015). *Constitucionalismo multinivel: Derechos fundamentales* (3ª ed.). Sanz y Torres.

GONZÁLEZ FERRERA, G. (2003). *Cultura de empresa en la bahía de Cádiz: modelo empírico de medición de culturas de empresa como recurso de gestión*. Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones.

GONZÁLEZ FERRERA, G., Y RIBÓN SEISDEDOS, M. A. (2011). *Inmigración en tierra de emigrantes*.

GONZÁLEZ MUÑOZ, C. (2004). *El desarrollo y la consolidación del Estado de Bienestar alemán desde sus inicios hasta nuestros días*. México: Universidad de las Américas Puebla. Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/gonzalez_m_c/ (Consultado: 17 de agosto de 2015).

GUTIÉRREZ RESA, A., Y GARCÉS FERRER, J. (2000). *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

HEALY, L. (2001). *International social work: Professional action in an interdependent world*. New York: Oxford University Press.

HELLER, H. (1977). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura de Económica.

HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. (1999). *El funcionamiento del estado autonómico: Curso sobre administraciones territoriales para personal directivo y superior*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

HIDALGO LAVIÉ, A. (2011). *La Ley de dependencia*. Oleiros, La Coruña: Netbiblo.

HIDALGO LAVIÉ, A. (2003). *Una evaluación de los Servicios Sociales Comunitarios de la provincia de Cádiz*. Diputación de Cádiz: Servicio de Publicaciones.

Informe sobre el desarrollo humano 1998 (1998). Madrid: Editorial Mundi-prensa Libros ed.). Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1998_es_completo_nostats.pdf (Consultado 20 noviembre de 2016).

JELLINEK, G. (2000). *Teoría general del Estado*. México: Fondo del Cultura Económica.

JOHNSON, N. (1990). *El Estado de Bienestar en transición: La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

LAPARRA NAVARRO, M. (2003). *Extranjeros en el purgatorio: Integración social de los inmigrantes en el espacio local*. Barcelona: Bellaterra.

LÓPEZ DE GUERRA, L. (1994). *Introducción al derecho constitucional*. Tirant lo Blanch.

LÓPEZ LÓPEZ, J. (1996). *Seguridad Social y Protección Social. Temas de Actualidad*. Madrid: Marcial Pons.

MARTÍN REBOLLO, L. (2008). *Sobre el nuevo concepto de servicio público en Europa y sus posibles implicaciones futuras*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

MYLES DWORKIN, R. (2003). *Virtud soberana: La teoría y la práctica de la igualdad*. Barcelona: Paidós Ibérica.

NUSSBAUM, M. C. (2006). *Las fronteras de la justicia: Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.

NÚÑEZ DE ARENAS, M., Y TUÑÓN DE LARA, M. (1970). *Historia del movimiento obrero español*. Nova Terra.

O'DONNELL, D. (2012). *Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

PARADA, R. (2015). *Derecho Administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*. (22). Editorial Open. Disponible en: <http://juspedia.es/libro/administrativo-2/2713-regimen-del-servicio-publico>(Consultado: 25 de agosto de 2015).

PATTERSON, J. T. (1986). *America's Struggle against Poverty 1900–1985*. Harvard University Press.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (1999). *Derechos sociales y positivismo jurídico* (1ª ed.). Madrid: Dykinson.

PERSIANI, M. (1997). *Diritto della previdenza sociale*, (9ª ed.). Padova: CEDAM.

PEREZ LUÑO, A. E. (1984). *Derechos Humanos, Estado de Derechos y Constitución* (5ª ed.). Madrid: Tecnos.

PERNICE, I. (2012). *La dimensión global del constitucionalismo multinivel: Una respuesta global a los desafíos de la globalización*. Madrid: CEU.

PITEL HUERTAS, A. (2011). *Igualdad de género*. Alcalá de Guadaíra (Sevilla): MAD.

RAWLS, J. (2012). *Teoría de la justicia* (1ª ed. electrónica). Madrid: Fondo de cultura económica.

REICHERT, E. (2003), *Social work and human rights: A foundation for policy and practice*. New York: Columbia University Press

RIBOTTA, S. (2010). *Las desigualdades económicas en las teorías de la justicia: Pobreza, redistribución e injusticia social*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, G., GIL FLORES, J., Y GARCÍA JIMÉNEZ, E. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*, Aljibe.

RODRÍGUEZ, M., DEL BARRIO, V., Y CARRASCO, M. (2011). *El libro de la familia: Un GPS educativo*. Sevilla: Defensor Del Pueblo Andaluz.

RUÍZ OLABUÉNAGA, J. I. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa* (5), Vol. 15. Universidad de Deusto, pp. 9 – 15. Disponible en: http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/45669182/Metodologia_de_la_investigacion_cualitativa.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1501322208&Signature=emitESpz029qQzuxyTbfPuPUBAE%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DMetodologia_de_la_investigacion_cualitativa.pdf (Consultado: 04 de marzo de 2015).

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, V., HERNÁNDEZ CASTELLÓN, R., Y PUGA GONZÁLEZ, D. (2012). *Características demográficas y socioeconómicas del envejecimiento de la población en España y Cuba*. Madrid: CSIC-CSIC Press.

SASKEN, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad de la economía global*. Madrid: Katz.

SAIZ ÁLVAREZ, J. M. (2004). *Claves para un nuevo mercado de trabajo. Una aplicación a la unión europea: Una aplicación a la Unión Europea*. Alicante: Editorial Club Universitario.

SANTACANA y MENSAYAS, E. (1901). *Antiguo y moderno Algeciras*. Algeciras: El Porvenir.

SANTOS MARTÍ, J. (2012). *El cuarto pilar: Un nuevo relato para los Servicios Sociales*. Madrid: Paraninfo.

SEN, A. (2012). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.

SIERRA BRAVO, R. (1998). *Técnicas de investigación social: Teoría y ejercicios*. Madrid: Paraninfo.

SOSA WAGNER, F. (2005). *Maestros alemanes del Derecho Público*. (2ª ed.). Vol. II. Madrid: Marcial Pons.

TAYLOR, S., Y BODGAN, R. (1984). *Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación*. Barcelona: Paidós Básica.

TAYLOR, S., Y BODGAN, R. (1984). *La observación participante en el campo. Introducción a los métodos cualitativos de investigación. la búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós Ibérica.

TEZANOS, J. F. (2001). *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Sistema.

THERBORN, G. (1989). “Los retos del estado de bienestar: La contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio”, en DE BUSTILLO LLORENTE, R. M. (1989). *Crisis y futuro del estado del bienestar*. Alianza.

TOWNSEND, P. (2014). *International analysis poverty*. Routledge.

TRIGUEROS GUARDIOLA, I., MONDRAGÓN LASAGABASTER, J., Y SERRA. *Trabajador social*. Alcalá de Guadaíra: MAD.

VALIÑO, V. (coord.) et al. (2009). *Defender y repensar los derechos sociales en tiempo de crisis*. Barcelona: Observatorio Desc.

VALLES, M. S. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis Editorial.

WHITE, P. (1998). “Ideologies, social exclusion and spatial segregation in Paris”. *Urban Segregation and the Welfare State, London, Routledge*, pp. 148-167.

Artículos de revistas:

ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (1999), “La competencia de las Comunidades Autónomas en materia de protección social”, *Temas Laborales*. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, 51, pp. 209-226. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=103657> (Consultado: 13 junio de 2014).

----- (1996). “Lluvias incesantes y escasez de pan”. *Aljaranda: Revista de estudios tarifeños*, (23), cuarto trimestre, p. 31. Disponible en:

<http://www.tarifaweb.com/aljaranda/num23/art10.htm> (Consultado: 29 de julio de 2016).

ALGARBANI RODRÍGUEZ, J. (2009). “Los Barrios 1931-1932. Dos años de Administración Municipal Republicana”. *Almoraima: Revista De Estudios Campogibraltareños*, (29), pp. 311-321.

ARJONA GARRIDO, Á., Y CHECA OLMOS, J. C. (1998). “Las historias de vida como método de acercamiento a la realidad social”, *Gazeta de Antropología*, (14), pp.1-14. Disponible en: http://www.ugr.es/~pwlac/G14_10JuanCarlos_Checa-Angeles_Arjona.pdf (Consultado: 12 de febrero de 2015).

BAÑEZ TELLO, T. (1997). “Género y trabajo social”. *Acciones e investigaciones sociales*, (6), pp.151-188.

BARRANCO VELA, R. (1994). “Reflexiones y comentarios en torno a la contribución de los usuarios en el costo y mantenimiento de determinadas prestaciones en la ley de Servicios Sociales de Andalucía”. *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, (32), pp. 69-86. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=103485> (Consultado: 5 de mayo de 2015).

BARROSO, J. (2010). “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Comunicación de la Comisión Europea 2020. Comisión Europea (CE), pp. 1-40. Disponible en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:P DF> (Consultado: 15 de noviembre de 2016).

BARROSO RIBAL, C. “Caridad, Beneficencia, Seguro Social, Asistencia Social y Estado de Bienestar”, pp.1-16. Disponible en: <https://ctinobar.webs.ull.es/1docencia/DESIGUALDAD%20SOCIAL/HISTORIA.pdf> (Consultado: 25 de julio de 2013).

BENAMAR, J., y MELERO AGUILAR, N. (2015). “El fenómeno migratorio entre Andalucía y Marruecos: reflexiones para un desarrollo humano entre ambas orillas”. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, (20). Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/3221/322142550005/> (Consultado: 28 de agosto de 2016).

BENAMAR, J. Y MELREO AGUILAR, N (2011). “Las migraciones ilegales en el Estrecho de Gibraltar: un análisis de las causas y soluciones para un desarrollo humano entre Andalucía y Marruecos”. *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, pp. 623-628. Disponible en: https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/18222/file_1.pdf?sequence=1 (Consultado: 16 de enero de 2014).

BENITO HERRÁEZ, E.M.; ALSINET MORA, C., YMACIÁ ANTÓN, M.A. (2016), “La planificación centrada en la persona y su pertinencia práctica en los

Servicios Sociales: opinión de los profesionales”, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria. Revista de Servicios Sociales*, 62, pp. 115-116. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5775758> (Consultado: 01 de octubre de 2016).

BLÁZQUEZ AGUDO, E. M. (2010). “Hacia una necesaria protección del cuidador informal-familiar de los dependientes”, *Trabajo*, Universidad de Huelva (18), pp. 155-183.

BOFILL, A., Y COTS, J. (1999). “La Declaración de Ginebra. Pequeña historia de la primera carta de los derechos de la infancia”. *Barcelona, España: Comissió de la Infància de Justícia i Pau Barcelona*. Disponible en: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/declaracion_de_ginebra_de_derechos_del_nino.pdf (Consultado: 08 de noviembre de 2016).

BUTTLER, J., “Towards convergence in european personal Social Services?”, *Cuadernos de Trabajo Social*, 8, 1995, pp. 75-82. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/viewFile/CUTS9595110075A/8405> (Consultado: 23 de agosto de 2015).

CALVO GONZÁLEZ, J., Y MONEREO PÉREZ, J. L. (2005). “León Duguit (1859-1928): jurista de una sociedad en transformación”. *Revista de derecho constitucional europeo*, (4), pp. 483-551. Disponible en: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE4pdf/18.%20Jose%20Luis%20Monereo.pdf> (Consultado: 20 de marzo de 2015).

CANTALAPIEDRA, M. (2002). “El envejecimiento demográfico en España”. *Fuentes Estadísticas*, (68), pp. 1-113. Disponible en: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/imserso-envejecerespania-01.pdf> (Consultado: 17 de septiembre 2015).

CAÑABATE PÉREZ, J. (2014). “La Ley de Emigración de 1907”. *Universitat Autònoma de Barcelona: IUS Labor*, pp. 1-11. Disponible en: <http://www.upf.edu/iuslabor/pdf/2014-2/Canabate.pdf> (Consultado: 17 de septiembre 2015).

CARRASCAL CORAL, M. C., YECHEVERRI BURITICÁ, M. M. (2003). “Los procesos de integración social de los jóvenes ecuatorianos y colombianos en España: Un juego identitario en los proyectos migratorios”, (89), *60MARZO*, pp. 89 - 100. Disponible en: <http://www.cooperacioninternacional.com/descargas/margaritaecheverri.pdf> (Consultado: 15 de agosto de 2016).

CASADO PÉREZ, D. (2010), “Perfeccionamiento técnico e institucional de los Servicios Sociales”, *Miscelánea Comillas: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, (133), vol.68, pp. 565-585. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3343242> (Consultado: 30 de agosto de 2015).

CASASNOVAS, G. L. (2006-2007). “Análisis de la cobertura de la dependencia: algunas reflexiones sobre las causas y consecuencias de sus déficits, en el contexto general de la crisis del estado de bienestar”. *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 2009; 19 (2), Documentación Administrativa, pp. 276-277 en Alonso-Pérez, I. T. (2015). *Desarrollo y financiación de la Ley de dependencia en un contexto de crisis económica*. Universidad de Jaén, pp. 18 - 19. Disponible en: <http://tauja.ujaen.es/bitstream/10953.1/13333/1/TFGAlonso%20P%C3%A9rez,%20Isabel%20Tatiana.pdf> (Consultado: 27 de agosto de 2015).

