

DENOMINACIÓN:

ACUERDO DE 18 DE MAYO DE 2021, DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE MANIFIESTA SU CRITERIO RESPECTO A LA TOMA EN CONSIDERACIÓN DE LA PROPOSICIÓN DE LEY 11-21/PPL-000004, PARA LA REGULACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE EMERGENCIA SOCIAL

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 124.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, manifiesta su criterio respecto a la toma en consideración de la proposición de Ley 11-21/PPL-000004, para la regulación de los procedimientos de emergencia social, presentada por la diputada Ana Villaverde Valenciano, junto a los diputados y diputadas Teresa Rodríguez-Rubio Vázquez, Ángela Aguilera Clavijo, Nacho Molina Arroyo, Jose Ignacio García Sánchez, Diego Crespo García, María Gracia González, Luz Marina Dorado Balmón, Vanessa García Casaucau, María del Carmen García Bueno y Maribel Mora Grande.

La iniciativa tiene como objeto regular el concepto de procedimiento de emergencia social, definido como “aquellos procedimientos gestionados por la Administración de la Junta de Andalucía y sus organismos dependientes destinados a garantizar a las personas los recursos económicos y sociales mínimos para la convivencia en condiciones de dignidad e igualdad”, y establecer un conjunto de medidas de carácter urgente y extraordinario eficaces destinadas a atender a las necesidades básicas de personas, familias y colectivos susceptibles de especial protección, dotar de recursos humanos y económicos suficientes para la gestión y tramitación de los procedimientos de emergencia y generar mecanismos eficaces que permitan agilizar la tramitación de los procedimientos de emergencia. Así mismo en su Anexo 1 relaciona una serie de procedimientos administrativos que se consideran como procedimientos de emergencia social.

Actualmente los conceptos de urgencia y emergencia social se encuentran ya definidos en la Ley 9/2016, de

27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. Según dispone el artículo 35 se considerará urgencia social a aquella situación excepcional o extraordinaria y puntual que requiera de una actuación inmediata, sin la cual podría producirse un grave deterioro o agravamiento del estado de vulnerabilidad y de desprotección en una persona o, en su caso, una unidad de convivencia. Asimismo, se considera situación de emergencia social la necesidad constatada, por los servicios sociales comunitarios u otras instancias de las Administraciones Públicas competentes, de atención inmediata a personas o grupos de personas por situaciones de crisis social, catástrofes, accidentes, etc. Finalmente, el citado precepto dispone que la atención de las urgencias y emergencias sociales deberá estar protocolizada en los dos niveles de atención, comunitario y especializado, para asegurar una respuesta rápida y eficaz.

Por otro lado, la citada Ley 9/2016, de 27 de diciembre, establece entre los objetivos esenciales de los poderes públicos, garantizar la cobertura de la necesidad básica de integración social y prevenir y atender adecuadamente las situaciones de vulnerabilidad de las personas, de las unidades familiares y de los grupos en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo, y promover su inclusión social. Asimismo incorpora entre estos objetivos detectar situaciones de necesidades sociales y personales, elaborar las estrategias para su cobertura y adoptar las medidas adecuadas para favorecer el bienestar social y mejorar la calidad de vida de las personas, las familias y los grupos sociales, con especial atención a las situaciones de desprotección y desamparo.

Adicionalmente el artículo 42 de la de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, dispone que el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales describirá de forma clara las prestaciones garantizadas, entre las que, al menos, estará contemplada, entre otras, la atención inmediata en situaciones de urgencia y emergencia social.

Por su parte, el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya regula la tramitación de urgencia en la que se podrá acordar, de oficio o a petición de la persona interesada, la aplicación del procedimiento de tramitación de urgencia cuando razones de interés público así lo aconsejen. Dicha tramitación permitirá reducir a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

Resulta evidente por tanto, la existencia un marco legislativo que permite el desarrollo de las herramientas técnicas necesarias para la cobertura a las situaciones de emergencia o urgencia social que desde los diferentes ámbitos de actuación se detecten.

