



1

Marco jurídico

1. Marco jurídico

A la hora de abordar en nuestro país el marco jurídico, organizativo y de prestaciones, en relación con las ayudas que en un determinado momento de sus trayectorias vitales, pueden necesitar las personas y familias para cubrir sus necesidades más primarias y básicas al carecer de recursos económicos suficientes para ello, debemos partir de los Acuerdos y Tratados en materia social, tanto los de carácter internacional, como más concretamente los adoptados en el ámbito de la Unión Europea al ser este nuestro ámbito territorial de referencia; de nuestra Constitución, en lo que afecta a los derechos sociales y al marco competencial en las distintas Administraciones; así como en lo que respecta a la protección de éstos en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza, aunque el objeto de nuestro trabajo en este momento, no sea otro que hacer un rastreo, no exhaustivo, por las diferentes legislaciones para intentar centrar o delimitar cual es el marco de referencia en el que nos vamos a mover con respecto a las ayudas existentes para este tipo de situaciones.

1.1. Ámbito Internacional

La necesidad de que el ser humano cuente con unos ingresos mínimos que le permitan satisfacer sus necesidades más primarias y básicas, se considera como un derecho humano fundamental, por cuanto que en ello está comprometida la dignidad de la persona y su propia vida.

Esta afirmación tuvo su punto de partida en la **Declaración de Derechos Humanos**, aprobada y proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en cuyo apartado primero del artículo 25, se contiene la siguiente mención:





«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».

Con posterioridad, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, adoptó y abrió a la firma, ratificación y adhesión, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, ratificado por España en abril de 1977, en cuyo artículo 9 prevé el reconocimiento «del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia».

Asimismo, se recoge en dicho precepto el deber de los Estados Partes de tomar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a tal efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Este derecho a un nivel de vida adecuado es el fundamento de la protección social, de la provisión de bienestar y asistencia, especialmente en los casos de vulnerabilidad o exclusión social o de en riesgo de estarlo y, en consecuencia, comporta la responsabilidad de los poderes públicos, ante las personas que por circunstancias diversas se encuentran en tales situaciones, a través de medidas para ofrecer protección, a través de retribución de dinero en efectivo o en especie, que permita a las personas y familias acceder a la educación, la sanidad, la alimentación, el vestido, a la vivienda, los servicios sociales, protección frente al

desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Es importante también destacar que en el contexto de las grandes Cumbres y Conferencias de Naciones Unidas, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000, 189 países se comprometieron a trabajar unidos para erradicar la pobreza extrema y convertir el derecho al desarrollo en una realidad para todos. En nombre de sus pueblos, los gobernantes firmaron la Declaración del Milenio, que fijaba el año 2015 como plazo para hacer efectivas estas promesas. Los ocho **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)** acordados en la cumbre abarcan problemáticas clave como la pobreza, el hambre, la salud, el medio ambiente y la educación, y ofrecían una hoja de ruta para cumplir con estos compromisos.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio tenían 21 metas medibles con plazos claramente establecidos destinados a mejorar las vidas de las personas más pobres del mundo, siendo uno de esos objetivos Erradicar la pobreza extrema y el hambre y reconocen explícitamente la dependencia recíproca entre el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. Además, consideran que el desarrollo se sustenta en la gobernabilidad democrática, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos, la paz y la seguridad.

Cabe resaltar igualmente que mediante la Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, de la Asamblea General de Naciones Unidas, por la que se aprueba la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, se fija, entre otros objetivos y metas, el de reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos, y en particular que desde 2015 a 2030 se debe lograr progresivamente



y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional de cada país y que se debe potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.

Esta Agenda se ha basado en la evaluación y análisis de los resultados de los Objetivos del Milenio a 2015, pero, en palabras del Secretario general de Naciones Unidas, para lograr mayores progresos necesitaremos una voluntad política inquebrantable y un esfuerzo colectivo a largo plazo. Hay que enfrentar las raíces de las causas y hacer más por integrar las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible.

1.2. **Ámbito de la Unión Europea**

Como quiera que nuestro ámbito territorial es el europeo, habría que considerar el Marco de la Unión Europea, desde la Declaración de Roma, hasta las cumbres de Niza, Lisboa y Barcelona, pasando por el Libro Verde y Blanco sobre política social europea, el Comité de las Regiones, el Parlamento Europeo, como los diferentes Comités y sobre todo el Tratado de Ámsterdam donde se pone de manifiesto el compromiso y adhesión de las políticas europeas con los derechos sociales, así como los procedimientos que garanticen su consecución.