CERDEIRA GUTIÉRREZ, I. (1987).” Los Servicios Sociales del franquismo a la constitución”. *Cuadernos De Trabajo Social*, pp. 135-158. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/viewFile/CUTS8787110135A/8683> (Consultado: 25 de septiembre de 2015).

CRIADO ATALAYA, J. A. (2010). “El beaterio de Tarifa. Una institución educativa del antiguo régimen en los albores del liberalismo (I)”. *Aljaranda: Revista de estudios tarifeños*, (79), pp. 15-23.

CRIADO ATALAYA, J. (2014). “Las constituciones del Beaterio de Tarifa. Una institución religiosa con intención educativa”. *Almoraima: Revista de Estudios Campogibraltareños*, (41), pp. 255-265.

DE LA VILLA GIL, L.E. (1981). “Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social”, *Documentación Laboral*, (1), pp. 10 - 30.

DE LUCAS, F., Y DE LA CUEVA, M. (2003). “Unos conocidos mal conocidos: Trabajo social y Servicios Sociales”. *Saberes: Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, (1), pp. 407-417. Disponible en: http://www.uax.es/publicaciones/archivos/SABSOC03_007.pdf (Consultado: 10 de abril de 2015).

DEL VALLE PANTOJO, A. (2009). “Consideraciones sobre los niños expósitos en la Algeciras del siglo XIX”. *Revista Palma*, (5), pp. 50-53.

DE VICENTE PACHÉS, F. (2002). “Asistencia social y Servicios Sociales: Régimen de distribución de competencias”, *Tribuna Social*, (138), pp. 9-29.

DUQUE VILLANUEVA, J. C. (2007). “Las conferencias sectoriales”. *Revista española de derecho constitucional*, 27(79), pp. 113-153. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/24885434?seq=1#page_scan_tab_contents (Consultado: 04 de mayo de 2015).

DURAND ARP-NISSEN, J. (2004). “Ensayo teórico sobre la emiración de retorno: el principio del rendimiento decreciente” *Cuadernos geográficos*, 35(2), pp.

103-116. Disponible en: <http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/035/035-006.pdf> (Consultado: 27 de septiembre de 2014).

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. (2003). “El Estado Social”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23(69), pp.139-180. Disponible: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=371&IDA=25689> (Consultado: 03 septiembre de 2015).

FERNANDEZ SEGADO, F. (1994). “Distribución de competencias en la Constitución Española”. *Revista de Derecho (Valdivia)*, (5), pp. 39-51. Disponible en: http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501994000100005&script=sci_arttext (Consultado: 13 junio de 2014).

FERRARA, M. (1991). “Lo stato del benessere: una crisi senza uscita? Centro Einaudi. *Quaderni di Biblioteca della libertà*”, (21).

FOMBUENA VALERO, J., “¿Quién es el otro del Trabajo Social?: alteridad y Trabajo Social”. *Portularia: Revista de Trabajo Social*, (2), pp.61-68. Disponible en: http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/5487/Quien_es_el_otro_del_trabajos_social.pdf?sequence=2(Consultado: 12 enero de 2014).

GARCÉS SANAGUSTÍN, A., (2000), “Administración prestacional y derechos ciudadanos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, (57), 2000, pp. 154-170.

GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (2005). “Las prestaciones dinerarias: En particular, los ingresos mínimos de inserción y el debate sobre la renta básica”. *Documentación Administrativa*, (271-272), pp. 441-480.

GARCÍA LAGUARDIA, J. M. (1993). “El Constitucionalismo Social y la Constitución. Mexicana de 1917. Un texto modelo y precursor”. *Universidad Nacional Autónoma de México*, (67), pp. 63-75. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3447/5.pdf> (Consultado: 17 de agosto de 2015).

GARCÍA PÉREZ, J. I., Y TRONCOSO PONCE, D. (2014). “Análisis del mercado de trabajo en España y Andalucía: Encuesta de población activa”. *Universidad Pablo de Olavide*, Sevilla, pp. 1-8. Disponible en http://www.upo.es/econ/wp-content/uploads/2014/04/informe_epa_2014T1.pdf (Consultado: 07 de febrero de 2015).

GARCÍA RUIZ, J.L. (2012), “Trayectoria y perspectiva del Estado Autonómico”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (31), pp. 46-59.

GARRIDO FALLA, F. (1967). “La Beneficencia general y particular. Situación y perspectivas”. *AAVV Problemas fundamentales de la Beneficencia y Asistencia Social*, Madrid, pp.14-31.

GIRELA REJÓN, B. (2017). “El Trabajo Social y los Servicios Sociales en España: El precio del neoliberalismo”, *ReiDoCrea: Revista Electrónica de*

Investigación y Docencia Creativa, (6), pp. 95-104. Disponible en: <http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/45112/1/6-9.pdf> (Consultado: 03 enero de 2014).

GONZÁLEZ FERRERA, G. (2009). Colectivo IOÉ, Barómetro Social de España. Análisis del período 1994-2006. Madrid, Traficantes de Sueños y Centro de Investigación para la Paz (CIP)-Ecosocial, 2008, 469 pp. *HAOL*, (18), 187-209. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3065937.pdf> Consultado: 01 de agosto de 2015).

GÓMEZ FAYRÉN, J. (2010). “Cambios de las variables demográficas en la población española a inicios del S. XXI”. *Papeles De Geografía*, (51- 52), pp.147-158. Disponible en: <http://revistas.um.es/geografia/article/view/114471/108471> (Consultado: 10 de mayo de 2015).

GORUN, A., NICULESCU, G.; VENERA TODORUȚ, A., YCĂTĂLIN ROGOJANU, D. (2014). “New Models and Modern Instruments in the Development of Social Services”. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, (45), pp. 240-252. Disponible en: http://rcis.ro/images/documente/rcis45_18.pdf (Consultado: 17 de noviembre de 2014).

GUTIÉRREZ RESA, A. G. (2001). “El Plan Concertado de prestaciones básicas de Servicios Sociales en España (Once años del Plan Concertado)”. *Reis*, pp. 89-130. Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/997/99717884004/> (Consultado: 04 de mayo de 2015).

HURTADO GONZÁLEZ, L. (1993). “Asistencia social y Seguridad Social: sus fronteras actuales”. *Actualidad Laboral*, (25), 1993, pp. 461-480.

IDARETA-GOLDARACENA, F. Y BALLESTERO-IZQUIERDO, A. (2013). “Ética, paternalismo y burocracia en Trabajo Social”. *Portularia*, XIII, pp. 27-35. Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/1610/161026336003/> (Consultado: 27 de mayo de 2015).

LACALZADA DE MATEO, M.J. (2010). “Los Servicios Sociales: en el cambio integral de la Asistencia a la cohesión social”. *Acciones e Investigaciones Sociales*, (28), pp. 157-190. Disponible en: <https://papiro.unizar.es/ojs/index.php/ais/article/view/485/478> (Consultado: 06 de septiembre de 2015).

LAS HERAS PINILLA, M. P. (1985). “Los Servicios Sociales en España: Situación social y perspectiva”. *RTS: Revista de Treball Social*, (99), pp. 57-61.

LAS HERAS PINILLA, M.P. (1998). “Bienestar social y sistema de Servicios Sociales en España”, en FERNÁNDEZ GARCÍA, T., Y PARAMIO RODRIGO, L. P. (1998). *Estado de bienestar: Perspectivas y límites* Universidad de Castilla La Mancha.

LAPIETZ, A. (2003). “Services publics: vers un compromis social européen?”. *Revue politique et parlementaire*, (1026-1027), pp. 111-115. Disponible en: http://lipietz.net/IMG/article_PDF/article_1063.pdf (Consultado: 23 de agosto de 2015).

LAWRENCE, S. Y LYONS, K. (2013). “Social Work and Social Services in Europe: a changing landscape”. *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 26, (2), pp. 371-383. Disponible en: http://dx.doi.org/10.5209/rev_CUTS.2013.v26.n2.43429 (Consultado: 20 de agosto de 2015).

LÓPEZ GUERRA, L. (1980). “Las dimensiones del Estado Social de Derecho”, *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, (38-39), pp. 171-192.

LOZANO MALDONADO, J. M. (1974). “El Campo de Gibraltar y su plan de desarrollo: Aproximación geográfica a un paisaje en transformación”. *Cuadernos Geográficos De La Universidad De Granada*, (4), pp. 57-99. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2195187.pdf> (Consultado: 15 de Febrero 2017).

MALDONADO MOLINA, J.A. (1999). “La descentralización territorial y las pensiones no contributivas. A propósito del Decreto 284/1998, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía”. *Revista Actualidad Laboral*, (28), pp. 521-531.

MALLIMACI, F., YGIMÉNEZ BÉLIVEAU, V. (2006). “Historias de vida y método biográfico”. *Barcelona: Estrategias de Investigación Cualitativa*, pp.1-13. Disponible en: <http://jbposgrado.org/icali/M%E9todo%20biogr%E1fico.pdf> (Consultado: 13 de febrero de 2015).

MATEO PÉREZ, M.A., MARTÍNEZ-ROMÁN, M.A., YDOMÉNECH LÓPEZ, Y., “Social Services in Times of Economic and Social Crisis: The case of Spain”. *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, (50), 2015, pp. 96-110.

MARTÍNEZ MORENO, C., REGA RODRÍGUEZ, A., Y ÁLVAREZ ALONSO, D. “Textos de la historia sindical española”, pp. 1-10. *Universidad de Oviedo*. Disponible en: http://ocw.uniovi.es/pluginfile.php/2141/mod_resource/content/1/P-historia.pdf (Consultado: 02 de agosto de 2013).

MEILÁN GIL, J. L. (1996). “La Administración Pública a partir de la Constitución Española de 1978”. *Revista española de derecho constitucional*, 16 (47), 55-100, p. 60. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79553.pdf> (consultado: 29 de octubre de 2015).

MENESES, J. Y RODRÍGUEZ, D. “El cuestionario y la entrevista”. *Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya (UOC)*, pp. 1-54.

MIRARBEL, I. (1996). “La economía social de mercado de Ludwig Erhard y el futuro del estado de bienestar”. *Cuadernos de Empresa y Humanismo*, (62), pp. 3-25.

MOGOLLÓN GALVÁN, J. A. (2005). “La educación en Castellar de la Frontera”. *Almoraima: Revista De Estudios Campogibaltareños*, (32), pp. 169-174.

MOIX MARTÍNEZ, M. (2004). “El Trabajo Social y los Servicios Sociales. Su concepto”, *Cuadernos de Trabajo Social*, (17), pp. 131-141.

MOLINA NAVARRETE, C. (2005). “Del «mal» e «inútil» uso del «poder legislativo» en materia de Seguridad Social: la Ley 4/2005, sobre efectos en las prestaciones no contributivas de los complementos autonómicos”, *Aranzadi Social*, (5), pp. 1231-1272.

MONEREO PÉREZ, J. L. (2009). “Competencias autonómicas en asistencia social y Servicios Sociales”. *Temas Laborales: Revista Andaluza De Trabajo y Bienestar Social*, (100), pp. 295-328.

MORALES BENÍTEZ, A. (1994). “La crisis del cólera: El ayuntamiento de Tarifa ante la epidemia de 1886”, *Aljaranda: Revista De Estudios Tarifeños*, (15), pp. 15-17. Disponible en <http://www.tarifaweb.com/aljaranda/num15/art6.htm>(Consultado: 1 de agosto de 2016).

MORALES BENÍTEZ, A. (2004). “El movimiento obrero en Tarifa a comienzos del siglo XX. La sociedad- unión y amor fraternal- “. *Aljaranda: Revista De Estudios Tarifeños*, (52), pp. 31-36. Disponible en: <http://www.tarifaweb.com/aljaranda/num52/art5.htm>(Consultado: 7 de agosto de 2016).

MONTSERRAT CODORNIU, J. M. (2014). “El impacto de la crisis en el sistema de atención a la dependencia: ¿Hacia un cambio de modelo?”. *Fundación FOESSA*, pp. 1- 32. Disponible en: http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/23102014144847_4790.pdf(Consultado: 7 de agosto de 2016).

MUÑOZ MACHADO, S. (2004). “El derecho del sector solidario”. *Revista General De Derecho Administrativo*, (6), p.1.

MUÑOZ-REPISO IZAGUIRRE, M., MUÑOZ-VICTORIA, F., BAQUERO-SANTANDER, B., BUCKHARD MARTÍNEZ, E., CALZÓN-ÁLVAREZ, J., Y GARCÍA DEL ORDI, B. (1992). “Informe: Las desigualdades en la educación en España”. *Centro De Publicaciones Del Ministerio De Educación y Ciencia (CIDE)*, Madrid, pp. 14-66.

