

PROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA.

RELACIÓN DE DOCUMENTOS (Orden cronológico):

TODOS LOS DOCUMENTOS DEL EXPEDIENTE SON ACCESIBLES

Nº de orden	Denominación del documento
1	TRÁMITE DE AUDIENCIA
2	INFORMACIÓN PÚBLICA
3	TEST EVALUACIÓN COMPETENCIA
4	EVALUACIÓN IMPACTO DE GÉNERO
5	INFORME CONSEJO ANDALUZ CONCERTACIÓN LOCAL
6	INFORME CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES
7	INFORME CONSEJO ANDALUZ DE LA COMPETENCIA
8	INFORME CONSEJO CONSUMIDORES Y USUARIOS
9	INFORME DG INFANCIA Y FAMILIAS
10	INFORME DG PLANIFICACIÓN SERV. PÚBLICOS
11	INFORME EVALUACIÓN DERECHOS INFANCIA
12	INFORME SECRETARÍA GENERAL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
13	INFORME SGT
14	INFORME GABINETE JURÍDICO
15	INFORME GABINETE JURÍDICO SOBRE TITULO IV
16	VALORACIÓN INFORME GABINETE JURÍDICO
17	VALORACIÓN INFORME GABINETE JURÍDICO TITULO IV
18	MEMORIA FUNCIONAL Y ECONÓMICA
19	INFORME DG PRESUPUESTOS
20	INFORME DG RELACIONES FINANCIERAS CON LAS CCLL
21	DICTAMEN CES
22	VALORACIÓN DICTAMEN CES
23	DICTAMEN CONSEJO CONSULTIVO
24	VALORACIÓN DICTAMEN CONSEJO CONSULTIVO

En virtud de lo establecido en el Acuerdo de 17 de diciembre de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas para la transparencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y dando cumplimiento a las Instrucciones de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información en cumplimiento de lo establecido en el citado Acuerdo, se emite la presente propuesta sobre la aplicación de los límites de acceso de los documentos que integran el expediente relativo al asunto indicado.

En Sevilla, a 13 de enero de 2016.



 Fdo.: Juan Jesús Jiménez Martín
 Viceconsejero de Igualdad y Políticas Sociales

JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES
Secretaría General Técnica

ACUERDO DE APERTURA DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA E INFORMES DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA Y DE SU SOMETIMIENTO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Visto el Acuerdo de la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de fecha 23 de mayo de 2014, por el que se inicia el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía y vista la certificación del Secretariado del Consejo de Gobierno de fecha 22 de julio de 2014, en relación con el citado Anteproyecto de Ley, examinado el mismo y la documentación que lo acompaña, y habida cuenta que su contenido afecta a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía

Esta Secretaría General Técnica, de conformidad con el artículo 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía,

ACUERDA

PRIMERO: Proceder a la apertura del trámite de audiencia e informes del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

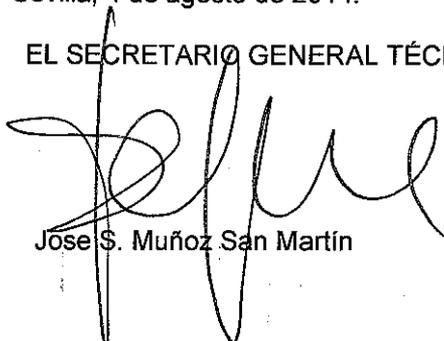
SEGUNDO: Someter el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía al trámite de información pública en el plazo establecido en la Resolución que dictará esta Secretaría General Técnica para ello, que se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

TERCERO: Conceder a las entidades que se relacionan en la certificación del Secretariado del Consejo de Gobierno de fecha 22 de julio de 2014, un plazo de 45 días naturales a contar desde el día siguiente al de publicación de la Resolución de esta Secretaría General Técnica por la que se acuerde someter a información pública el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, para que puedan emitir su parecer en razonado informe.

CUARTO: Solicitar a los organismos que se relacionan en la certificación del Secretariado del Consejo de Gobierno de fecha 22 de julio de 2014, los informes que se establecen en las disposiciones que los regulan y en los plazos previstos en las mismas.

Sevilla, 4 de agosto de 2014.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO



José S. Muñoz San Martín



ANEXO

I. RELACIÓN DE ENTIDADES A LAS QUE SE LES CONCEDE AUDIENCIA

1. ASOCIACION ANDALUZA DE CENTROS CATOLICOS DE AYUDA AL MENOR (ACCAM)
2. ASOCIACION ANDALUZA PARA LA DEFENSA DE LA INFANCIA Y LA PREVENCION DEL MALTRATO INFANTIL (ADIMA)
3. ASOCIACION PATRONAL ANDALUZA DE ENTIDADES DE INICIATIVA SOCIAL Y ACCION SOCIAL (APAES)
4. CARITAS REGIONAL DE ANDALUCIA
5. CC.OO - ANDALUCIA
6. COLEGIO PROFESIONAL EDUCADORAS Y EDUCADORES SOCIALES DE ANDALUCIA (COPESA)
7. COLEGIO PROFESIONAL PSICOLOGOS DE ANDALUCIA OCCIDENTAL
8. COLEGIO PROFESIONAL PSICOLOGOS DE ANDALUCIA ORIENTAL
9. COMITÉ DE ENTIDADES DE REPRESENTANTES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN ANDALUCIA (CERMI)
10. CONSEJO ANDALUZ DE COLEGIOS PROFESIONALES DE TRABAJO SOCIAL
11. CONSORCIO DE ENTIDADES PARA ACCION INT.CON.INMI. (CEPAIM)
12. COOPERACION Y DESARROLLO CON EL NORTE DE AFRICA (CODENAF)
13. CRUZ ROJA ESPAÑOLA EN ANDALUCIA.
14. EAPN-A (PRESID. TERCER SECTOR ANDALUCIA)
15. FEDERACION AL-ANDALUS
16. FEDERACION ANDALUCIA ACOGE
17. FEDERACION ANDALUZA DE ALCOHOLICOS REHABILITADOS (FAAR)
18. FEDERACION ANDALUZA DE ASOCIACIONES DE EMIGRANTES RETORNADOS (FAER)
19. FEDERACION ANDALUZA DE JUGADORES DE AZAR EN REHABILITACION (FAJER)
20. FEDERACION ANDALUZA DE MUJERES GITANAS (FAKALI)
21. FEDERACION ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FAMP)
22. FEDERACION ANDALUZA ENLACE
23. FEDERACION ANDALUZA (REDES)



- 24. FEDERACION DE ASOCIACIONES SURGE
- 25. FUNDACION RAIS
- 26. FUNDACION SECRETARIADO GITANO
- 27. PLATAFORMA ANDALUZA DEL VOLUNTARIADO
- 28. SAVE THE CHILDREN
- 29. UGT – ANDALUCIA
- 30. UNICEF
- 31. UNION ROMANI.

II. RELACIÓN DE ORGANISMOS A LOS QUE SE LES SOLICITA INFORME

- 1. DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTOS.
- 2. CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ANDALUCÍA.
- 3. SECRETARIA GENERAL PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA
- 4. DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION Y ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
- 5. INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER
- 6. CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACION LOCAL
- 7. CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES
- 8. DIRECCION GENERAL DE PERSONAS MAYORES, INFANCIA Y FAMILIAS
- 9. AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
- 10. CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL
- 11. CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCIA
- 12. AYUNTAMIENTO DE EL EJIDO
- 13. AYUNTAMIENTO DE VICAR
- 14. AYUNTAMIENTO DE ALMERIA
- 15. AYUNTAMIENTO DE NIJAR
- 16. AYUNTAMIENTO DE ROQUETAS DE MAR
- 17. AYUNTAMIENTO DE ADRA
- 18. AYUNTAMIENTO DE PUERTO REAL

19. AYUNTAMIENTO DE LOS BARRIOS
20. AYUNTAMIENTO DE LA LINEA DE LA CONCEPCION
21. AYUNTAMIENTO DE EL PUERTO DE SANTA MARIA
22. AYUNTAMIENTO DE ROTA
23. AYUNTAMIENTO DE CONIL DE LA FRONTERA
24. AYUNTAMIENTO DE SAN FERNANDO
25. AYUNTAMIENTO DE SAN ROQUE
26. AYUNTAMIENTO DE JEREZ DE LA FRONTERA
27. AYUNTAMIENTO DE CHICLANA DE LA FRONTERA
28. AYUNTAMIENTO DE ALGECIRAS
29. AYUNTAMIENTO DE CADIZ
30. AYUNTAMIENTO DE BARBATE
31. AYUNTAMIENTO DE ARCOS DE LA FRONTERA
32. AYUNTAMIENTO DE SANLUCAR DE BARRAMEDA
33. AYUNTAMIENTO DE PUENTE GENIL
34. AYUNTAMIENTO DE PRIEGO DE CORDOBA
35. AYUNTAMIENTO DE LUCENA
36. AYUNTAMIENTO DE CORDOBA
37. AYUNTAMIENTO DE CABRA
38. AYUNTAMIEWNTO DE MONTILLA
39. AYUNTAMIENTO DE BAENA
40. AYUNTAMIENTO DE PALMA DEL RIO
41. AYUNTAMIENTO DE GUADIX
42. AYUNTAMIENTO DE BAZA
43. AYUNTAMIENTO DE GRANADA
44. AYUNTAMIENTO DE MOTRIL
45. AYUNTAMIENTO DE MARACENA
46. AYUNTAMIENTO DE ALMUÑECAR
47. AYUNTAMIENTO DE LOJA
48. AYUNTAMIENTO DE ARMILLA