En este sentido, obligada referencia merecen determinados preceptos del **Tratado Constitutivo de la Unión Europea**, como el artículo 2, en el que se establece que tendrá entre sus objetivos «el fortalecimiento de la cohesión económica y social».

En el artículo 136 se concretan los objetivos de la Comunidad y de los Estados Miembros en materia social, que serán «el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones».

En el artículo 137, se contempla que para la consecución de los objetivos anteriores, la Comunidad apoyará y completará la acción de los estados miembros, entre otros, en los ámbitos de la lucha contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social.

Por el artículo 144, se dispone que el Consejo, previa Consulta al Parlamento Europeo, cree un Comité de Protección Social, de carácter Consultivo, para fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados Miembros y la Comisión.

Por lo que se refiere al artículo 145, prevé que la Comisión dedique un capítulo especial de su informe anual al Parlamento Europeo, a la evolución de la situación social de la Comunidad.

Por otra parte, **Carta Social Europea de 1961** (revisada en 1996), recoge los derechos a la "asistencia social" (artículo 13) mediante el que los Estados parte se comprometen a «velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir estos por sus propios medios o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada". y a los "beneficios de los servicios sociales» (artículo 14).





No es sino hasta un momento muy posterior, en el **Consejo Europeo de Lisboa**, de marzo de 2000, en el que se pide a los Estados Miembros y a la Comisión Europea que dieran un golpe decisivo para la erradicación de la pobreza en 2010. Así el objetivo estratégico de la Unión se centraba en: crecimiento económico sostenible, más y mejores empleos y mayor cohesión social. Esta Estrategia, entre otros objetivos, se planteaba la modernización del modelo social europeo mediante la inversión capital humano y la lucha contra la exclusión social.

También en este año, la **Carta de los Derechos Fundamentales de la UE**, proclamada por el Consejo de Niza a final del año 2000 y vinculante para los estados de la UE desde 2009, recopila los derechos políticos, económicos, civiles y sociales anteriores que sirven de base para el impulso de medidas para la Inclusión y Cohesión Social apoyado en el mismo Consejo como **Agenda Social Europea** que, en el caso que nos ocupa, se desarrollaría en el bloque de la **Estrategia Europea contra la Exclusión Social**, cuyo objetivo básico era el impulso y modernización de los sistemas de protección social. Corroborados por los Consejos de Barcelona y Copenhague, se exigía a los Estados Miembros la elaboración de Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social.

Por su especial relevancia, transcribimos el **artículo 34.3** de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, según el cual «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 Comunitario y prácticas nacionales».

En esta Estrategia Europea de Inclusión Social, se ponían en marcha una serie de mecanismos que intentaban coordinar la acción de los Estados Miembros, así como las distintas acciones para luchar contra la Exclusión Social. Orientado a ello, fue aprobado, en el **Consejo Europeo celebrado en Laeken** en diciembre de 2001, un primer informe conjunto sobre la inclusión social en el ámbito de la UE; aprobándose también los 10 indicadores primarios y 8 secundarios para medir la pobreza y evaluar la eficacia de las acciones desarrolladas. Se aprobaron asimismo una serie de medidas para potenciar y definir la estrategia europea de lucha contra la exclusión, (2001/C 82/02).

Mediante Decisión Nº 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de diciembre de 2001 (DOCE de 12.1.2002), se puso en marcha el **Programa de Acción Comunitario** tendente a fomentar la **cooperación** entre los Estados Miembros **en la lucha contra la exclusión social**.

En febrero de 2005 la Comisión lanzó su **Agenda Social, período 2007-2010**, para modernizar el modelo social europeo conforme a la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. La nueva agenda social, tenía dos prioridades, empleo y lucha contra la pobreza y promoción de la igualdad de oportunidades, que iban a dar apoyo a dos de los objetivos estratégicos de la Comisión para los cinco años de su vigencia, prosperidad y solidaridad. Esta Agenda estaba enfocada hacia el empleo y la igualdad de oportunidades para todos y también para asegurar que el beneficio del crecimiento y el empleo de la UE enriquecieran a todos los miembros de la sociedad. La modernización del mercado laboral y de los sistemas de protección social ayudarían a las personas a aprovechar las oportunidades que se derivaban de la competencia internacional, los avances tecnológicos y los cambios de la estructura de la población, sin dejar de proteger a los más vulnerables de la sociedad.