GARCÍA PÉREZ, M. (2013). “Misión Jurídica”. *Revista de derecho y ciencias sociales*, (6) 6, pp. 85-94. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5167581.pdf> (Consultado: 15 de abril de 2015).

PACHECO, J.; HERNÁNDEZ ECHEGARAY, A. (2016),” Las prestaciones económicas en los Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía. Análisis y reflexiones en torno al modelo actual”, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria. Revista de Servicios Sociales*, (62), pp. 25-41.

PALELLA, S., Y MARTINS, F. (2006). Metodología de la investigación cuantitativa. *Caracas: Fedupel*.

PARICIO RALLO, E., “El concepto europeo de servicio de interés general y los servicios municipales”, *Cuadernos de Derecho Local*, 32, 2013, pp. 103-116.

PATRÓN SANDOVAL, J. A. (2004). “El convento franciscano de san Juan de prado. Más de cien años de la orden seráfica en Tarifa (1714-1835)” (I). *Aljaranda*, (54), 24-34. Disponible en: <http://www.tarifaweb.com/aljaranda/num54/art5.htm>(Consultado: 05 de agosto de 2016).

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (2007). “La dignidad humana”. Madrid: *Dykinson*, pp. 157 – 171.

PELEGRI, J. “Las Cajas de Ahorros y los Montepíos”. *Revista La Cataluña* (27).

PÉREZ ROYO, M. R. (2003). “Seguridad Social y asistencia social en el Estado de las Autonomías”. *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, (1), pp.105-118.

PÉREZ LUÑO, A. E. (1983). “El Estado de Derecho y su significación constitucional”. *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, (57), pp. 51-76.

PERNICE, I. (2015). “Multilevel constitutionalism and the crisis of democracy in Europe”, *European Constitutional Law Review*, 11(03), pp.541-562.

PEMÁN GAVÍN, J. (2003). “Sobre el concepto constitucional de asistencia social. Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial”. *Revista de Administración Pública*, (161), pp. 239-283. Disponible en: <http://www.cepc.gob.es/Publicaciones/Revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=159&IDA=24501> (Consultado: 10 de mayo de 2017).

----- (2003), “El marco jurídico de la asistencia social en España: competencias, principios y modalidades de la acción administrativa”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (23), pp. 41-90.

----- (2003), “Asistencia sanitaria pública y libre prestación de servicios: sobre la libre circulación de pacientes en el espacio comunitario europeo (A propósito de la

sentencia Smits y Peerbooms del Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas)”, *Revista de Administración Pública*, (160), pp. 123-166.

----- (2005), “La asistencia social en España: delimitación conceptual y marco jurídico general”, *Documentación Administrativa*, (271-272), pp. 39-80.

POLACK, R.J. (2004), “New challenges for social work in the 21st century”. *Social Work*, (49), pp. 281-290.

PORRAS NADALES, A. J. (1994). “La evolución del estado social y sus perspectivas”. *Sistema. Revista De Ciencias Sociales*, (118-119), pp. 231-245.

QUINTERO LIMA, M. G., Y BARCELÓN COBEDO, S. B. (2006). “Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el sistema de protección social”. *Revista Del Ministerio De Trabajo e Inmigración*, (60), pp. 13-34. Disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/60/Est01.pdf (Consultado: 3 de mayo 2015).

REVENGA SÁNCHEZ, M. (2008). “Protección multinivel de los derechos fundamentales y lucha contra el terrorismo a escala europea (a propósito de las listas negras y otras anomalías de la unión)”. *Revista Vasca De Administración Pública*, (82)2, pp. 235-251.

REY MARTÍNEZ, F. (2014), “El principio de igualdad en el contexto de la crisis del Estado social: diez problemas actuales”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, (8), pp. 1-28.

RODRIGUES BRESQUE, M. L., HOFFMANN MOREIRA, C., MACKEDANZFLORES, P. R., Y HOFFMANN MOREIRA, V. (2011). “Como investigar cualitativamente. Entrevista y cuestionario”. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*, pp. 1 - 9. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/11/bmf.htm> (Consultado: 05 de febrero de 2015).

RODRÍGUEZ CARDO, I. A. (2011). “El concepto de asistencia social: un foco de permanente tensión entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en AA.VV. *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado estado de las autonomías: XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, pp. 797-816. Disponible en: <http://fundacion.usal.es/aedtss/images/stories/documentos/XXI Congreso Barcelona /III Ponencia y comunicaciones/Ivan Ant. Rodriguez Cardo.doc> (Consultado 10 septiembre de 2015).

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M. J. (2003). “La infancia: Una misión, un reto”. *Revista Española De Educación Comparada*, (9), pp. 49-82. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/REEC/article/view/7373/7041> (25 de noviembre de 2016).

ROJO TORRECILLA, E. (1996). “Protección social y rentas mínimas de inserción (de la cobertura económica al derecho de ciudadanía)”. *Seguridad Social y Protección Social, Temas De Actualidad*, pp. 93-138.

RUBIO NOMBELA, G. (1967). “Caridad, beneficencia y asistencia social”. VV.AA. *Problemas Fundamentales De Beneficencia y Asistencia Social*. Madrid: Ed. Ministerio De Gobernación, pp. 69-91.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J. (2004). “Estado social versus aldea global”, pp.777-823. Disponible en: <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/2333/AD-8-44.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultado: 20 de febrero de 2016).

RUIZ- RICO RUIZ, G. J. (2013). “La constitución normativa y el principio de la estabilidad presupuestaria”. *Istituzioni Del Federalismo: Rivista Di Studi Giuridici e Politici*, (1), pp. 229-263. Disponible en: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_1_2013/Ruiz.pdf (Consultado: 08 de enero de 2014).

SAMANIEGO BONEU, M. (1984). “Hacia la unificación de los seguros sociales: El intento integrador de la II República”. *Studia Histórica. Historia Contemporánea*, (2), pp. 103-121. Disponible en: https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/79946/1/Hacia_la_unificacion_de_los_seguros_soci.pdf (Consultado: 25 de septiembre de 2015).

SÁNCHEZ BLANCO, L. (2008). “Auxilio social y la educación de los pobres: Del franquismo a la democracia”. *Foro De Educación*, 6 (10), pp. 133-166. Disponible en: <http://www.forodeeducacion.com/numero10/011.pdf> (Consultado: 25-27 de septiembre de 2015).

SARABIA, B. (1985): “Historias de vida”. *Reis*, (29), pp. 165-186.

TERÁN GIL, J. (1999). “El hospital de san Bartolomé de Tarifa, hoy, residencia de ancianos San José”(I). *Aljaranda: Revista de estudios tarifeños*, (34), pp. 4-6.

TERÁN GIL, J. (2007). “Inauguración del hospital, el colegio y la capilla”. *Aljaranda: Revista de estudios tarifeños*, (66), pp. 17-25.

TORNO MAS, J. (2016), “Servicios públicos y remunicipalización”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, (76), pp. 51-76. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18800/derechopucp.201601.002> (Consultado: 16 de septiembre de 2016).

TOSCANO GIL, F. (2014). “El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (165), pp. 317-319.

VALADÉS, D. “El Estado Social de Derecho”, (13), pp. 61-64. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/994/7.pdf> (Consultado: 20 de febrero de 2016).

VARGAS JIMÉNEZ, I. (2012). “La entrevista en la investigación cualitativa: Nuevas tendencias y retos”. *Revista electrónica calidad en la educación superior*, 3(1), pp. 119-139. Disponible en: <http://investiga.uned.ac.cr/revistas/index.php/revistacalidad/article/view/436/331> (Consultado: 12 de febrero de 2015).

VALLEJO PEÑA, F. A (2017). “La generación Y ante el desafío de su inserción laboral: realidades frente a estereotipos”. *Arbor*, 193(783), 375. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2017.783n1006> (Consultado: 17 de Marzo 2017).

VALLEJO PEÑA, F.A., (2012), “Medios de comunicación de masas y sistema de valores”, *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, (12), pp. 91-123.

VALLEJO PEÑA, F. A. (2012). “Modernidad, formación y empleo en el Marruecos de las mujeres”. *Papers: revista de sociologia*, 97(4), 0899-924. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v97n4.399> (Consultado: 27 de enero de 2016).

VICENTEPALACIO, M.A. (2015). Crisis y seguridad social. *Revista Derecho social y empresa*, (3), pp. 131-157. Disponible en: <http://www.centrosagardoy.com/files/documentos/pdf/RDSyE%20Num3.pdf> (Consultado: 16 agosto de 2015).

VIDAL PRADO, C., Y DELGADO RAMOS, D. (2017). “La reforma de las Administraciones Públicas y el Estado Social en la crisis económica (2012-2015)”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (17), pp. 40-62. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/2815/281550680003.pdf> (Consultado: 28 de mayo de 2017).

Fuentes históricas municipales:

Archivos históricos municipales de Algeciras:

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes, Archivo Municipal de Algeciras (AMA), Código 3.07, Signatura 81, 1842-1894.

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes, Archivo Municipal de Algeciras (AMA), Código 3.07, Signatura 129, 1852-1951.

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes, Archivo Municipal de Algeciras (AMA), Código 3.07, Signatura 159, 1852-1963.

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes, Archivo Municipal de Algeciras (AMA), Código 3.07, Signatura 26 y 128, 1878-1910.

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes, Archivo Municipal de Algeciras (AMA), Código 3.07, Signatura 159, 1862-1878.

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes, Archivo Municipal de Algeciras (AMA), Código 3.07, Signatura 159, 1862-1949.

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes, Archivo Municipal de Algeciras (AMA), Código 3.07, Signatura 213, 1870-1962.

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes, Archivo Municipal de Algeciras (AMA), Código 3.07, Signatura 213, 1862-1965.

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes, Archivo Municipal de Algeciras (AMA), Código 3.07, Signatura 161, 1852-1963.

Juntas Locales, Expedientes, Archivo Municipal de Algeciras (AMA), Código 3.07, Signatura 56, 1863.

Juntas Locales, Expedientes, Archivo Municipal de Algeciras (AMA), Código 3.07 Signatura 56, 1863.

Juntas Locales, Expedientes, Archivo Municipal de Algeciras (AMA), Código 3.07, Signatura 56, 1868-1934.

Archivos históricos municipales de Castellar de la Frontera:

Beneficencia y Asistencia Social, Adjudicación de viviendas, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 875-877, 1926-2002.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayudas a Asuntos Sociales, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 864 y 865, 1962-1992 y 1994-2001.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayudas al emigrante, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 866, 1992.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayudas al excombatiente, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 866, 1988.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayudas al minusválido, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 866, 1986.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayudas económicas, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 866, 1948-1997.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayudas por ancianidad, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 864, 1983-2001.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayudas por enfermedad, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 866, 1998.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayudas pro damnificados, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 867 y 868, 1963-1989 y 1990-2001.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayudas pro damnificados, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 870, 1985.

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes de sesiones de Juntas Locales, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 863, 1945-1992.

Beneficencia y Asistencia Social, Padrón de Beneficencia, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 881, 1939-1992.

Beneficencia y Asistencia Social, Recibos de ayudas, Archivo Municipal de Castellar de la Frontera, Código 3.07, Signatura 882, 1945-1983.

Archivos históricos Municipales de Jimena de la Frontera:

Beneficencia y Asistencia Social, Ayuda a Domicilio, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1328, 2003.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayudas a familias de funcionarios, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1354, 1961-1973.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayudas económicas, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1329-1335, 1967-1984 y 1990-1993.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayudas para Asuntos Sociales, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1328, 1997- 2001.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayudas por enfermedad y ancianidad, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1336, 1986.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayuda pro damnificados, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1340, 1990.

Beneficencia y Asistencia Social, Campaña Benéfica, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1341, 1946 -1973.

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes de adjudicación de viviendas, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1348-1352, 1991, 2002 y 2003.

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes de concesión de subvenciones, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1353,1997-2000.

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes de prestación social a asociaciones, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1328. 2002-2004.

Beneficencia y Asistencia Social, Expediente de sesiones de Juntas Locales y registro de sesiones de Juntas Locales, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1325 y 1326, 1938-1987 y 1948-1973.

Beneficencia y Asistencia Social, Instituto de Servicios Sociales, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1343, 1948.

Beneficencia y Asistencia Social, Padrón de Beneficencia, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1339 y 1340, 1936-1977 y 1978-1983.

Beneficencia y Asistencia Social, Padrón de Beneficencia, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1356 y 1357, 1928-1975 y 1975-1982.

Beneficencia y Asistencia Social, Patronato de vivienda rural, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1344-1347, 1948-1974,1963-1981, 1978, 1979-1982.

Beneficencia y Asistencia Social, Planes y programas municipales de Servicios Sociales, Archivo Municipal de Jimena de la Frontera, Código 3.07, Signatura 1347, 2003.

Archivos históricos municipales de La Línea de la Concepción:

Beneficencia y Asistencia Social, Casas de Ancianos, V.I y V. II. Archivo Histórico Municipal Francisco Tornay (La Línea de la Concepción), Código 3.07, Signatura 279, Código 3.07, 1944-1974.