En este marco, no se considera oportuna la regulación de un procedimiento específico de emergencia social que se limita a incorporar como principal herramienta procedimental la tramitación de urgencia ya prevista en la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre, junto con una configuración positiva del silencio administrativo en los procedimientos declarados de emergencia social, que al tratarse en su mayoría de procedimientos de concesión de subvenciones, resulta carente de justificación e inadecuado por el impacto que esta previsión pueda suponer. Si bien, la apariencia de esta configuración del silencio administrativo parece resultar favorable para las personas interesadas en el procedimiento, es preciso matizar que tal efecto puede tornarse ciertamente perverso puesto que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 47.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, son nulos de pleno derecho los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. En estos casos se abre la vía para la iniciación de procedimientos de revisión de oficio, con la consecuente multiplicación de las necesidades de gestión y ,por tanto, de recursos humanos y materiales.

Sería preciso disponer de un contexto de absoluto equilibrio entre los recursos habilitados para la resolución de los procedimientos y el flujo de solicitudes que se presentan a la administración para concluir que la configuración positiva del silencio administrativo carecería de costes económicos, puesto que todos los procedimientos iniciados a instancia de las personas interesadas serían resueltos en plazo. Desde el momento en que este equilibrio falla, y el flujo de procedimientos que se inician supera la capacidad de resolución en plazo del sistema, el silencio positivo implicará coste añadidos y perjuicios para el interés general.

Por otro lado, se aprecia inseguridad jurídica en la identificación de los procedimientos administrativos de emergencia social recogidos en el Anexo 1 ya que al carecer de referencias normativas no permite identificar procedimientos concretos.

Del mismo modo, los términos con que se define el objeto desde la perspectiva de los recursos humanos “Dotar los recursos humanos suficientes para la gestión y tramitación de los procedimientos de emergencia a través de las pertinentes reorganizaciones administrativas que aseguren la eficacia y la eficiencia de dichos procedimientos” resultan imprecisos desde un punto de vista jurídico lo que genera inseguridad y dificultad para su aplicación.

Conceptos indeterminados como la suficiencia de los recursos humanos, la pertinencia de las reorganizaciones o la eficacia y eficiencia de los procedimientos, no resultan adecuados para definir el objeto de una Ley resultando imprescindible una mayor precisión para asegurar su aplicación. En

concreto, la siguiente previsión recogida en el artículo 4.2: “...en todos los procedimientos de cobertura definitiva que se lleven a cabo en la Administración andaluza habrá que acreditar la suficiencia de medios personas (sic) en las unidades administrativas en las que se tramiten los procedimientos a los que se refiere esta Ley mediante el informe de suficiencia de emergencia.” Según el artículo 4.3 de la proposición de ley, la suficiencia de emergencia será “un informe emitido por el órgano administrativo competente en materia de función pública en el que se acredite la cobertura prioritaria de todos los puestos recogidos en las relaciones de puestos de trabajo de las unidades en las que se tramiten procedimientos de emergencia social. “

Sin embargo, insistiendo en la indeterminación de la proposición de Ley en cuanto a la identificación de los procedimientos a los que afecta, más indeterminado resulta aún el poder identificar qué puestos de las relaciones de puestos están vinculados a la tramitación de esos procedimientos. En consecuencia, el informe que se exige al órgano competente en materia de función pública acreditando cobertura prioritaria deviene difícilmente realizable.

Por otro lado, no se comprende como se puede priorizar a uno o varios puestos de trabajo para su cobertura definitiva en un concurso de méritos que por definición ha de otorgar a los participantes un escenario de libre concurrencia y voluntariedad de elección, máxime si, como se prevé en el apartado segundo de la disposición adicional primera, al referirse al artículo 69.2.d del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, se impide cualquier medida de movilidad forzosa, precepto, que, por otro lado, no estará en vigor en Andalucía sino desde que se desarrolle por ley autonómica la ley básica estatal. Por tanto, no cabe dar prioridad a la ocupación de estos puestos frente al resto, pues dicho mecanismo no existe en nuestra normativa. Todo lo más, podría contemplarse el carácter prioritario para su inclusión en las Ofertas de Empleo Público, tanto en el turno de acceso libre como en el de promoción interna, pero nunca en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo mediante concurso de méritos.