A su vez el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores indicaba en su informe conjunto el 13 de marzo de 2006, que los Estados Miembros debían elaborar estrategias integradas y coordinadas para responder a las necesidades y luchar contra las numerosas desventajas de los grupos que presentan un riesgo particular; debía mejorarse el acceso al sistema general de prestaciones y, en caso necesario, debería haber medidas específicas.

La estrategia europea para la protección y la inclusión social (**Estrategia Europa 2020**) propone un enfoque global de la promoción de la integración de las personas más desfavorecidas a través del desarrollo de una estrategia integrada compuesta por tres pilares: (a) unos mercados laborales que favorezcan la inserción, (b) **un complemento de recursos adecuado** y (c) el acceso a servicios de calidad. Así la Comisión Europea apoya y complementa las políticas de los Estados miembros en los ámbitos de la protección social y la inclusión social.

La Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador establece metas para sacar por lo menos a veinte millones de personas de la pobreza y la exclusión social y aumentar al 75% la tasa de empleo del grupo de personas con edades comprendidas entre 20 y 64 años. Las iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020, y en especial la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social y la Agenda de Nuevas Cualificaciones y Empleos, favorecen los esfuerzos para alcanzar esas metas.

A través del Paquete de la Inversión Social la Comisión ofrece orientaciones a los Estados miembros para la modernización de sus sistemas de protección social con el objetivo de la inversión social a lo largo de la vida.

La **Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social** es una de las siete iniciativas emblemáticas de la estrategia Europa 2020 para un crecimiento sostenible, inteligente e integrador. La Plataforma se creó en 2010 y permanecerá activa hasta 2020 y se basa en cinco campos de actuación:

Tomar medidas en todo el espectro de políticas: mercado de trabajo, **renta mínima**, sanidad, educación, vivienda y acceso a cuentas bancarias básicas.

Utilizar mejor los fondos de la UE para apoyar la inclusión social: la Comisión ha propuesto que el 20% del Fondo Social Europeo se destine a la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Abogar por pruebas sólidas de lo que funciona y lo que no en cuanto a innovaciones de política social antes de aplicarlas en general.

Trabajar en colaboración con la sociedad civil para contribuir con mayor eficacia a que se apliquen las reformas de política social. Hoy en día nadie pone en duda la importancia de la participación de las personas en situación de pobreza como catalizador de las estrategias de inclusión.

Mayor coordinación entre las políticas de los países miembros: ya establecida gracias al método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social (MAC social) y, más concretamente, al Comité de Protección Social.

Todas estas medidas se basan en el enfoque de inversión social².

2. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=750>



1.3. **Ámbito Estatal**

En el ámbito nacional, La configuración de nuestro País como Estado Social arranca del mismo Preámbulo de la Constitución al garantizar el **orden económico y social justo** como uno de los fundamentos de la convivencia democrática; y por ello, en el primero de sus artículos, se recogen, como dos de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, los de **la justicia y la igualdad** junto a los de **la libertad y el pluralismo político** que perfilan el Estado Social y Democrático de Derecho.

El artículo 9.2 de la Constitución determina, que a todos los poderes públicos corresponde «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas», impeliéndoles, para ello, a que «remuevan los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud», sin que ninguna **«condición o circunstancia personal o social»** puede ser fuente de desigualdad o discriminación entre los ciudadanos, como nos recuerda el artículo 14 del Texto Constitucional.

La plasmación del carácter social del Estado Español, se contempla en la Constitución en el Capítulo Tercero del Título primero como **Principios rectores de la política social y económica**, tratándose de los **derechos de contenido social**, que comprometen y exigen de los poderes públicos medidas efectivas para su materialización y entre los que cabe destacar el deber de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia (artículo 39.1); el de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica (artículo 40.1); el de mantener 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 (artículo 41); el de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada (artículo 47); y el de promover el bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad mediante un sistema de servicios sociales que atienda sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio (artículo 50); por lo demás, el artículo 13.1 establece que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I de la CE en los términos que establezcan los tratados y la ley.

De igual modo y siguiendo las directrices de la UE cabe destacar los **Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social**, elaborados por España a partir de los acuerdos alcanzados en el Consejo de Europa celebrado en Lisboa en el año 2000, habiéndose elaborado cinco Planes para los periodos 2001-2003, 2003-2005, 2005-2006, 2006-2008 y 2008-2010. Posteriormente, aprobada la nueva Estrategia Europa 2020, España aprobó un nuevo Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, en el que se recogen las políticas sociales de las Comunidades Autónomas y del Estado, y cuyo eje segundo contempla la articulación de un **mejor Sistema de Renta Mínima Garantizada**, que incluye a las Rentas Mínimas para los grupos más vulnerables.