49. AYUNTAMIENTO DE ISLA CRISTINA
50. AYUNTAMIENTO DE MOGUER
51. AYUNTAMIENTO DE AYAMONTE
52. AYUNTAMIENTO DE LEPE
53. AYUNTAMIENTO DE HUELVA
54. AYUNTAMIENTO DE ALMONTE
55. AYUNTAMIENTO DE MARTOS
56. AYUNTAMIENTO DE ALCALA LA REAL
57. AYUNTAMIENTO DE UBEDA
58. AYUNTAMIENTO DE ANDUJAR
59. AYUNTAMIENTO DE JAEN
60. AYUNTAMIENTO DE LINARES
61. AYUNTAMIENTO DE RONDA
62. AYUNTAMIENTO DE NERJA
63. AYUNTAMIENTO DE VELEZ MALAGA
64. AYUNTAMIENTO DE ALHAURIN EL GRANDE
65. AYUNTAMIENTO DE MARBELLA
66. AYUNTAMIENTO DE ESTEPONA
67. AYUNTAMIENTO DE CARTAMA
68. AYUNTAMIENTO DE FUENGIROLA
69. AYUNTAMIENTO DE MALAGA
70. AYUNTAMIENTO DE MIJAS
71. AYUNTAMIENTO DE COIN
72. AYUNTAMIENTO DE ALHAURIN DE LA TORRE
73. AYUNTAMIENTO DE BENALMADENA
74. AYUNTAMIENTO DE TORREMOLINOS
75. AYUNTAMIENTO DE RINCON DE LA VICTORIA
76. AYUNTAMIENTO DE ANTEQUERA
77. AYUNTAMIENTO DE CARMONA
78. AYUNTAMIENTO DE TOMARES

- 79. AYUNTAMIENTO DE MORON DE LA FRONTERA
- 80. AYUNTAMIENTO DE UTRERA
- 81. AYUNTAMIENTO DE CORIA DEL RIO
- 82. AYUNTAMIENTO DE ALCALA DE GUADAIRA
- 83. AYUNTAMIENTO DE DOS HERMANAS
- 84. AYUNTAMIENTO DE SEVILLA
- 85. AYUNTAMIENTO DE MAIRENA DEL ALCOR
- 86. AYUNTAMIENTO DE BORMUJOS
- 87. AYUNTAMIENTO DE SAN JUAN DE AZNALFARACHE
- 88. AYUNTAMIENTO DE ECIJA
- 89. AYUNTAMIENTO DE MAIRENA DEL ALJARAFE
- 90. AYUNTAMIENTO DE LOS PALACIOS Y VILLAFRANCA
- 91. AYUNTAMIENTO DE CAMAS
- 92. AYUNTAMIENTO DE LA RIONCONADA
- 93. AYUNTAMIENTO DE LEBRIJA
- 94. DIPUTACION PROVINCIAL DE ALMERIA
- 95. DIPUTACION PROVINCIAL DE CADIZ
- 96. DIPUTACION PROVINCIAL DE CORDOBA
- 97. DIPUTACION PROVINCIAL DE GRANADA
- 98. DIPUTACION PROVINCIAL DE HUELVA
- 99. DIPUTACION PROVINCIAL DE JAEN
- 100. DIPUTACION PROVINCIAL DE MALAGA
- 101. DIPUTACION PROVINCIAL DE SEVILLA



5. Anuncios

5.2. Otros anuncios oficiales

CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES

RESOLUCIÓN de 5 de agosto de 2014, de la Secretaría General Técnica, por la que se acuerda someter a información pública el anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

Por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales se elevó al Consejo de Gobierno el «Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía», en cumplimiento del trámite previsto en el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Consejo de Gobierno, en su reunión del día 22 de julio de 2014, conoció el citado Anteproyecto de Ley, acordando que, en el procedimiento de elaboración de dicho Anteproyecto de Ley, se realizaran las consultas y se solicitaran los dictámenes e informes que se detallan en la certificación del Consejo de Gobierno de 22 de julio de 2014, sin perjuicio de la realización de aquellos otros que, en desarrollo del procedimiento, se estimase oportuno realizar.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVO

Primero. Someter a información pública el «Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía» por un plazo de cuarenta y cinco días naturales a contar desde el día siguiente al de la publicación de esta Resolución en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, con la finalidad de que los organismos, entidades, colectivos y ciudadanos interesados formulen las alegaciones que estimen pertinentes.

Segundo. Durante dicho plazo, el texto del Anteproyecto de Ley estará disponible en las dependencias de la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias, sita en Avenida de Hytasa, núm. 14, de Sevilla, así como en las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, en horario de 9,00 a 14,00 horas, de lunes a viernes.