Beneficencia y Asistencia Social, Junta Local de Acción Social, Archivo Histórico Municipal Francisco Tornay, (La Línea de la Concepción) Código 3.07, Signatura 280,1940.

Beneficencia y Asistencia Social, Junta de subsistencia. Archivo Histórico Municipal Francisco Tornay (La Línea de la Concepción), Código 3.07, Signatura 280,1940.

Beneficencia y Asistencia Social, Protección e Infancia, Archivo Histórico Municipal Francisco Tornay (La Línea de la Concepción), Código 3.07, Signatura 279, 1880-1881.

Beneficencia y Asistencia Social, Protección e Infancia. Archivo Histórico Municipal Francisco Tornay (La Línea de la Concepción), Código 3.07, Signatura 279, 1924-1963.

Archivos históricos municipales de Los Barrios:

Beneficencia y Asistencia Social, Ayuda económica del Fondo Nacional de Asistencia Social por ancianidad, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1552-1555, 1978.

Beneficencia y Asistencia Social, Ayuda para la rehabilitación de viviendas y edificio del Ministerio 20/ 94, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1562.

Beneficencia y Asistencia Social, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Ayudas del IASS para la reducción de barreras arquitectónicas y equipamientos de la R.A. San Ramón, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1562, expediente núm. 23,1993.

Beneficencia y Asistencia Social, Creación del Patronato Municipal de viviendas para funcionarios, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1551, 1974

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes de Padrones de Beneficencia, Fichas de personas que viven en los montes, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1576, 1974.

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes de Padrones de Beneficencia, Registros, Padrones de Beneficencia, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1557-1558, 1957-1989.

Beneficencia y Asistencia Social, Expedientes de Subvenciones a la Juventud, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1596, 1983-1996.

Beneficencia y Asistencia Social, Junta Especial de Protección de Menores del Campo de Gibraltar, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1549, 1957-1987.

Beneficencia y Asistencia Social, Junta Local de Navidad, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1549, 1957-1978.

Beneficencia y Asistencia Social, Junta Municipal de Beneficencia, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1549, 1969-1981.

Beneficencia y Asistencia Social, Patronato Municipal de Desaparición de Chozas, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1551,1957 1976.

Beneficencia y Asistencia Social, Planes y Programas municipales de servicios, Proyecto de integración a la comunidad gitana en Guadacorte y Los Cortijillos 1996, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1551, Expediente 1449, 1996-2000. Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Subvención Proyecto Inserción Pueblo Gitano 1998, Signatura 1562, Expediente 1798, 1956-2000.

Beneficencia y Asistencia Social, Planes y Programas Municipales de Servicios Sociales y Desarrollo Comunitario, Informes, Memoria de Servicios Sociales, Signatura 1551, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1551, 1996-2000.

Beneficencia y Asistencia Social, Planes y Programas Municipales de Servicios Sociales y Desarrollo Comunitario, Informes, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1551, 1996-2000.

Beneficencia y Asistencia Social, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Subvenciones a la contratación para colectivos socialmente desfavorecidos 1996, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1562, Expediente 1399, 1956-2000.

Beneficencia y Asistencia Social, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Concesión de subvención para Planes de Juventud por importe de 350000 pesetas, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1562, Expediente núm. 199, 1993.

Beneficencia y Asistencia Social, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Construcción pisos de ancianos segunda fase, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1562, Expediente núm. 201, 1956-2000.

Beneficencia y Asistencia Social, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Resolución del IAM concediendo una subvención de 150.000 pesetas para afiliados de participación y dinamización 1993. Subvención recibida de 350000 pesetas por actividades de participación del Instituto Andaluz de la Mujer 1993, Expediente núm.69. Resolución del Instituto Andaluz de la Mujer concediendo subvención de 300000 pesetas para actividades de participación, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Expediente núm. 217. Signatura 1562, 1956-2000.

Beneficencia y Asistencia Social, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Solicitud de subvención de adquisición vehículo de transporte para personas con minusvalía 1997-1998, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1562, Expediente 1686, 1956-2000.

Beneficencia y Asistencia Social, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Solicitud de Subvención para la financiación de adaptación de antiguo edificio para Servicios Sociales, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1562, Expediente núm. 202, 1990.

Beneficencia y Asistencia Social, Subvenciones para Programas y Actividades Sociales, Subvenciones Servicios Sociales 1997, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1562, Expediente 1584, 1956-2000.

Beneficencia y Asistencia Social, Subvenciones y ayuda a la Consejería de Asuntos Sociales para programa de su ámbito competencial, Archivo Municipal de Los Barrios, Código 3.07, Signatura 1562, Orden 3 de enero de 1994.

Archivos históricos municipales de San Roque:

Beneficencia y Asistencia Social, Archivo Municipal de San Roque (AMSR), Código 3.07, Signatura 182, Expedientes 1- 4, 1821 y 1822: Expediente núm.1: Estadística de Beneficencia Pública, Casa de Expósitos y Maternidad de San Roque. Preguntas y respuestas. Tabla de edades de los niños, 1821; Expediente núm. 2: Estado de los mendigos existentes en esta población. Febrero 1822; Expediente núm. 3: Estado de los mendigos existentes en esta población. Marzo 1822; Expediente núm. 4: Estado de los mendigos existentes en esta población, en los 4 cuarteles en los que se encuentra dividida la población. Marzo 1822.

Beneficencia y Asistencia Social, Archivo Municipal de San Roque (AMSR), Código 3.07, Signatura 182, Expediente 11, Escritos de la Diputación provincial para que ingresen personas dementes en el hospicio de la ciudad, 1880.

Beneficencia y Asistencia Social, Archivo Municipal de San Roque (AMSR), Código 3.07, Signatura 1964, Expediente 1, Padrón de pobres para el servicio médico-farmacéutico municipal, 1892.

Beneficencia y Asistencia Social, Archivo Municipal de San Roque (AMSR), Código 3.07, Signatura 1963, Expedientes 1 - 28, Expedientes relativos a la constitución y funcionamiento de la Junta de Beneficencia, 1834-1906.

Beneficencia y Asistencia Social, Archivo Municipal de San Roque (AMSR), Código 3.07, Signatura 182, Expedientes 12 y 15, 1880 y 1919-1926: Expediente núm. 12: Relación de los expósitos ingresados en la receptoría de San Roque, y se entregan en la casa matriz de la provincia, 1907; Expediente núm. 15: Relación de los expósitos ingresados en la receptoría de San Roque, y se entregan en la casa matriz de la provincia, 1919, 1920, 1921, 1923 y 1926.

Beneficencia y Asistencia Social, Archivo Municipal de San Roque (AMSR), Código 3.07, Signatura 182 Expediente 26, Expediente relativo a la creación en esta ciudad de los comedores de menesterosos, 1936; Expediente 34, Escrito de la casa matriz de expósitos de Cádiz a la alcaldía de esta ciudad, comunicándole la supresión de la receptoría de San Roque, 1936.

Beneficencia y Asistencia Social, Archivo Municipal de San Roque (AMSR), Código 3.07, Signatura 182, 1963 y 1964.

Bases estadísticas, memorias e informes:

Consejería de Salud y Bienestar Social. Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2013: Distribución del gasto según las prestaciones, (incluidas las inversiones), en valores absolutos, según las Corporaciones de toda Andalucía*, (2013). Disponible en: [http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/gastos según prestaciones 2013.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/gastos_según_prestaciones_2013.pdf) (Consultado: 02 de marzo de 2016).

Consejería de Salud y Bienestar Social. Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2014: Distribución del gasto según las prestaciones, (incluidas las inversiones), en valores absolutos, según las Corporaciones de toda Andalucía*, (2014). Disponible en: [http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/gastos %20según prestaciones 2014.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/gastos_%20según_prestaciones_2014.pdf) (Consultado: 02 de marzo de 2016).

Consejería de Salud y Bienestar Social. Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2013: Distribución de los usuarios/as, en valores absolutos, según las Corporaciones de toda Andalucía* (2013). Disponible en: [http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/usuarios por sectores 2013.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/usuarios_por_sectoros_2013.pdf) (Consultado el 18 de noviembre de 2016).

Consejería de Salud y Bienestar Social. Plan Concertado. *Fichas de Evaluación de 2014: Distribución de los usuarios/as totales, en valores absolutos, según las Corporaciones de toda Andalucía* (2014). Disponible en: [http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/usuarios por sectores 2014.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/usuarios_por_sectoros_2014.pdf) (Consultado: 30 de noviembre de 2016).

Dipucádiz.es. *Memoria 2013. Servicio de drogodependencias Cádiz*, p.16. Disponible en: [http://www.dipucadiz.es/export/sites/default/galeria de ficheros/drogodependencias /memorias/Memoria-2013.pdf](http://www.dipucadiz.es/export/sites/default/galeria_de_ficheros/drogodependencias/memorias/Memoria-2013.pdf) (Consultado: 18 de octubre de 2016).

El sistema Público de Servicios Sociales. *Plan Concertado de prestaciones básicas de Servicios Sociales en las corporaciones locales 2011- 2012. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*, p. 32. Disponible en: [http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/Memoria Plan Concertado 2011-12.pdf](http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/Memoria_Plan_Concertado_2011-12.pdf) (Consultado: 04 de Abril de 2015).

Estadísticas de Mercado de Trabajo. Comunidad de Madrid. Disponible en: [http://gestiona.madrid.org/tdpcweb/html/web/Notas m.htm](http://gestiona.madrid.org/tdpcweb/html/web/Notas_m.htm) (Consultado: 18 de febrero de 2015).

Hasse Ferreira, J. (ponente). Informe sobre los Servicios Sociales de interés general en la Unión Europea, de 6 de marzo de 2007. Comisión de Empleo y Asuntos

Sociales. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0057+0+DOC+XML+V0//ES> (Consultado: 1 de mayo de 2015).

IMERSO.es. (2014). *Instituto de Mayores y Servicios Sociales: Base Estatal de datos de personas con discapacidad*, p.7. Disponible en: http://imerso.es/InterPresent2/groups/imerso/documents/binario/bdepcd_2014.pdf (Consultado: 19 de mayo de 2016).

IMERSO.es. *Pensiones No Contributivas de la Seguridad Social y Prestaciones Sociales y Económicas para Personas con Discapacidad*, p. 20-25. Disponible en: <http://www.imerso.es/InterPresent2/groups/imerso/documents/binario/evolnom20092015.pdf> (Consultado 05 de abril de 2016).

IMERSO.es. *Pensión No Contributiva de Invalidez. Subdirección General de Gestión del IMERSO. Área de Prestaciones Económicas*. Disponible en: http://www.imerso.es/InterPresent1/groups/imerso/documents/binario/im_007259.pdf (Consultado en: 05 de abril de 2016).

IMERSO.es. (2016). *Portal de la Dependencia. Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia: 2016*. Disponible en: http://www.dependencia.imerso.gob.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/est_inf/inf_gp/2016/index.htm (Consultado el 04 de abril de 2016).

INE.es. (2012). *Encuesta a las personas sin hogar. Resultados nacionales*. Madrid, p.11. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np761.pdf> (Consultado: 28 de noviembre de 2016).

INE.es. (2012). *Encuesta a las personas sin hogar por comunidad autónoma de ubicación del centro y nacionalidad. Resultados nacionales*. Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/l0/yfile=01006.px> (Consultado: 28 de noviembre de 2016).

INE.es. (2012). *Encuesta a las personas sin hogar por gestiones para encontrar alojamiento en los últimos seis meses y sexo. Resultados nacionales*. Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/l0/yfile=04025.px> (Consultado: 29 de noviembre de 2016).

INE.es. (2012). *Encuesta a las personas sin hogar por mayor fuente de ingresos y sexo. Resultados nacionales*. Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/l0/yfile=03019.px> (Consultado: 29 de noviembre de 2016).

INE.es. (2012). *Encuesta a las personas sin hogar por razones por las que no busca trabajo. Resultados nacionales*. Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/l0/yfile=03018.px> (Consultado: 29 de noviembre de 2016).

INE.es. (2012). *Encuesta a las personas sin hogar según si han tenido o no contacto con trabajador social y sexo*. Resultados nacionales. Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/10/yfile=07001.px> (Consultado: 29 de noviembre de 2016).

INE.es. (2012). *Encuesta a las personas sin hogar por sexo y comunidad autónoma de ubicación del centro*. Resultados nacionales. Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/10/yfile=01004.px> (Consultado: 30 de noviembre de 2016).

INE.es. (2012). *Encuesta a las personas sin hogar por sexo y edad*. Resultados Nacionales. Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/10/yfile=01001.px> (Consultado: 28 de noviembre de 2016).

INE.es. (2012). *Encuesta a las personas sin hogar por situación laboral en la última semana y lugar de pernoctación*. Resultados nacionales. Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/10/yfile=03004.px> (Consultado: 29 de noviembre de 2016).

INE.es. (2012). *Encuesta a las personas sin hogar por tiempo que llevan sin alojamiento propio y sexo*. Resultados nacionales. Madrid. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t25/p454/e02/a2012/10/yfile=04021.px> (Consultado: 29 de noviembre de 2016).