Esta cuestión, unida a la configuración positiva del silencio administrativo, colisiona con las conclusiones del documento que acompaña a la propuesta de ley denominado “Cálculo estimado del coste económico que supondría su aprobación”. Estas conclusiones vienen a coincidir en la ausencia de costes adicionales a consecuencia de la aprobación de la proposición de ley. Tal aseveración no puede sostenerse cuando se postulan en el texto medidas en el ámbito de la gestión de los recursos humanos, económicos y materiales así como en la gestión presupuestaria que, de modo directo o inducido, no pueden tener otro efecto que el incremento de las necesidades de gasto público.

Por lo que, más que precisar de otra norma que defina el marco de intervención a través de un procedimiento de emergencia social, se estima conveniente el desarrollo de herramientas técnicas específicas y la dotación de recursos que posibiliten articular canales concretos de actuación ante dichas situaciones de urgencia o emergencia social.

En este sentido, es importante destacar la dificultad de desarrollar un procedimiento de emergencia social genérico para cualquier procedimiento administrativo gestionado por la Administración de la Junta de Andalucía y sus organismos dependientes. La diversidad de situaciones sociales y sanitarias de la población andaluza en situación de urgencia social o en riesgo de estarlo, así como la amplia red de organismos, servicios y profesionales regulados para su cobertura, hacen complejo establecer un procedimiento común para el abordaje de la amplia variedad de situaciones de urgencia y emergencia social existentes.

Cobra más sentido el desarrollo de Protocolos de intervención en situaciones de urgencia o emergencia social desarrollados desde el ámbito de servicios sociales, sanitario o de la vivienda respectivamente. Así, cabe considerar la existencia de herramientas que, desde sus respectivos ámbitos, establecen el proceso para atender a las personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, como son el procedimiento de tramitación preferente en las situaciones de urgencia social y emergencia social en el ámbito de la dependencia, en cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, en relación a la elaboración de protocolos de coordinación entre profesionales de los niveles de atención de servicios sociales comunitarios y especializados, así como de atención a las situaciones de urgencia y emergencia social que puedan presentarse, el Protocolo Andaluz de Actuación Sanitaria desde el ámbito de las Urgencias ante la Violencia de Género, orientado a los dispositivos de urgencias de Atención Primaria, Atención Hospitalaria y EPES, el programa de ayudas a víctimas de violencia de género, personas sin hogar y personas especialmente vulnerables, en el marco del Plan Estatal de Vivienda, cuyo objeto es facilitar una solución habitacional inmediata, así como los programas de ayudas al alquiler ordinarias y el programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual, ayudas para cuya concesión se tienen en cuenta las situaciones de especial vulnerabilidad económica y social.

Por otro lado, en la atención a las personas en situación de urgencia o emergencia social cobran un papel primordial las Corporaciones Locales que gozan de una mayor proximidad a la ciudadanía. Los Servicios Sociales Comunitarios se configuran como el primer nivel de referencia para la valoración de las necesidades, la planificación, la intervención, tratamiento, seguimiento y evaluación de la atención al conjunto de andaluces y andaluzas. Así, los servicios sociales comunitarios posibilitan el acceso de las

personas usuarias al conjunto del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, desarrollando, entre otras funciones, la atención a las situaciones de urgencia o emergencia social, 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.

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 económica y en el ejercicio de las competencias propias en materia de servicios sociales que les atribuye el Estatuto de Autonomía para Andalucía, garantizando la universalidad en el acceso al mismo y su proximidad a las personas usuarias, familias, unidades de convivencia y grupos de la comunidad.

Por ello, se estima necesario protocolizar mecanismos y procedimientos específicos que impliquen a dichas entidades locales en el proceso de intervención, y no basar la intervención en casos de emergencia social en reducir a la mitad los plazos máximos establecidos para resolver y notificar el correspondiente procedimiento administrativo, independientemente a la complejidad o tipología de la situación de especial necesidad detectada.