Tercero. Asimismo, podrá consultarse el texto del Anteproyecto de Ley en la página web de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales <http://www.juntadeandalucia.es/salud> y <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadsaludypolicassociales.html>

Cuarto. Las alegaciones podrán formularse mediante escrito dirigido a la Secretaría General Técnica sita en Avda. de Hytasa, núm. 14, de Sevilla, adjuntándose a las mismas, en el supuesto de organismos, entidades y colectivos interesados, la acreditación de la constitución y representación de los mismos, y se presentarán, preferentemente, en el registro de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sevilla, 5 de agosto de 2014.- El Secretario General Técnico, José S. Muñoz San Martín.

Test de Evaluación de la Competencia

1º. ¿La norma introduce alguna limitación en el libre acceso de las empresas al mercado? **SÍ**

Es posible que ello suceda si el proyecto normativo:

- Otorga derechos exclusivos o preferentes para la explotación de algún recurso, la producción de un determinado bien o la prestación de algún servicio en el mercado. **NO**
- Establece requisitos previos de acceso al mercado, tales como la necesidad de obtener licencias, permisos o autorizaciones. **SÍ**
- Limita la posibilidad de algunas empresas para prestar un servicio, ofrecer un bien o participar en una actividad comercial. **SÍ**
- Incrementa de forma significativa las restricciones técnicas o los costes de entrada o salida del mercado que podrían dificultar el acceso de nuevas empresas. **NO**
- Restringe el ejercicio de una actividad económica en un espacio geográfico. **NO**

2º. ¿La norma restringe la competencia entre las empresas que operan en el mercado? **NO**

Es posible que ello suceda si el proyecto normativo:

- Limita la oferta de las diferentes empresas. **NO**
- Introduce controles de precios de venta de bienes y servicios, ya sea porque permite orientar sobre los mismos o porque establece precios mínimos o máximos. **NO**
- Establece restricciones a la publicidad y/o a la comercialización de determinados bienes y servicios. **NO**
- Impone normas de calidad a los productos que puedan resultar excesivas si se comparan con las existentes en mercados similares y así generar ventajas para algunas empresas con respecto a otras. **NO**
- Eleva de manera significativa los costes de algunos proveedores con respecto a otros mediante, por ejemplo, la exención de determinadas obligaciones a algunas empresas. **NO**



3º. ¿La norma reduce los incentivos para competir entre las empresas? **NO**

Es posible que ello suceda si el proyecto normativo:

- Permite un régimen de autorregulación o corregulación de determinadas actividades económicas o profesionales. **NO**
- Incrementa los costes derivados del cambio de proveedor. **NO**
- Exime a las empresas de la aplicación de la legislación general de defensa de la competencia. **NO**

Sevilla, a 22 de mayo de 2014

LA DIRECTORA GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES
Y ATENCIÓN A LAS DROGODEPENDENCIAS



[Handwritten signature]
Edo.: Ana Conde Trescastro



**INFORME DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE GÉNERO DEL ANTEPROYECTO
DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA**

A) Fundamentación y objeto del informe.

El presente informe de evaluación del impacto de género se refiere al Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, elaborado por la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias.

En su artículo 114 el Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que en el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas. De esta forma la norma institucional básica de la Comunidad establece la necesidad de atender el impacto que las principales disposiciones generales emanadas de los poderes públicos de Andalucía tienen en la igualdad entre mujeres y hombres, atendiendo al principio de transversalidad de género.

A este respecto, en el artículo 6 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, se establece la obligatoriedad de que se incorpore de forma efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género en todos los proyectos de ley, reglamentos y planes que apruebe el Consejo de Gobierno, para lo que deberá emitirse un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas.

En base a lo expuesto, y de conformidad con el artículo 2 del Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género, el presente documento tiene por objeto realizar una evaluación previa de los resultados y efectos que el citado Anteproyecto de Ley pueda tener sobre



mujeres y hombres, así como la incidencia de sus resultados en relación con la igualdad de oportunidades entre ambos sexos.

El contenido del informe de evaluación del impacto de género se recoge en el artículo 5 del precitado Decreto 17/2012. En este sentido, dicho contenido ha sido desarrollado por la Circular, de 14 de enero de 2014, de la Secretaría General de Políticas Sociales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

El centro directivo emisor del presente informe es la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias quien lo remite a la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

En lo que se refiere al contexto legislativo en el que se enmarca el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía en materia de igualdad de género, cabe señalar la precitada Ley 12/2007, de 26 de noviembre, que en su Título II, "*Medidas para promover la igualdad de género*"; Capítulo IV, "*Políticas de promoción y protección de la salud y de bienestar social*", Sección 2ª, "*Políticas de bienestar social*" recoge las siguientes medidas:

- Integración de la perspectiva de género en el desarrollo de las políticas de bienestar social (artículo 43).
- Establecimiento de programas específicos dirigidos a las mujeres mayores, en el contexto de la programación de acciones destinadas a las personas mayores (artículo 44).
- Adopción de medidas para la corresponsabilidad y programas de apoyo a cuidadores y cuidadoras en el desarrollo de políticas de atención a las personas en situación de dependencia en Andalucía (artículo 45).