INE.es. (2016). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2015*. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np969.pdf> (Consultado 25 noviembre de 2016).

INE.es. *Encuesta de Población Activa. Serie histórica*. Disponible en: http://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm (Consultado: 21 de marzo de 2016).

INE.es (2016). *Indicadores urbanos*. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np960.pdf> (Consultado: 21 de noviembre de 2016).

INE.es. (2017). *Tasa de riesgo de pobreza según situación laboral y en las personas con trabajo*. Disponible en: http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925455948&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout (Consultado 25 noviembre de 2016).

VII Informe sobre exclusión social y desarrollo social en España (2014). Madrid: Cáritas, Fundación FOESSA. Disponible en: http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/descargas/VII_INFORME.pdf (Consultado 22 noviembre de 2016).

Junta de Andalucía. *Consejería de Justicia e Interior. Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes (FAIREA)*. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/justiciaeinterior/areas/politicas-migratorias/programas/paginas/fairea-politicas-migratorias.html>(Consultado: 28 de octubre de 2016).

Juntadeandalucía.es. *Datos sobre población con discapacidad en Andalucía.* (2016). Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypolicassociales/areas/discapacidad/poblacion/paginas/historico-datos.html> (Consultado: 29 de marzo de 2016).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de Algeciras. (2013). *OBSERVATORIO ARGOS.* Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=322556> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de Algeciras. (2014). *OBSERVATORIO ARGOS.* Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=358675> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de Algeciras. (2015). *OBSERVATORIO ARGOS.* Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=397033> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de Castellar de la Frontera. (2013). *OBSERVATORIO ARGOS.* Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=322565>(Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de Castellar de la Frontera. (2014). *OBSERVATORIO ARGOS.* Disponible en:
<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=358905> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de Castellar de la Frontera. (2015). *OBSERVATORIO ARGOS.* Disponible en:<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInformeyidInforme=397459> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de Jimena de la Frontera. (2013). *OBSERVATORIO ARGOS.* Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=322573> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de Jimena de la Frontera. (2014). *OBSERVATORIO ARGOS*. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=358843> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de Jimena de la Frontera. (2015). *OBSERVATORIO ARGOS*. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=397286> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de La Línea de la Concepción. (2013). *OBSERVATORIO ARGOS*. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=322574> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de La Línea de la Concepción. (2014). *OBSERVATORIO ARGOS*. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=359302> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de La Línea de la Concepción. (2015). *OBSERVATORIO ARGOS*. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=397390> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucía.es. Informe estadístico del municipio de Los Barrios. (2013). *OBSERVATORIO ARGOS*. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=322560> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucía.es. Informe estadístico del municipio de Los Barrios. (2014). *OBSERVATORIO ARGOS*. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=358686> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucía.es. Informe estadístico del municipio de Los Barrios. (2015). *OBSERVATORIO ARGOS*. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=397390>

[e.do?action=downloadInforme&idInforme=397408](#) (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de San Roque. (2013). *OBSERVATORIO ARGOS*. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=322585> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de San Roque. (2014). *OBSERVATORIO ARGOS*. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=358704> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de San Roque. (2015). *OBSERVATORIO ARGOS*. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=397002> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de Tarifa. (2013). *OBSERVATORIO ARGOS*. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=322587> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de Tarifa. (2014). *OBSERVATORIO ARGOS*. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=358717> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. Informe estadístico del municipio de Tarifa. (2015). *OBSERVATORIO ARGOS*. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdeempleo/web/argos/descargaInforme.do?action=downloadInforme&idInforme=396903> (Consultado del 03 al 23 de febrero de 2015).

Juntadeandalucia.es. *Datos sobre población con discapacidad en Andalucía*. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypoliticasociales/areas/discapacidad/poblacion/paginas/historico-datos.html> (Consultado: 29 de marzo de 2016).

Juntadeandalucia.es. (2014). *Junta de Andalucía. Memoria 8 de marzo 2014 balance 2013*, p. 61. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/iam/catalogo/doc/iam/2014/143457627.pdf> (Consultado: 13 octubre de 2016).

Juntadeandalucia.es. (2016). *Junta de Andalucía. Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones 2016-2020.* (2016). Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/16/11/III_PASDA_APROBADO_CONSEJO_GOBIERNO.pdf (Consultado: 16 de octubre de 2016).

Juntadeandalucía.es. *Junta de Andalucía. Servicios Sociales y protección social,* p.3. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/anuario/anuario09/conceptos/anuario09cdfm15.doc> (Consultado: 1 marzo de 2016).

Ministerio de Trabajo e Inmigración. Servicio Público de Empleo Estatal. (2011). *Estadística de demandantes de empleo, puestos de trabajo y colocaciones y colocaciones.* Madrid. Disponible en: http://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_estadisticos/empleo/datos/2011/julio_2011/estadistica_de_empleo.pdf (Consultado: 23 de febrero de 2015).

Msssi.gob.es. Plan Concertado de Servicios Sociales (2007-2008). Disponible en: https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/MemoriaPCdePBdeSSCCLL2007_08.pdf; Msssi.gob.es. Plan Concertado de Servicios Sociales (2008-2009). Disponible en: <https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/MemoriaPlanConcertado2008-09.pdf>; Msssi.gob.es. Plan Concertado de Servicios Sociales (2009-2010). Disponible en: <https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/MemoriaPlanConcertado2009-10.pdf>; Msssi.gob.es. Plan Concertado de Servicios Sociales (2010-2011). Disponible en: https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/MemoriaPlanConcertado2010_11.pdf; Msssi.gob.es. Plan Concertado de Servicios Sociales (2011-2012). Disponible en: <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/MemoriaPlanConcertado2011-12.pdf>; Msssi.gob.es. Plan Concertado de Servicios Sociales (2012-2013). Disponible en: <https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/MEMORIAPlanConcertado2012-13.pdf>; Msssi.gob.es. Plan Concertado de Servicios Sociales (2013-2014). Disponible en: <https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/MEMORIAPlanConcertado2013-14.pdf> (Consultado: Marzo-Noviembre 2016).

Hemerografía:

ABC. (2015, 22 de enero). Andalucía, más de 10 puntos por encima en la tasa de paro nacional. *ABC.* Disponible en: <http://sevilla.abc.es/economia/20150122/sevilla-baja-paro-andalucia-201501221047.html> (Consultado: 11 de febrero de 2015).

ABC. (2015, 20 de enero). La crisis se ha cebado con inmigrantes, sobre todo con marroquíes y rumanos. *ABC.* Disponible en:

<http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1769359> (Consultado: 20 de febrero de 2015).

BLANCO, E. (2010, 20 de enero). La junta rescinde las plazas que tiene en la residencia municipal de mayores. *Europasur*. Disponible en: http://www.europasur.es/lalineajunta-rescinde-residencia-municipal-mayores_0_334466953.html (Consultado 15 de noviembre de 2016).

BURGAL, R. (2013, 29 de julio). «Estoy agotada y ya no puedo hacer nada más con mi hija». *Lavozdigital.Es*. Disponible en: <http://www.lavozdigital.es/cadiz/v/20130729/cadiz/estoy-agotada-puedo-hacer-20130729.html> (Consultado: 30 de julio de 2013).

CCOO. (2015). “Si no se aumenta la demanda interna mejorando los salarios será "muy difícil salir de la situación actual". Disponible en: http://www.andalucia.ccoo.es/webandalucia/Areas:Relaciones_Laborales:Actualidad:761360--Si_no_se_aumenta_la_demanda_interna_mejorando_los_salarios_sera_muy_dificil_salir_de_la_situacion_actual (Consultado: 21 de febrero de 2015).

CARARSCO, A. (2016, 27 de noviembre). La Junta concede 83.300 euros de ayudas para Algeciras, La Línea y San Roque. *El País*. Disponible en: http://www.europasur.es/comarca/Junta-Algeciras-Linea-San-Roque_0_1085291990.html (Consultado: 27 de noviembre de 2016).

DIARIO DE CÁDIZ. (2017, 27 de junio). Acogen a 40 menores en casa de Jimena ante la saturación de centros *Diario de Cádiz*. Disponible en: http://www.diariodecadiz.es/provincia/Acogen-menores-Jimena-saturacion-centros_0_1148885581.html (Consultado: 28 de junio de 2017).

DIARIO DE CÁDIZ (2014, 30 de junio). El futuro geriátrico de diputación en la línea sirve de establo para burros. *Diario De Cádiz*. Disponible en: http://www.diariodecadiz.es/provincia/futuro-geriatrico-Diputacion-Linea-establo_0_821018166.html (Consultado el 17 de noviembre de 2016).

EAPN. Andalucía, una de las comunidades que más sufre la pobreza energética. Disponible en: <http://eapn-andalucia.org/andalucia-una-las-comunidades-mas-sufre-la-pobreza-energetica/> (Consultado en: 17 de Noviembre de 2016).

EL PAÍS. (2013, 20 de mayo). Los ayuntamientos recortan un 40% el gasto por habitante por falta de ingresos. *El País*. Disponible en: <http://www.castelloninformacion.com/falta-ingresos-lleva-ayuntamientos-recortar-inversion-habitante-40/> (Consultado: 21 de julio de 2013).

EUROPA PRESS. . (2015, 18 de febrero). Las contrataciones a mayores de 45 años en Andalucía crecen por encima de la media, un 14% frente al 12% general. *Europa Press*. Disponible en: <http://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-contrataciones-mayores-45-anos-andalucia-crecen-encima-media-14-frente-12-general-20150218163318.html> (Consultado: 20 de febrero de 2015).

EUROPA SUR. (2014, 20 de marzo). Cruz roja reparte alimentos a unos 20 sin hogar por las noches en Algeciras. *Europasur*. Disponible en: http://www.europasur.es/algeciras/Cruz-Roja-reparte-alimentos-Algeciras_0_790421108.html (Consultado: 30 de noviembre de 2016).

EUROPA SUR. (2013, 31 de julio). Los sindicatos reclaman recuperar el programa de atención a los gitanos. *Europasur*. Disponible en: http://www.europasur.es/comarca/sindicatos-reclaman-recuperar-programa-atencion_0_720828565.html (Consultado: 30 de julio de 2013).

GARCÍA CAMPOS, J. M. (2015, 7 de julio). ¿Cómo se distribuye el gasto público en los países de la UE? *La Vanguardia*. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/vangdata/20150707/54433766003/gasto-publico-ue.html> (Consultado: 08 noviembre de 2016).

GAVINO, Á., MENA, F., Y PERLES, A. (2016, 9 de febrero). *Zonas Necesitadas de Transformación Social*. Algeciras: Cadena SER. Disponible en: http://cadenaser.com/emisora/2016/02/09/radio_algeciras/1455039667_933882.html (Consultado: 10 de febrero de 2016).

GONZÁLEZ, C. (2012, 2 de julio). El día 6 se graduarán los últimos alumnos de turismo y trabajo social. *Europasur*. Disponible en: <http://www.europasur.es/article/algeciras/1297173/dia/se/graduaran/los/ultimos/alumnos/turismo/y/trabajo/social.html#opi> (Consultado: 10 de septiembre de 2015).

INGELMO, P. (2013, 19 mayo). Dependientes. *Diario De Cádiz*. Disponible en: http://www.diariodecadiz.es/cadiz_crear_crear/Dependientes_0_698930332.html (Consultado 16 de noviembre de 2016).

LA LÍNEA DIGITAL. El juzgado núm. 3, especializado en casos de violencia de género, al borde del colapso. (2013, 6 de febrero). *Lalinea.Digital*. Disponible en: <http://lalinea.digital/2013/02/el-juzgado-no3-especializado-en-casos-de-violencia-de-genero-al-borde-del-copalso/> (Consultado en: 14 de octubre de 2016).

LA LINEA DIGITAL. (2013, 13 de marzo). Temor porque estén llevando al cierre a la residencia de ancianos de diputación en La Línea. *Lalinea.digital*. Disponible en: <http://www.lalineadigital.es/2013/03/temor-porque-esten-llevando-al-cierre-a-la-residencia-de-ancianos-de-diputacion-en-la-linea/> (Consultado el 17 de noviembre de 2016).

LUCAS, A. (2014, 9 de septiembre). La historia muda de los analfabetos. *El País*. Disponible en:

http://elpais.com/elpais/2014/09/08/planeta_futuro/1410171192_063867.html
(Consultado: 6 de febrero de 2015).

MARCOS, J. (2016, 21 de diciembre). El PSOE y el gobierno acuerdan prohibir los cortes de luz por pobreza energética. *El País*. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2016/12/21/actualidad/1482318690_808610.html
(Consultado el 21 de diciembre de 2016).

MARÍN, Y. (2016, 18 de noviembre). La pobreza energética, una tragedia invisible que causa 7.000 muertes al año en España *20 minutos*. Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/2891359/0/pobreza-energetica-causa-miles-muertes-anuales-espana/> (Consultado 18 de noviembre de 2016).