1.4. La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas

En cuanto al reparto competencial, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148.1. 20º de la Constitución, las Comunidades Autónomas



podrán asumir competencias en materia de asistencia social, habiéndose asumido por las mismas en sus respectivos Estatutos esta materia como competencia exclusiva. No obstante, en nuestro ordenamiento positivo vigente no existe un bloque normativo construido en torno a este concepto de Asistencia Social.

Tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía, utilizan este concepto para definir una materia competencial, sin embargo ha sido el Tribunal Constitucional el que ha intervenido en varias ocasiones para precisar su alcance y para resolver conflictos de competencias que se han planteado entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 239/2002, STC 146/1986, de 25 de noviembre STC 13/1992 y STC 239/2002, de 11 de noviembre).

Es en base a los Títulos competenciales relacionados en el artículo 149.1.CE, en los que el Estado puede regular la denominada Asistencia Social, bien de manera exclusiva, bien con reserva de las potestades normativas o ejecutivas, o mediante legislación básica o parcial, entendida en el sentido amplio que contemplan los Estatutos de Autonomía.

Como decíamos, es de la jurisprudencia constitucional de donde podemos extraer el concepto de Asistencia Social, que la entiende como **técnica de protección fuera del sistema de Seguridad social distinta de la clásica beneficencia**, en la que históricamente halla sus raíces y con caracteres propios que la separan de otras afines o próximas a ella **dispensada por entes públicos o también por entidades privadas, siendo sus notas características el que opera con técnicas distintas a las del sistema de la Seguridad Social y con un sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa de colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios.**

Corresponde al Estado, en exclusiva, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos básicos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, en virtud del artículo 149.1.1ª, íntimamente ligado a lo previsto en el artículo 139.1 según el cual todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

Así, al amparo de esta competencia exclusiva y con la finalidad de garantizar la igualdad del Sistema básico de protección social, se reserva el Estado la materia relativa a la Seguridad Social, correspondiéndole la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (artículo 149.1.17), sin perjuicio de que se atribuyan competencias de ejecución a las Comunidades Autónomas, lo cual va a tener como consecuencia que la intervención estatal en esta materia, incida cada vez más en aspectos que antes estaban reservados a la asistencia social, conectando con el mandato del artículo 41 de la CE. mediante el que los poderes públicos, mantendrán un régimen público de Seguridad Social que garantice a todos los ciudadanos, la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.

Muestra de ello, ha sido toda la profusa normativa estatal en el ámbito de la Seguridad Social; prestaciones no contributivas; el Programa de Renta Activa de inserción, así como las demás normas por las que se ha ido extendiendo el sistema prestacional para diversas y variadas situaciones de desempleo.

No obstante, también hay otras competencias exclusivas del Estado directamente relacionadas con la garantía de aspectos que inciden en el derecho humano a un nivel de vida adecuado, como es el derecho a la asistencia sanitaria a las personas sin



recursos económicos suficientes (Bases de la sanidad), el derecho a la gratuidad de la enseñanza obligatoria, a la asistencia jurídica gratuita para personas que carezcan de recursos económicos suficientes para litigar, etc.

También cabe citar, las competencias del Estado para regular determinados colectivos de personas, como es el caso de la Ley de promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, o también de los extranjeros en España, que contemplan derechos encuadrables en la Asistencia Social.

No podemos concluir este apartado, sin hacer referencia a las competencias estatales en materia de vivienda y de Empleo, según lo previsto en el artículo 149.1, 7ª y 13ª, por cuanto que aún cuando las Comunidades Autónomas hayan asumido competencia exclusiva en materia de vivienda en virtud del artículo 148.1.3ª, y de que corresponda al Estado la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las CCAA, le compete a aquel dictar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, al amparo de la que se ponen en marcha los planes estatales plurianuales en materia de vivienda y suelo. Finalmente, hay disposiciones estatales para hacer frente a situaciones de necesidad de determinados grupos de ciudadanos, que se inspiran en un principio de solidaridad a nivel nacional y que no están basadas en títulos competenciales expresos del artículo 149.1 de la CE, como son las ayudas que se han establecido a favor de las personas que han sido víctimas de acciones violentas y, en particular de acciones terroristas y las ayudas y asistencias a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

Finalmente entre la normativa estatal cabe traer a colación la normativa en materia de administración local, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que encomienda

a los ayuntamientos determinadas competencias en materia de servicios sociales, dictada al amparo de la competencia exclusiva del artículo 149.1.18.