- Desarrollo de acciones dirigidas a quienes se encuentren en situación de especial vulnerabilidad, estableciendo estrategias que contemplen el enfoque de género en las políticas de intervención, especialmente en las relativas al acceso al empleo y a la formación, teniendo en cuenta las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad, tales como las que pertenezcan a minorías, mujeres de etnia gitana, mujeres inmigrantes, niñas, mujeres con discapacidad y mujeres prostituidas (artículo 46.1 y 2).
- Promoción de medidas para mejorar las condiciones de las mujeres que se encuentren en una situación de precariedad económica, derivada del impago de pensiones compensatorias y alimentarias (artículo 46.3).
- Lucha contra la explotación sexual y el tráfico de mujeres y adopción de medidas de prevención y atención a las mujeres víctimas de explotación sexual (artículo 47).
- Desarrollo de acciones para las mujeres con discapacidad, teniendo como eje transversal de las políticas públicas sus necesidades específicas, con el fin de asegurar su inclusión y acceso en igualdad a todos los ámbitos de la sociedad (artículo 48).
- Integración y participación de las mujeres migrantes a través de la realización de actuaciones que promuevan la interculturalidad y el valor de la diversidad dentro de un marco de derechos e igualdad plena, velando por su acceso al empleo y concediéndoles protección en situaciones de violencia de género (artículo 49).

Además, en el Capítulo VI "*Participación social, política y económica*" de ese mismo Título II de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, se contemplan estas otras actuaciones:



- Impulso de medidas para el fomento de la participación social de las mujeres y cooperación con la iniciativa social y las asociaciones para la promoción de la igualdad de género (artículo 54).
- Establecimiento de acciones adecuadas para facilitar la participación de las mujeres en la sociedad e impulso del movimiento asociativo de mujeres (artículo 55).

B) Identificación de la pertinencia de género del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

En este apartado se trata de identificar si el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía es pertinente o no a la integración del enfoque de género.

La pertinencia de género es un modo de aproximarse y analizar una realidad en la que la variable sexo y la categoría género son relevantes para el análisis que se realiza. Se trata de comprobar si dicha variable y categoría son significativas en el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, entendiéndose por "*pertinencia de género*" la actuación que de forma directa o indirecta afecta a personas y/o tiene efectos sobre el aumento o disminución de la situación de desequilibrio entre mujeres y hombres, situando a las personas en el centro de las decisiones a tomar.

Existen grandes diferencias en relación a las condiciones sociales entre mujeres y hombres, como muestran las fuentes estadísticas relativas a los diversos ámbitos sociales: educación, empleo, participación social y política, riqueza, salud, etc. Para comprender adecuadamente las desigualdades que se producen entre mujeres y hombres, resulta importante conocer conceptos que, desde las políticas de igualdad de oportunidades, sirven para poder analizar estas diferencias:



El sexo se refiere a las características biológicas diferenciales que existen entre las mujeres y los hombres. Dichas características son de orden físico e indican el sexo, masculino y femenino. Resulta evidente que el nacimiento determina una serie de rasgos anatómicos sobre los que el individuo no tiene capacidad de decisión.

El género se refiere al conjunto de expectativas que la sociedad deposita en relación a los distintos comportamientos que deberían tener hombres y mujeres. Por ejemplo, en cuanto a la asignación de responsabilidades, se espera que los hombres mantengan mayor protagonismo en el mundo del trabajo, mientras que de las mujeres se espera que ejerzan esa responsabilidad en el ámbito doméstico (aunque dispongan de un trabajo retribuido).

Por lo tanto, el género es una circunstancia social, que depende de las distintas culturas y creencias. En este caso, los individuos sí conservan cierto margen de actuación, en la medida que lo adaptan a "su" particular forma de entender lo que "debe ser" una mujer o un hombre. Cuando hombres y mujeres establecen sus interacciones en función de las expectativas sociales, las denominamos relaciones de género.

Las formas de comportamiento se concretan a través de roles, que no son otra cosa, que los papeles que se juegan en la vida social. Representan las distintas funciones que ejercemos cotidianamente. Por ejemplo, ser esposa, madre, empleada, marido o trabajador.

El género (o expectativa social) se concreta a través de los roles. Por ejemplo, socialmente se entiende "mejor" que una trabajadora (rol) pida un permiso para cuidar a un familiar, que un empleado (rol) solicite ese mismo permiso.



El género es una categoría social que se construye mediante mecanismos psicológicos y biológicos de los determinantes sociales, que condicionan las circunstancias materiales de las personas, algo fundamental para el alcance real de las cuestiones que abordan los servicios sociales.

Mientras que el sexo hace referencia a las características biológicas, el género es un concepto que hace referencia a las diferencias sociales entre mujeres y hombres que han sido aprendidas, cambian con el tiempo y presentan grandes variaciones tanto entre diversas culturas como dentro de una misma cultura.