20MINUTOS. (2015, 20 de enero). La facturación del sector servicios creció un 1,3% en noviembre en Andalucía y el empleo un 2,3%. *20 minutos*. Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/2351944/0/facturacion-sector-servicios-crecio-1-3-noviembre-andalucia-empleo-2-3/> (Consultado: 11 de febrero de 2015).

OLIVA, Y. (2017, 21 de Agosto). El centro de menores extranjeros de La Línea informa de la marcha de 63. *Diario de Cádiz*. Disponible en: http://www.diariodecadiz.es/provincia/centro-menores-extranjeros-Linea-informa_0_1165383691.html (Consultado: 21 de agosto de 2017).

PI, V. (2015, 1 de enero). Las diez claves de la ley de dependencia que no ha llegado a ser. *Eldiario.es*. Disponible en: http://www.eldiario.es/sociedad/claves-Ley-Dependencia-llego_0_340516540.html (17 (Consultado: 17 de mayo de 2016).

PRATS, J. (2013, 26 de julio). “La reforma de régimen local deja en el aire 70.800 empleos sociales”. *El País*. Disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/07/25/actualidad/1374778534_138567.html
(Consultado: 25 de julio de 2013).

PRATS, J. (2014, 14 de septiembre). Los Servicios Sociales sufren de 2011 a 2013 un recorte de 2.200 millones. *El País*. Disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/09/19/actualidad/1411118734_640311.html
(Consultado 21 de noviembre de 2016).

RTVE. (2015, 19 de enero). Los hombres con estudios secundarios tienen más trabajo que las mujeres universitarias. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20150119/hombres-estudios-secundarios-tienen-mas-trabajo-mujeres-universitarias/1083750.shtml> (Consultado: 3 de febrero de 2015).

RINCÓN, R. (2013, 31 de julio). La reforma local supone un recorte de 300 millones en Servicios Sociales. *El País*. Disponible en: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/07/31/andalucia/1375293928_461338.html
(Consultado 22 de noviembre de 2016).

RODRÍGUEZ PAGÉS, P. (2014, 18 de febrero). El paro llegó a Andalucía para quedarse. *Andaluces*. Disponible en: <http://www.andalucesdiario.es/politica/el-paro-llego-andalucia-para-quequedarse/> (Consultado: 20 de febrero de 2015).

ROMAGUERA, C. (2014, 01 de julio). La brecha económica entre Gibraltar y los municipios vecinos se dispara. *El País*. Disponible en: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/07/01/andalucia/1404243331_024754.html (Consultado 25 de febrero de 2015).

RUBIO, J. (2014, 21 de octubre). El envejecimiento poblacional comienza a alarmar entre las empresas andaluzas. *El Correo De Andalucía*. Disponible en: <http://elcorreoweb.es/2014/10/21/el-envejecimiento-poblacional-comienza-a-alarmar-entre-las-empresas-andaluzas/> (Consultado: 10 de febrero de 2015).

UGT: La tasa de paro en Andalucía provoca "auténticos casos de drama social". (2015, 22 de enero). *La Vanguardia*. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/local/sevilla/20150122/54424643126/ugt-la-tasa-de-paro-en-andalucia-provoca-autenticos-casos-de-drama-social.html> (Consultado: 07 de febrero de 2015).

Fuentes electrónicas:

Algeciras.es. *Cooperación Social*. Disponible en: <http://www.algeciras.es/es/temas/servicios-sociales/detalle-de-tramite/Cooperacion-Social/> (Consultado: 02 de noviembre de 2016).

Andalucia.org. (2017). *Jimena de la Frontera*. Disponible en: <http://www.andalucia.org/es/destinos/provincias/cadiz/municipios/jimena-de-la-frontera/> (Consultado: 09 de febrero de 2015).

ANDURA URREA, R. (2015). *Dependencia, ¿hacia un cambio de modelo? (II)*. *Ibesco Social Care*. Disponible en: <http://ibescosocial.com/wordpress/dependencia-hacia-un-cambio-de-modelo-ii/> (Consultado: 03 de mayo de 2016).

ARENAS DOMÍNGUEZ, F. (2003). *Programa de intervención en centros de encuentro y acogida en Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía, Comisionado para las Drogo dependencias. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/igualdadybienestarsocialopencms/system/bodies/Drogo-dependencia/Publicacion/PROGRAMA_DE_INTERVENCION_EN_CEA/PROGRAMA_INTERVENCION_CEA_2006.pdf (Consultado: 15 enero de 2015).

Ayuntamiento de Cádiz. *Institucional.cadiz.es*.-Servicio de Información, Orientación y Valoración Social (SIVO). Disponible en: [http://institucional.cadiz.es/area/Servicio%20de%20Informaci%C3%B3n,%20Orientaci%C3](http://institucional.cadiz.es/area/Servicio%20de%20Informaci%C3%B3n,%20Orientaci%C3%B3n%20y%20Valoraci%C3%B3n%20Social%20(%20SIVO)/58http://institucional.cadiz.es/area/Servicio%20de%20Informaci%C3%B3n,%20Orientaci%C3)

[%B3n%20y%20Valoraci%C3%B3n%20Social\(%20SIVO\)/58](#) (Consultado: 01 marzo de 2016).

Ayudasparados.com. *Salario Social o Renta Mínima de Inserción (RMI) - Ayudas a Parados*. Disponible en: <http://www.ayudasparados.com/salario-social-o-renta-minima-de-insercion-rmi/498> (Consultado: 06 de noviembre de 2016).

Caritas.es. *Historia*. Disponible en: <http://www.caritas.es/cCaritas/historia.aspx> (Consultado: 27 de septiembre de 2015).

Carta de Servicios de la Subdelegación del Gobierno de Cádiz. Disponible en: http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/cartas_servicios/parrafo/00/text_es_files/Carta-web-Cadiz.pdf (Consultado: 19 de abril de 2016).

Constitución de la República Italiana. (1947). Disponible en: www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf (Consultado: 15 marzo de 2014).

CRE. Discapacidad y Dependencia. Definición sobre dependencia según el Consejo de Europa. Disponible en: http://www.crediscapacidadydependencia.es/cresanandres_01/aut_dep/discapacidad_dependencia/index.htm (Consultado el 15 de abril de 2016).

Dipusevilla.es. *Presente y Futuro de los Servicios Sociales tras La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, p.2. Disponible en: https://www.dipusevilla.es/galeriaFicheros/areas/empleado_publico/conclusiones_lr_sal.pdf (Consultado 25 de noviembre de 2016).

Ec.europa.eu. Comisión Europea (2016). *Empleo, asuntos sociales e inclusión. Consulta pública y otras consultas*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=699&consultId=22&furtherConsult=yes> (Consultado: 20 de enero de 2017).

Ec.europa.eu. Comisión Europea (2016). *Empleo, asuntos sociales e inclusión. Pilar de derechos sociales*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=1226> (Consultado: 20/01/2017).

Es.wikipedia.org. *Campo de Gibraltar*. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Campo_de_Gibraltar#/media/File:CAMPO_siglo_XIX.jpg (Consultado: 23 de Octubre 2015).

Es.wikipedia.org. *Campo de Gibraltar*. Campo de Gibraltar. Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Campo_de_Gibraltar (Consultado: 28 julio de 2013).

Europarl.europa.eu (2016). *Las políticas sociales y de empleo: principios generales*. Disponible en:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.1.html (Consultado el 22 de febrero de 2016).

Europarl.europa.eu. (2010). *Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC2020> (Consultado el 22 de febrero de 2016).

Fundacionsmp.org. (2017). *Qué es el Sinhogarismo. Las personas sin hogar. FSMP*. Disponible en: <http://www.fundacionsmp.org/spip.php?article24> (Consultado: 28 de noviembre de 2016).

IMSERSO.es. *Discapacidad y Dependencia. Centro de Referencia Estatal para la Atención a Personas con Grave Discapacidad y para la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia de San Andrés del Rabanedo (León)*. Disponible en: http://www.crediscapacidadydependencia.es/cresanandres_01/aut_dep/discapacidad_dependencia/index.htm (Consultado: 26 de mayo de 2016).

Juntadeandalucia.es. *Junta de Andalucía. Atención a la dependencia y promoción de la autonomía personal*. (2011). Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciosocialesydependencia/es/programas/sat2/prueba/wfprogramitem_view_pub (Consultado 16 de noviembre de 2016).

Juntadeandalucia.es. *Junta de Andalucía. Centros Provinciales del Instituto Andaluz de la Mujer*. (2016). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/index.php/iam/centros-provinciales> (Consultado: 10 noviembre de 2016).

Juntadeandalucia.es. *Junta de Andalucía. Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Drogodependencias*. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/igualdadybienestarsocial/export/Drogodependencia/HTML/pagina4.html> (Consultado 5 noviembre de 2016).

Juntadeandalucia.es. *Junta de Andalucía. Drogodependencias*. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/igualdadybienestarsocial/export/Drogodependencia/HTML/pagina4.html> (Consultado 5 noviembre de 2016).

Juntadeandalucia.es. *Junta de Andalucía. El delegado del Gobierno de Cádiz lamenta la falta de respuesta del Gobierno central a la situación de los refugiados*. (2016). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/justiciaeinterior/actualidad/noticias/detalle/133418.html> (Consultado: 8 de noviembre de 2016).

Juntadeandalucia.es. *Junta de Andalucía. Histórico provincial de Cádiz. Junta provincial de Beneficencia de Cádiz*. Disponible en:

http://www.juntadeandalucia.es/cultura/archivos/web_es/DetalleFonColPdf?d=pdfyi&d=312 (Consultado 04 de agosto de 2013).

Juntadeandalucia.es. *Junta de Andalucía. Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2015-2018.* Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypoliticassociales/areas/inclusion/pacode.html> (Consultado: 2 de noviembre de 2016).

Juntadeandalucia.es. *Junta de Andalucía. Programas de tratamiento para familias.* Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypoliticassociales/areas/infancia-familias/apoyo-familias/paginas/tratamiento-familias.html> (Consultado: 12 de septiembre de 2016).

Juntadeandalucia.es. *Junta de Andalucía. Programas dirigidos a familias en situación de vulnerabilidad* Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadypoliticassociales/areas/infancia-familias/familias-vulnerables.html> (Consultado: 9 de noviembre de 2016).

Lalineadelaconcepcion.gentesde.com. *Cronología. Gente del Puerto.* (2016). Disponible en: http://lalineadelaconcepcion.gentesde.com/?page_id=585 (Consultado: 13 febrero de 2015).

Losbarrios.es. *Ayuntamiento de Los Barrios.* Disponible en: <http://www.losbarrios.es/losbarrios-informacion> (Consultado: 18 de febrero de 2015).

Madrid.cnt.es. (2017). *Octubre de 1977: los Pactos de la Moncloa.* Disponible en: <http://madrid.cnt.es/historia/los-pactos-de-la-moncloa/> (Consultado el 1 de febrero de 2016).

Msssi.gob.es. *Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (Servicis Socials i Igualtat) Discapacidad. Prestaciones Personas Discapacidad. Pensión no contributiva de invalidez.* Disponible en: <http://msssi.gob.es/va/ssi/discapacidad/prestacionesPersonasDiscapacidad/pensionNoContributiva.htm> (Consultado 5 de abril de 2016).

NAVARRO DOMENICHELLI, R. Laboral-social.com. *I. El Sistema Español de Protección por Desempleo. Derecho Laboral Social.* Disponible en: <http://www.laboral-social.com/sistema-espanol-proteccion-esempleo.html> (Consultado: 20 de febrero de 2016).

Once.es. ONCE: *Siete décadas de historia solidaria.* Disponible en: http://www.once.es/dossier/cap2_0.htm (Consultado: 25 de septiembre de 2015).

Rae.es.*Beneficencia. Diccionario de la lengua española.* Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=5LWZAVg> (Consultado: 28 abril de 2014).

Régimen jurídico de la actuación administrativa. Servicios de Interés General. Servicios Públicos. Formas de Gestión. Iniciativa Pública en la Actividad Económica (T26). Disponible en: <https://unybook.com/apuntes/file-c38569036ad7bfb4020ef9f3bc9336f0/regimen-juridico-de-la-actuacion-administrativa/t26-admin> (Consultado: 20 agosto de 2015).

SÁNCHEZ MORÓN Y RAMÓN PARADA. *Actividad de prestación o servicio público,* (T. 17), p. 5. Disponible en: http://apuntesderecho.yolasite.com/resources/Resumen_tema17_AD.docx (Consultado: 03 de septiembre de 2015).

Sanroque.es. *Programa de prevención comunitaria "Ciudades ante las drogas" San Roque.* Disponible en: <http://www.sanroque.es/content/programa-de-prevenci-n-comunitaria-ciudades-ante-las-drogas> (Consultado: 16 de octubre de 2016).

Serviciosocialescantabria.org. Consejería de Empleo y Bienestar Social. (2016). *La inclusión en el marco de la Gobierno de Cantabria.* Disponible en: <http://www.serviciosocialescantabria.org/uploads/documentos%20e%20informes/Inclusi%C3%B3n%20en%20el%20marco%20de%20la%20UE.pdf> (Consultado: 08 de febrero de 2015).