1.5. **Ámbito Autónomico**

Podemos afirmar que los Estatutos de Autonomía han recogido en su articulado la atribución de competencias exclusivas en este ámbito. Por lo que respecta al Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado a través de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, éste preveía, en el apartado 22 del artículo 13, que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales.

Tras la modificación operada por la **Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo**, se ha introducido un nuevo Título, el I dedicado a los Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas.

En relación con su articulado, vamos a referirnos, por tener especial interés en la materia que nos ocupa, al artículo 9 que, en cuanto a los Derechos, declara que todas las personas en Andalucía gozan como mínimo de los derechos reconocidos en la Declaración universal de los Derechos Humanos y demás instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos ratificados por España, en particular en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea.

Entre los Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, previstos en el artículo 10 con carácter imperativo,





están el de 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 fomentar la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social, para lo que adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias.

Asimismo, la cohesión social mediante un eficaz sistema de Bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para favorecer su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social, se constituye en este precepto, como otro de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma Andaluza.

Como novedad de la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 2/2007, hemos de mencionar la creación de un nuevo Título I dedicado a los Derechos Sociales, Deberes y Políticas Públicas, en cuyo Capítulo II (artículo 15 a 36) se establecen y regulan los Derechos Sociales y los Deberes, en el Capítulo III (art.37), los Principios Rectores de las Políticas Públicas y el Capítulo IV, que se dedica a las garantías (art.38 a 41).

En el apartado dedicado en este título a las Disposiciones Generales, nos encontramos con que en el artículo 12 circunscribe la titularidad de los derechos y deberes de contenido social, así como los destinatarios de las políticas públicas a la tenencia de vecindad administrativa en Andalucía.

De entre los nuevos derechos de contenido social, unos de los que pudiera considerarse íntimamente conectados y ligados a su esencia, a este apelativo de social, los encontramos en el artículo

23, en el que en relación a las Prestaciones Sociales, garantiza el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales, así como el 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.

Artículo 37.1. Principios rectores de las políticas públicas.

7º. La atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social.

37.2. Los anteriores principios se orientarán además a superar las situaciones de desigualdad y discriminación de las personas y grupos que puedan derivarse de sus circunstancias personales o sociales o de cualquier otra forma de marginación o exclusión.

Para ello su desarrollo facilitará el acceso a los servicios y prestaciones correspondientes para los mismos, y establecerá los supuestos de gratuidad ante las situaciones económicamente más desfavorables.

En cuanto a las competencias estatutarias, según el artículo 61, con el epígrafe de servicios sociales, voluntariado menores y familia, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que en todo caso incluye:

- a) La regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de protección pública.



- 
- b) La regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social.
 - c) Instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, reinserción y rehabilitación.

Como desarrollo de las asunción de la competencia exclusiva que preveía el Estatuto de Autonomía de 1981, se encuentra la **Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía**, hoy ya derogada y sustituida por la nueva Ley de Servicios Sociales de Andalucía de recientísima aprobación, que establecía en su artículo 14 que «sin perjuicio de la gestión de las prestaciones económicas de carácter periódico que han sido transferidas a esta Comunidad Autónoma, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, podrá establecer otras prestaciones de igual naturaleza, para aquellas personas que, por su situación socio-económica, no puedan atender a sus necesidades básicas de subsistencia».

En la actualidad, la nueva Ley de Servicios Sociales de Andalucía, contempla como prestación garantizada, las prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, la cual habrá de ser incluida en el futuro Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, que se será el que describirá de forma clara las prestaciones garantizadas del Sistema.

Es en todo este contexto normativo, internacional y nacional, en el que se incardina el denominado con carácter general, **Sistema de Rentas Mínimas de Inserción (RMI)**, de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas,

emanando de la legislación de estas y dirigido a personas y familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas y creado, por tanto, para proporcionar unos ingresos económicos que palién, en lo posible, esa carencia, con un carácter temporal y limitado en el tiempo, a lo que se une, en muchos casos, procesos de intervención social vinculados en la mayoría de ocasiones a otras actuaciones, fundamentalmente en materia de empleo.

A efectuar una breve referencia y análisis del Sistema de Rentas Mínimas de Inserción en nuestro país, dedicamos el siguiente epígrafe.