La igualdad, los servicios sociales y el género se refieren a las diferentes condiciones y formas de vida, requiriendo la incorporación de múltiples perspectivas en los procesos de definición y abordaje de los problemas para afrontar los riesgos actuales y las diferentes intervenciones en el ámbito de los servicios sociales.

Bajo una consideración de tipo económico cabe pensar que si se invierte en mejoras de los centros de servicios sociales (comunitarios o especializados), esto va a repercutir por igual en todas las personas, sin que se prevean impactos diferenciales entre sexos. Frente a esto sólo queda la perspectiva de género para poder evidenciar la realidad.

Ninguno de los aspectos de los servicios sociales de los que trata el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía (derechos y obligaciones, principios rectores, estructura y organización, prestaciones, procedimientos de intervención, planificación, trabajo técnico y de gestión, formación de las personas profesionales de los servicios sociales, investigación, etc.) son neutros al género porque no se trata de "organizar" una serie de servicios, prestaciones y recursos sino de abordar una *atención centrada en la persona* para lo que el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía *ofrecerá*



una atención individual basada en la evaluación integral de las necesidades de cada persona en su entorno familiar y comunitario (artículo 23.i del Anteproyecto).

El Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía es una norma para toda la ciudadanía, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, que va dirigida a todas las personas, persiguiendo que todas ellas sean libres para desarrollar sus capacidades personales y tomar decisiones, sin las limitaciones impuestas por los estrictos roles tradicionales, teniendo en cuenta, valorando y potenciando por igual las distintas conductas, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres.

En base a lo expuesto, cabe concluir que el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía es pertinente al género, por lo que se procede a continuación a evaluar el impacto potencial del mismo en el referido Anteproyecto.

El informe de evaluación de impacto de género es uno de los instrumentos que permiten evaluar ex-ante el impacto sobre las relaciones de género del Anteproyecto, al objeto de modificar el mismo en el caso en el que se detectaran unas consecuencias no deseadas para la igualdad de género.

La incorporación de la perspectiva de género permite no sólo conocer, de forma separada la situación de mujeres y hombres en un ámbito concreto, sino también percibir posibles desigualdades. Sólo si pensamos en ellas como tales, podremos intervenir, corrigiendo este sesgo de género en el Anteproyecto de Ley, al objeto de que éste mantenga la misma eficacia para mujeres que para hombres.

C) Valoración del impacto de género del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía.



C.1) Situación y posición de mujeres y hombres en el contexto de partida.

En este subapartado se ofrece una descripción del contexto social de mujeres y hombres en relación con el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, al objeto de conocer la situación y posición de partida.

Tal y como se establece en el Anteproyecto de Ley es parte de su objeto *promover y garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el derecho universal de todas las personas a las prestaciones y servicios de los servicios sociales, en condiciones de igualdad, con el fin de alcanzar su pleno desarrollo individual y social (artículo 1.a del Anteproyecto).*

Por lo anterior, el contexto de partida en cuanto a las desigualdades relacionadas con la atención social que se presta a mujeres y hombres será el poblacional.

Es preciso identificar y analizar las diferencias que existen entre mujeres y hombres en el acceso a los servicios y prestaciones sociales, entendiendo asimismo que estas diferencias son debidas a factores contruidos socialmente y suponen una discriminación evitable y además injusta.

Igualmente, es sabido que no todas las personas son igualmente vulnerables a los procesos de empobrecimiento y de exclusión social. Situaciones como el desempleo, la precariedad laboral, las desventajas en las oportunidades al acceder a la vivienda, educación, etc., no afectan de la misma manera a toda la población. Hay algunos grupos sociales particularmente vulnerables a los procesos de exclusión social. Y en todos estos grupos sociales, la desigualdad se agrava por razón de género.



Según el padrón a 1 de enero de 2013, la población andaluza ascendía a 8.421.274 habitantes, de los que el 50,60% son mujeres (4.261.165) y el restante 49,40% son hombres (4.160.109).

La distribución provincial atendiendo a su distribución por sexo muestra que Sevilla es la provincia que cuenta con una mayor proporción de mujeres (51%), siendo también la más poblada de la Comunidad, con casi dos millones de habitantes. Las menos pobladas son Jaén y Huelva, seguidas de Almería que, por otra parte, cuenta con una mayor proporción de hombres (50,9%). El resto de provincias muestra una composición similar a la de la Comunidad (49,4%, hombres y 50,6%, mujeres).

La población de Andalucía presenta una mayor concentración de población joven (de 0 a 19 años) y una menor concentración de personas mayores (de 65 y más años) que la del conjunto de España.

Las mujeres de 0 a 19 años censadas en Andalucía representan el 21% de la población y los hombres de esa misma franja el 22,7%. Entre las personas de 65 y más años predominan las mujeres, que suponen un 17,5% del total de la población censada en Andalucía mientras que los hombres son el 13,6% del total.