Summaries of EU legislation. (2005). *Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada.* EUR-Lex. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A114157> (Consultado: 26 de mayo de 2016).

Texto de los Decretos de Ministerios. (2016). Humanidades.cchs.csic.es. Disponible en: http://humanidades.cchs.csic.es/ih/paginas/jrug/diccionario/ley_modi/decret_texto.htm (Consultado: 19 de septiembre 2015).

Un.org. (2017). *Enable. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.* Disponible en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497> (Consultado: 19 de mayo de 2016).

Un.org. *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.* Disponible en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497> (Consultado: 19 de mayo de 2016).

Un.org. *Programas y actividades del Sistema de las Naciones Unidas.* Disponible en: <http://www.un.org/spanish/issues/agenda.shtml> (Consultado: 16 de octubre de 2016).

Fuentes legislativas y jurisprudenciales.

Constituciones:

Constitución 1812 y educación (art. 366). Título IX.- De la instrucción pública-
Capítulo único. Disponible en:
http://personal.us.es/alporu/legislacion/constitucion_1812_educacion.htm
(Consultado: 30 de septiembre de 2015).

Constitución Española 1978, de *BOE* núm. 311, de 29 de diciembre de 1978,
páginas 29313 a 29424 (112 págs.). Disponible en:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229 (Consultado: 15 de
diciembre de 2013).

Derecho de la Unión Europea:

Carta Social Europea, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961. Instrumento de
Ratificación de 29 de abril de 1980. *BOE* núm. 26 de junio de 1980, páginas 14533 a
14540 (8 págs.). Disponible en:
http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/cse.html (Consultado 14 de
noviembre de 2016).

Código Europeo de la Seguridad Social, hecho en Estrasburgo el 16 de abril de
1964, *BOE* núm. 65 de 17 de marzo de 1995, páginas 8503 a 8519 (16 págs.).
Disponible en:
http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/ircess.html(Consultado 14 de
noviembre de 2016).

Comunicación de la Comisión, de 26 de abril de 2006, «Aplicación del programa
comunitario de Lisboa. Servicios Sociales de interés general en la Unión Europea»
[*COM (2006) 177* final - no publicada en el Diario Oficial]. Disponible en:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=URISERV%3A133230>
(Consultado: 23 de agosto de 2015).

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y
Sustancias Sicotrópicas, 1988. Disponible en:
https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf(Consultado: 16 de octubre de
2016).

Convención Única de 1961 sobre estupefacientes enmendada por el Protocolo de
1972. Disponible en: [https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-
Convention/convention_1961_es.pdf](https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf)(Consultado: 16 de octubre de 2016).

Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas. Disponible en: https://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_es.pdf (Consultado: 16 de octubre de 2016).

Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011 relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general [notificada con el número C (2011) 9380] (Texto pertinente a efectos del EEE) (2012/21/UE). Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2012/007/L00003-00010.pdf> (Consultado: 25 de agosto de 2015).

Decisión núm. 940/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2011, sobre el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional (2012). Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 23 de septiembre de 2011, núm. 246. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aem0038> (Consultado 15 de noviembre de 2016).

DOUE (2010/ CE 83/02). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010). Disponible en: <http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf> (Consultado: 28 de mayo de 2016).

Reglamento (CE) Núm. 1998/2006 de la Comisión de 15 de diciembre de 2006. Relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas *minimis*. Disponible en: [http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Organismos Intermedios/FICHERO S/Reglamento 1998 2006 %20Comision 15 diciembre 2006.pdf](http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Organismos_Intermedios/FICHERO_S/Reglamento_1998_2006_%20Comision_15_diciembre_2006.pdf) (Consultado: 25 de agosto de 2015).

Reglamento (UE) Núm. 360/2012 de la Comisión de 25 de abril de 2012 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general (Texto pertinente a efectos del EEE). Disponible en: <http://www.boe.es/doue/2012/114/L00008-00013.pdf> (Consultado: 25 de agosto de 2015).

Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2010, sobre los retos demográficos y la solidaridad entre las generaciones (2010/2027(INI)). Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0400+0+DOC+XML+V0//ES> (Consultado 14 de noviembre de 2016).

Summaries of EU legislation. (2005). Igualdad y no discriminación en la Unión Europea ampliada. EUR-Lux. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A114157> (Consultado: 26 de mayo de 2016).

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2002). *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Estrasburgo. Disponible en:

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf (Consultado: 18 de octubre de 2016).

Tratados Internacionales:

Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf (Consultado: 11 de noviembre de 2016).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ohchr.org. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf (Consultado: 16 de octubre de 2016).

Legislación estatal:

El Fuero del Trabajo de 1938. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/trabajos/9900/2/fuero.htm> (Consultado: 24 de septiembre de 2015).

Gobierno Provisional de la República. Administración Central. *BOE* núm. 168, de 17 de junio de 1931. *Gaceta de Madrid*, pp. 1-2. Madrid. Disponible: <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1931/168/A01431-01432.pdf> (Consultado: 15 de septiembre 2015).

Jefatura de Estado. Fuero de los Españoles. *BOE* núm. 199, de 18 de Julio de 1945, páginas 358 a 360. Disponible en: <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1945/199/A00358-00360.pdf> (Consultado: 25 de septiembre de 2015).

Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía. *BOE* núm. 9, de 11 de enero de 1982, páginas 517 a 524 (8 págs.). Disponible: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-633>(Consultado: 09 de noviembre de 2016).

Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. *BOE* núm. 15, de 17 de enero de 1996, páginas 1 a 39 (39 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-1069>(Consultado: 09 de noviembre de 2016).

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. *BOE* núm. 298, páginas 43088 a 43099 (12 págs.) Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-23750> (Consultado: 31 de julio de 2013).

Ley Orgánica, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. *BOE* núm. 11, de 13 de enero de 2000. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-641> (Consultado: 08 de noviembre de 2016).

Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. *BOE* núm. 10 de 12 de enero de 2000. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, en relación con los delitos de terrorismo. *BOE* núm. 307, de 23 de diciembre de 2000, páginas 45503 a 45508 (6 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-23659> (Consultado: 08 de noviembre de 2016).

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. *BOE* núm. 313, de 29 de diciembre de 2004, páginas 1 a 50 (50 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760> (Consultado: 03 de diciembre de 2016).

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. *BOE* núm. 68, de 20 de marzo de 2007, páginas 11871 a 11909 (39 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-5825> (Consultado: 26 de marzo de 2016).

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Vigente hasta el 01 de Enero de 2017). *BOE* núm. 71, de 23 de marzo de 2007, páginas 1 a 59 (59 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-6115-consolidado.pdf> (Consultado: 03 de diciembre de 2016).

Ley del descanso dominical 1904. *BOE* núm. 64, página 904 (1 págs.). Disponible en: <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1904/064/A00909-00909.pdf> (Consultado: 15 de agosto de 2013).

Ley de 8 de enero de 1907: Reforma del art. 9 de la Ley de 13 de marzo de 1900 sobre el trabajo de las mujeres y los niños. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/1907.htm> (Consultado: 15 de septiembre 2015).

Ley de huelgas y coligaciones de 27 de abril de 1909. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/reunion/1909.htm> (Consultado: 17 de septiembre 2015).

Ley de 27 de febrero de 1912: Obligación de tener dispuesto un asiento para las mujeres empleadas. Disponible en:

<http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/1912.htm> (Consultado: 18 de septiembre 2015).

Ley de 13 de julio de 1922: Autorización para ratificar el proyecto de Convenio Internacional sobre Empleo de las mujeres antes y después del parto y el seguro obligatorio de maternidad. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/1922.htm> (Consultado: 19 de septiembre 2015).

Leyes de 21 y 27 de noviembre de 1931 sobre contrato de trabajo, jurados mixtos profesionales, ley y reglamento de colocación obrera y disposiciones complementarias (1932). Madrid: Editorial Reus. Disponible en: <http://www.bibliotecavirtualdeandalucia.es/catalogo/consulta/registro.cmd?id=1040501> (Consultado: 24 de septiembre de 2015).

Ley sobre asociaciones profesionales de obreros y patronos de 8 de abril de 1932. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/reunion/1932.htm> (Consultado: 24 de septiembre de 2015).

Ley de Enfermedades Profesionales de 13 de julio de 1936. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/social1936.htm> (Consultado: 24 de septiembre de 2015).

Leyes Fundamentales del Reino: Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de mayo de 1958. *BOE* núm. 95, de 21 de abril de 1967, páginas 5251 a 5252. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1967/04/21/pdfs/A05250-05272.pdf> (Consultado: 25 de septiembre de 2015).

Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre las Bases de la Seguridad Social. *BOE* núm. 312, de 30 de diciembre de 1963, páginas 18181 a 18190 (10 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-22667> (Consultado: 27 de septiembre de 2015).

Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad. *BOE* núm. 103, de 30 de abril de 1982, páginas 11106 a 11112 (7 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-9983> (Consultado: 01 de junio de 2016).

Ley 16/1983, de 24 de octubre, de creación del organismo autónomo Instituto de la Mujer. *BOE* núm. 256, de 26 de octubre de 1983. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1983-28126> (Consultado: 03 de diciembre de 2016).

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *BOE* núm. 80, de 3 de abril de 1985, páginas 8945 a 8964 (20 págs.), art. 25.2.k. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-5392> (Consultado: 17 de mayo de 2015).

Ley 1/1998, de 20 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor. *BOE* núm. 150, de 24 de junio de 1998, páginas 20689 a 20702 (14 págs.). Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-14944 (Consultado: 09 de noviembre de 2016).

Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras. *BOE* núm. 266 de 06 de noviembre de 1999. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-21568> (Consultado: 03 de diciembre de 2016).

Ley 27/ 2003, de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de violencia de género. *BOE* núm. 183, de 1 de agosto de 2003, páginas 29881 a 29883 (3 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-21568> (Consultado: 03 de diciembre de 2016).

Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el gobierno. *BOE* núm. 246, de 14 de octubre de 2003, páginas 36770 a 36771 (2 págs.). Disponible en: <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-18920> (Consultado: 03 de diciembre de 2016).

Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. *BOE* núm. 289, de 03 de diciembre de 2003. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-22066> (Consultado: 01 de junio de 2016).

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. *BOE* núm. 299 de 15 de diciembre de 2006, páginas 44142 a 44156 (15 págs.). Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-21990> (Consultado: 21 de marzo de 2016).

Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. *BOE* núm. 310, de 27 de diciembre de 2007, páginas 53278 a 53284 (7 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/12/27/pdfs/A53278-53284.pdf> (Consultado: 01 de junio de 2016).

Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. *BOE* núm. 122, de 23 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2010/122/1> (Consultado: 28 de marzo de 2016).

Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *BOE* núm. 184 de 02 de Agosto de 2011, páginas 1 a 16 (16 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-13241-consolidado.pdf> (Consultado: 01 de junio de 2016).

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *BOE* núm. 312, de 30 de diciembre de 2013, páginas 106430 a 106473 (44 págs.). Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756 (Consultado: 27 de marzo de 2016).

Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social. *BOE* núm. 243, de 10 de octubre de 2015, páginas 94844 a 94852 (9 págs.). Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10922 (Consultado: 27 de marzo de 2016).

STC 146/1986, de 25 de noviembre de 1986, FJ 5. *BOE* núm. 295, de 10 de diciembre de 1986, páginas 21 a 26 (6 págs.) Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/709> (Consultado: 13 de enero de 2016).

STC 127/1987, de 16 de julio. *BOE* núm. 191 de 11 de agosto de 1987 (1987), páginas 12 a 15. Madrid. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/859> (Consultado: 26 de julio de 2013).

STC 173/1998, de 23 de julio. Recurso de inconstitucionalidad 1.014/1988. Promovido por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones. *BOE* núm. 197, de 18 de agosto de 1998, páginas 109 a 128 (19 págs.), F.J.9. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1998/08/18/pdfs/T00109-00128.pdf> (Consultado: 08 de abril de 2016).

STC 18/2017, de 2 de febrero de 2017. *BOE* núm. 59, de 10 de marzo de 2017, páginas 18030 a 18051 (22 págs.). Conflicto positivo de competencia 2113-2015. Planteado por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, asistencia social, tráfico y circulación de vehículos a motor: nulidad de los preceptos reglamentarios que regulan la correcta utilización y la renovación de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-2619 (Consultado: 08 de abril de 2016).

STC 26/2013, de 31 de enero de 2013. Conflicto positivo de competencia 9077-2008. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña con respecto a la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, inmigración, hacienda general, régimen jurídico de las Administraciones públicas y

asistencia social: disposiciones reglamentarias estatales que vulneran las competencias autonómicas de gestión de las subvenciones (SSTC 13/1992 y 178/2011). *BOE* núm. 49, de 26 de febrero de 2013, páginas 258 a 277 (20 págs.). Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-2176 (Consultado: 15 mayo de 2015).