Por añadidura, es preciso señalar las incongruencias que contiene el Anexo relativo a los procedimientos que tendrían consideración de emergencia social. Este incluye la renta mínima de inserción social, prestación que ya cuenta con un procedimiento de tramitación y acreditación de la situación de urgencia o emergencia social regulado en el capítulo V del Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. También se mencionan las subvenciones dirigidas a entidades locales para el diseño, implantación, ejecución y desarrollo de los Planes Locales de Intervención en zonas desfavorecidas, cuya convocatoria única se efectuó en 2019 y están actualmente en ejecución. En el caso de las subvenciones dirigidas a entidades privadas y organizaciones sin ánimo de lucro para el desarrollo de las Estrategias Locales de Intervención en zonas desfavorecidas en el marco de la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social (ERACIS), que también contempla el citado Anexo, es inminente la publicación de la segunda y última convocatoria prevista, que además se está tramitando por el procedimiento de urgencia.

En cuanto a la tramitación de las subvenciones para la inserción social y laboral de menores extranjeros no acompañados, las mismas no tienen demoras ni retrasos y en cuanto a las ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de las personas perceptoras de las pensiones del Fondo de Asistencia Social (FAS), Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM); y de ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas (PNC), cabe manifestar que

carece completamente de fundamento que se incluya la concesión de ambas ayudas extraordinarias en el Anexo 1 de la proposición del ley, puesto que las mismas no se tramitan en base a un procedimiento administrativo, sino que por el contrario, su concesión se realiza de manera automática por la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación a todas las personas beneficiarias que reúnan una serie de requisitos legalmente establecidos.

Respecto al procedimiento contemplado en el apartado D del Anexo 1 se encuentra regulado por Orden de 11 de febrero de 2008, por la que se regula el procedimiento y requisitos para el ingreso en Centro Residencial de Personas Mayores en situación de exclusión social, de la entonces Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. La citada norma permite atender a las personas de 60 y más años no dependientes que se encuentran en situación de exclusión social, estableciendo unos criterios objetivos para la determinación de dichas situaciones, determinándose los requisitos de acceso a los centros residenciales(de titularidad de la Junta de Andalucía) para dar cobertura al nivel más alto de riesgo social que no permite la permanencia de la persona mayor en su domicilio o entorno social y en cuya tramitación se constata la existencia de plazos breves de tramitación en base a la especial vulnerabilidad del colectivo destinatario del recurso social, existiendo actualmente un procedimiento de naturaleza urgente en tiempo y forma y con profesionales suficientes para su efectiva tramitación en los servicios centrales y territoriales de la Consejería.

Por otra parte, podría calificarse de arbitraria la mención en el referido Anexo a las subvenciones a entidades privadas para la realización de programas de acción social que tengan por objeto el desarrollo de actuaciones destinadas a personas inmigrantes, cuando se obvian las destinadas a personas sin hogar o a la comunidad gitana. Precisamente por esta vía puede adivinarse un efecto perverso en una regulación como la que se propone, de modo que amplios sectores del ámbito de los servicios sociales serían susceptibles de ser considerados procedimientos de emergencia social, convirtiendo la excepcionalidad en la norma.

De acuerdo con las razones expuestas, se considera que se ha de manifestar el criterio contrario respecto de la toma en consideración de la Proposición de Ley 11-21/PPL-000004, para la regulación de los procedimientos de emergencia social, suscrita por los diputados y diputadas arriba mencionados.

En su virtud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, a propuesta de la Consejera de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión de 18 de mayo de 2021,

ACUERDA

PRIMERO. Manifiestar su criterio contrario respecto a la toma en consideración de la Proposición de Ley 11-21/PPL-000004, para la regulación de los procedimientos de emergencia social.

SEGUNDO. Dar traslado de este Acuerdo al Parlamento de Andalucía.

Sevilla, 18 de mayo de 2021

Juan Manuel Moreno Bonilla

PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Rocío Ruíz Domínguez

**CONSEJERA DE IGUALDAD, POLÍTICAS SOCIALES
Y CONCILIACIÓN**