El índice de dependencia juvenil, que representa la población joven laboralmente inactiva (0-15 años) sobre el total de la población potencialmente activa (16-64 años) se situó en Andalucía en el 24,4%.

El índice de dependencia senil, que refleja el porcentaje de personas mayores inactivas (65 y más años) sobre la población potencialmente activa, alcanzó el 22,9% en Andalucía.



En la pirámide de población que muestra la proyección de la población española hasta 2052 y la población de Andalucía hasta 2070 se muestra que en Andalucía la población menor de 35 años presenta una mayor concentración que en España, especialmente en el caso de los hombres.

En sentido contrario, la población española de más de 55 años presenta una mayor concentración que la población de dicha franja de edad en Andalucía. En términos generales, la pirámide refleja tanto para la población de Andalucía como para la del conjunto de España una mayor concentración de hombres en las edades inferiores a 35 años y una mayor concentración de mujeres entre las personas de más de 50 años que se acentúa a partir de los 60 años de edad.

El 80,5% de los hogares de Andalucía son familiares y el 19,5%, no familiares (unipersonales). Dentro de los hogares familiares, la modalidad más frecuente es la pareja en núcleo con hijos (48,5% del total de hogares). Las parejas sin hijos suponen el 20% del total de hogares familiares.

Las familias monoparentales representan el 3,6% del total. Dentro de ellas han aumentado más las constituidas por una madre sola (3,2% en 2012) que las constituidas por un padre solo (0,4% en 2012). Los hogares no familiares compuestos por una mujer totalizan el 9,5%, mientras que los hogares no familiares constituidos por hombres alcanzan el 7,7% del total.

El índice coyuntural de fecundidad en Andalucía muestra que las mujeres tienen una media de 1,39 hijos/as. La edad media de la maternidad de las mujeres en Andalucía se ha situado en 2012 en 31,11 años.

En lo que se refiere a la población extranjera empadronada en Andalucía, se observa que los hombres suponen el 51,4%. No obstante, si analizamos los grandes



grupos de procedencia, se identifica que entre los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea se registra un mayor porcentaje de mujeres. Continuando con la procedencia por continentes, la feminización de la población procedente de América Latina es notoria, pues las mujeres alcanzan el 58,2%, mientras que en la población de origen africano las mujeres sólo suponen el 36,9%.

La existencia de países claramente emisores de mujeres, como son los de América Central y Caribe, Brasil y Paraguay, con tasas del 65 y 70% apuntalan esta feminización. Por el contrario del continente africano destaca el grado de masculinización de países como Marruecos, Argelia y Senegal, este último con una tasa del 85%. En relación con las personas de procedencia asiática el porcentaje de mujeres también es inferior al de los hombres situándose en el 44,8%.

En el año 2012 la esperanza de vida al nacer entre las mujeres era de 83,6 años y entre los hombres se situaba en 77,9 años; por tanto, con referencia a ese año, las mujeres tienen 5,7 años más de esperanza de vida al nacer que los hombres.

La edad media de la población de Andalucía era de 39,5 años en 2011, siendo de 40,6 años en las mujeres y 38,3 años en los hombres.

En Andalucía las personas mayores de 65 años ascienden a 1.284.755 habitantes, lo que supone el 15,25% de la población andaluza, de los que un 57% son mujeres y un 43% hombres.

También hay diferencias entre mujeres y hombres en las causas de mortalidad. Por ello, es necesario tener en cuenta la morbilidad de forma diferenciada para hombres y mujeres, para una mejor planificación de la atención social.



Según los resultados de la Encuesta de Población Activa para el segundo trimestre de 2013, las mujeres representan el 49,7% de la población de 16 a 64 años en Andalucía, estando subrepresentadas en la población activa (el 45,2% de las personas activas en Andalucía son mujeres) y sobrerrepresentadas en la población inactiva en nuestra Comunidad Autónoma (suponen el 61,4%); por lo que es evidente que aún existen importantes desequilibrios entre hombres y mujeres en cuanto a su integración y acceso al mercado de trabajo.

En el caso de la población parada de 16 a 64 años en Andalucía, las mujeres suponen el 47% del total de personas paradas, afectando por lo tanto más el paro a los hombres.

La tasa de empleo de las personas trabajadoras que tienen de 25 a 49 años, en función de que cuenten con hijos/as, muestra que la tasa de empleo femenina es mayor (58,4%) que la masculina (53,7%) cuando ninguno de los dos tiene hijos. A medida que aumenta el número de hijos/as, la tasa de empleo de la población femenina de esta franja de edad se ve reducida y se sitúa por debajo del valor de la tasa de empleo masculina. Además, la diferencia entre las tasas de empleo de hombres y mujeres va aumentando a medida que crece el número de hijos.