STC 162/2013, de 26 de septiembre de 2013. Conflicto positivo de competencia 5868-2004. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación. Competencia sobre educación: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales (STC 184/2012). *BOE* núm. 254, de 23 de octubre de 2013, páginas 126 a 138 (13 págs.), F.J. 5. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-11123 (Consultado: 05 de abril de 2016).

STC 207/2013, de 5 de diciembre de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 4285-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el apartado 7 del artículo único de la Ley Foral 10/2013, de 12 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad y relaciones internacionales; régimen financiero de Navarra: nulidad del precepto legal foral que declara exentos de la contribución territorial los bienes de la Iglesia católica y las asociaciones no católicas legalmente reconocidas y con las que existan acuerdos de colaboración, únicamente cuando estén destinados al culto. *BOE* núm. 7, de 8 de enero de 2014, páginas 204 a 222 (19 págs.), FJ 5. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-224 (Consultado: 08 de abril de 2016).

STC 33/2014, de 27 de febrero de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 1932-2004. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 61/2003, de presupuestos generales del Estado para el año 2004. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, ordenación general de la economía, asistencia social, régimen local, transportes y energía: inconstitucionalidad de los preceptos relativos al programa de Servicios Sociales generales del Instituto de Mayores y Servicios Sociales y al régimen de subvenciones en materia de transportes urbanos, y de la partida presupuestaria para ayudas a la incentivación, desarrollo y actuaciones de fomento de las energías renovables y eficiencia energética. *BOE* núm. 73, de 25 de marzo de 2014, páginas 49 a 77 (29 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-3243> (Consultado: 15 mayo de 2015).

STC 40/2014, de 11 de marzo de 2014. *BOE* núm. 87, de 10 de abril de 2014. Cuestión de inconstitucionalidad 932-2012. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en relación con el párrafo quinto del art. 174.3 del texto refundido de la Ley general de la S.S, en la redacción dada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de S.S. Principio de igualdad en la ley y

competencias sobre S.S: nulidad del precepto legal estatal que, en el caso de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio, remite a la legislación que estas aprueben la consideración y acreditación de las parejas de hecho a efectos de disfrutar de la pensión de viudedad. (2014), páginas 40 a 65 (26 págs.). Madrid. Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3883 (Consultado: 03 de mayo 2015).

STC 78/2014, de 28 de mayo de 2014. Conflicto positivo de competencia 10694-2009. Planteado por el Gobierno de la Xunta de Galicia con respecto a la resolución de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de 16 de julio de 2009, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, inmigración, hacienda general, régimen jurídico de las Administraciones públicas y asistencia social: convocatoria de ayudas que vulnera las competencias autonómicas de gestión de subvenciones (SSTC 13/1992 y 26/2013). *BOE* núm. 153, de 24 de junio de 2014, páginas 9 a 20 (12 págs.) Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-6652 (Consultado: 15 mayo de 2015).

STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1792-2014. Interpuesto por la Asamblea de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Autonomía local, competencias sobre hacienda general y régimen jurídico de las Administraciones públicas: nulidad de los preceptos legales que autorizan al Estado a compensar determinadas deudas contraídas por las Comunidades Autónomas con los créditos resultantes de su sistema de financiación, establecen el régimen transitorio de asunción autonómica de las competencias municipales sobre salud y Servicios Sociales, disolución de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio y mancomunidades de municipios; interpretación conforme de la disposición relativa a la asunción autonómica de competencias municipales en materia de educación. *BOE* núm. 85, de 8 de abril de 2016, páginas 24988 a 25048 (61 págs.). Disponible: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-3407> (Consultado: 27 de marzo de 2016).

STC 99/2016, de 25 de mayo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 1743-2013. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012. Límites de las leyes de presupuestos; competencias en materia laboral, ordenación general de la economía y función pública; principio de autonomía financiera: constitucionalidad de los preceptos legales que suspenden y modifican diferentes previsiones de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y establecen la jornada general de trabajo en el sector público. *BOE* núm. 159, de 2 de julio de 2016, páginas 47067 a 47090 (24 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-6430> (Consultado: 05 de abril de 2016).

STC 18/2017, de 2 de febrero de 2017. Conflicto positivo de competencia 2113-2015. Planteado por el Gobierno Vasco en relación con diversos preceptos del Real Decreto 1056/2014, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de emisión y uso de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, asistencia social, tráfico y circulación de vehículos a motor: nulidad de los preceptos reglamentarios que regulan la correcta utilización y la renovación de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. *BOE* núm. 59, de 10 de marzo de 2017, páginas 18030 a 18051 (22 págs.), F.J.4. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-2619 (Consultado: 08 de abril de 2016).

Real Decreto- ley de 23 de agosto de 1926: “Código de trabajo”. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/codtrabajo.htm> (Consultado: 19 de septiembre 2015).

Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. *BOE* núm. 168, de 14 de julio de 2012, páginas 50428 a 50518 (91 págs.). Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-9364 (Consultado: 02 de junio de 2016).

Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica. *BOE* núm. 310, de 24 de diciembre de 2016, páginas 90354 a 90362 (9 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2016/12/24/pdfs/BOE-A-2016-12267.pdf> (Consultado: 28 de diciembre de 2016).

Real Decreto de 25 de enero de 1908: Industrias y trabajos que se prohíben total o parcialmente a los niños y a las mujeres menores de edad. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/1908.htm> (Consultado: 17 de septiembre 2015).

Real Decreto de 3 de abril de 1919: “Jornada máxima legal en todos los trabajos”. Disponible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/textos/trabajo/1919.htm> (Consultado: 18 de septiembre 2015).

Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. *BOE* núm. 290, páginas 42716 a 42721 (6 págs.). Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-21239 (Consultado: 03 de agosto de 2013).

Decreto de Previsión social contra el paro forzoso de 25 de mayo de 1931. Disponible en:

<http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/social1931.htm>
(Consultado: 23 de septiembre de 2015).

Resolución de la Dirección General de Ordenación del Trabajo interpretativa del régimen de la jornada máxima ordinaria laboral en las Reglamentaciones de Trabajo y en los Convenios Colectivos. *BOE* núm. 122, de 23 de mayo de 1967. Ministerio de Trabajo. Madrid, página 6974 (1 pág.). Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1967/05/23/pdfs/A06974-06974.pdf> (Consultado: 24 de septiembre de 2015).

Resolución de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes de 16 de julio de 2009, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. *BOE* núm. 153, de 24 de junio de 2014. Administración Central. (2014). Madrid. Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-6652 (Consultado: 03 de mayo 2015).

Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. *BOE* núm. 185, de 03 de agosto de 2012 páginas 55657 a 55674 (17 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/08/03/pdfs/BOE-A-2012-10468.pdf> (Consultado: 02 de junio de 2016).

Resolución de 18 de enero de 2017, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publican las relaciones certificadas de los proyectos para el desarrollo de prestaciones básicas de Servicios Sociales de corporaciones locales; de intervención social integral para la atención, prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano; y para el apoyo a la familia e infancia, aprobados con las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla para el año 2016. *BOE* núm. 40, de 16 de febrero de 2017, páginas 10844 a 10881 (38 págs.). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-1623> (Consultado: 01 abril de 2016).

Legislación autonómica:

Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía. *BOJA* núm. 29, de 12 de abril de 1988, páginas 1323 a 1328 (6 págs.) Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1988/29/1> (Consultado: 01 de octubre de 2013).

Ley 4/1997, de Prevención y Asistencia en materia de Drogas. *BOJA* núm. 83 de 19 de julio de 1997, páginas 8569 a 8577 (9 págs.). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1997/83/boletin.83.pdf> (Consultado: 16 de octubre de 2016).

Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía. *BOJA* núm. 45 de 17 de Abril de 1999. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1999/45/3>(Consultado: 05 de junio de 2016).

Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores. *BOJA* núm. 87 de 29 de julio de 1999. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1999/87/2> (Consultado: 15 de noviembre de 2016).

Ley 1/2001, de 3 de mayo, por la que se modifica la Ley 4/1997, de Prevención y Asistencia en Materia de Drogas. *BOJA* núm. 59, de 24 de mayo de 2001. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2001/59/1>(Consultado: 17 de octubre de 2016).

Ley 12/2003, de 24 de noviembre, para la reforma de la Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en materia de Drogas, modificada por la Ley 1/2001, de 3 de mayo. *BOJA* núm. 237, de 10 de diciembre de 2003. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2003/237/2> (Consultado: 17 de octubre de 2016).

Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía. *BOJA* núm. 247 de 18 de diciembre de 2007, páginas 7 a 16 (10 págs.). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2007/247/boletin.247.pdf>(Consultado: 04 de diciembre de 2016).

Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. *BOJA* núm. 248, de 29 de diciembre de 2016 páginas 2 a 73 (71 págs.). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2016/248/1> (Consultado: 01 enero de 2017).

Decreto 49/1986, de 5 de marzo, para la creación de los Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía. *BOJA* núm. 32 de 15 de abril de 1986, páginas 1062 a 1064 (3 págs.). Sevilla. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1986/32/1> (Consultado: 18 de mayo de 2015).

Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios. *BOJA* núm. 17 de 25 de febrero de 1992, páginas 1018 a 1020 (3 págs.) Sevilla. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1992/17/9>(Consultado: 20 junio de 2014).

Decreto 180/2000 de 23 de mayo por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales. *BOJA* núm. 62 de 27 de mayo de 2000. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2000/62/8>(Consultado: 11 de noviembre de 2016).

Decreto 42/2002, de 12 de febrero, del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa. *BOJA* núm. 20, de 16 de febrero de 2002. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2002/20/5>(Consultado: 10 de noviembre de 2016).

Decreto 294/2002, de 3 de diciembre, por el que se crea y regula el Observatorio Andaluz sobre Drogas y Adicciones. *BOJA* núm. 145 de 10 de diciembre de 2002. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2002/145/4>(Consultado: 18 de octubre de 2016).

Decreto 3/2004, de 7 de enero, por el que se establece el sistema de información sobre maltrato infantil de Andalucía. *BOJA* núm. 10, de 16 de enero de 2001. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2004/10/8>(Consultado: 11 de noviembre de 2016).

Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía. *BOJA* núm. 85, de 3 de mayo de 2013, páginas 27 a 89 (62 págs.) Sevilla. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/85/3> (Consultado: 08 de noviembre de 2016).

Decreto 124/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016. *BOJA* núm. 172, de 04 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/172/1>(Consultado: 11 de noviembre de 2016).

Decreto 209/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. *BOJA* núm. 136, de 15 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2015/136/6>(Consultado: 11 de noviembre de 2016).

Orden de 13 de abril de 1998, por la que se regulan las ayudas económicas familiares y su gestión mediante la cooperación entre la Junta de Andalucía y las Corporaciones Locales de su territorio. *BOJA* núm. 49 de 02 de mayo de 1998. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1998/49/3>(Consultado: 10 de noviembre de 2016).

Orden de 20 de septiembre de 1999, de modificación de la de 23 de abril de 1991, por la que se regula la colaboración de las Instituciones Auxiliares con la Consejería en materia de Atención al Niño. *BOJA* núm. 120, de 16 de octubre de 1999, páginas 13.354 a 13.355 (2 págs.). Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/1999/120/d2.pdf>(Consultado: 10 de noviembre de 2016).

Orden de 8 de octubre de 1999, por la que se regula el pago del Ingreso Mínimo de Solidaridad establecido en el Decreto 2/1999, de 12 de enero. *BOJA* núm. 124 de 26 de octubre de 1999, página 13765 (1 pág.). Sevilla Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/boja/1999/124/4> (Consultado: 06 de noviembre de 2016).

Orden de 11 de febrero de 2004, por la que acuerda la publicación del texto íntegro del Procedimiento de Coordinación para la Atención a Menores Víctimas de Malos Tratos en Andalucía. *BOJA* núm. 39 de 26 de febrero de 2004. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2004/39/3>(Consultado: 11 de noviembre de 2016).

Orden de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el servicio de ayuda a domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *BOJA* núm. 231 de 23 de noviembre de 2007, páginas 7 a 18 (11 págs.) Sevilla. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2007/231/2> (Consultado: 04 de marzo de 2016).

Orden de 21 de marzo de 2012, por la que se modifica la de 15 de noviembre de 2007, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *BOJA* núm. 65 de 03 de abril de 2012, páginas 5 (1 pág.). Sevilla. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/65/3> (Consultado: 04 de marzo de 2016).

Resolución de 17 de diciembre de 2012, de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz, por la que se acuerda la distribución y pago de transferencias del Fondo Autonómico de Inmigración a los Ayuntamientos de la provincia de Cádiz. *BOJA* núm. 37 de 21 de febrero de 2013, páginas 68 a 69 (2 págs.). Cádiz. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2013/37/26> (Consultado: 28 de octubre de 2016).

Resolución de 18 de diciembre de 2014, de la Secretaría General Técnica, por la que se acuerda someter a información pública el anteproyecto de Ley de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía. *BOJA* núm. 253, de 29 de diciembre de 2014. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/253/BOJA14-253-00001-21735-01_00060995.pdf (Consultado: 03 de junio de 2016).