El alto porcentaje de mujeres que trabajan a jornada parcial es una característica que distingue la ocupación femenina (el 27,9% de las mujeres ocupadas en Andalucía trabajan a jornada parcial, por el 7,5% de los hombres). Tanto entre los hombres como entre las mujeres, el principal motivo por el que trabajan a jornada parcial es por no haber encontrado un trabajo de jornada completa. Sin embargo, el segundo motivo en el caso de las mujeres es por el cuidado de personas dependientes (menores o personas adultas enfermas, incapacitadas o mayores) no ocurriendo así en el caso de los hombres.



Los hombres no sólo están menos expuestos al rol de cuidado, sino que, además, asumir este rol no se relaciona en ellos con los problemas de salud psíquica asociados al mismo; sin embargo, las mujeres no sólo presentan un mayor riesgo de problemas emocionales asociados al desempeño de la función de cuidado, sino que además están más expuestas por su elevada participación en estas tareas.

La tasa de personas con alguna discapacidad o limitación, por mil habitantes, es mayor para las mujeres que para los hombres. Si atendemos al colectivo de personas con discapacidad en 2011 la tasa de actividad de los hombres con discapacidad era del 35,9% y la mujeres con discapacidad del 29,1%. Con respecto a la tasa de ocupación de las personas con discapacidad era de 24,2% en los hombres y 16,6% en las mujeres. Finalmente, la tasa de paro de las personas con discapacidad fue en 2011 del 32,8% entre los hombres y del 43% entre las mujeres.

Otro aspecto a destacar son las personas perceptoras de pensiones. Actualmente, el número de personas beneficiarias de este sistema público de protección social, se distribuye a partes prácticamente iguales entre hombres y mujeres. No obstante, debe destacarse la diferencia existente en función del tipo de pensión percibida, especialmente si tenemos en cuenta que la cuantía de la misma dependerá de la naturaleza de dicha pensión. De este modo, mientras la casi totalidad de las pensiones por viudedad las perciben las mujeres (93%), en el caso de las procedentes de incapacidad o jubilación son en mayor medida destinadas a hombres (66% en ambos casos).

La cuantía media percibida por los hombres en el caso de pensiones por incapacidad supera en 184 euros a la de las mujeres, dándose la diferencia más significativa en las pensiones por jubilación, en las que este diferencial sube a los 344 euros. En este segundo caso, teniendo en cuenta el carácter contributivo de las pensiones por jubilación, la diferencia salarial a lo largo de la vida laboral de hombres y



mujeres ha propiciado que se dé esta importante diferenciación en perjuicio de las mujeres.

En lo relativo a las pensiones no contributivas, el análisis de los datos del ejercicio 2012, muestra que las mujeres percibieron el 70,9% del total de las prestaciones abonadas, siendo su participación del 84% en las pensiones asistenciales. Los hombres percibieron el 29,1% del total y el 16% de las asistenciales. Esta presencia mayoritaria de las mujeres entre las personas receptoras de prestaciones no contributivas se explica por su desigual acceso al mercado laboral, más acusado en el pasado.

En lo que respecta a las prestaciones derivadas de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), concedidas a mayores de 65 años y a personas enfermas o minusválidas incapacitadas para trabajar suponen una presencia del 81,4% de mujeres y del 18,6% de hombres entre las personas receptoras.

Si tomamos como variable la cuantía económica que perciben las personas beneficiarias de pensiones no contributivas, los datos ponen de relieve que el 78,9% de las personas receptoras (el 78,7% de las mujeres y el 79,2% de los hombres) se encuentran en el tramo más elevado de estas pensiones (357,7 euros).

Con relación a la violencia de género, atendiendo a los datos del año 2013 fallecieron en Andalucía 11 mujeres como consecuencia de la violencia de género, un 20,8% del total de las fallecidas por violencia de género en España (53). Asimismo, en el contexto de crisis económico-financiera de carácter sistémico y del aumento de desahucios, se ha incrementado el número de mujeres sin hogar lo que ha obligado a muchas de ellas a vivir en la calle. Esta situación, además de marginalidad y exclusión social, implica también un aumento de las situaciones de maltrato, agresión y violencia hacia la mujer.



Por otro lado, en lo que se refiere al número de resoluciones dictadas de personas en situación de dependencia, los datos reflejan que el número de mujeres en situación de dependencia es significativamente mayor que el de hombres. Si atendemos al rango de edad de personas mayores de 65 años con situación de dependencia reconocida, un 73% son mujeres y un 27% hombres.

Los servicios prescritos a través del Programa Individual de Atención en Andalucía son la Atención Residencial, los Centros de Día y de Noche, el Servicio de Ayuda a Domicilio y la Teleasistencia. A fecha de la obtención de los datos para 2013, las mujeres representan casi el 70% de las personas beneficiarias de estos servicios, con un total de 95.449 mujeres (69,9%) por 41.202 hombres (30,1%).

Las prestaciones económicas de atención a la dependencia reconocidas en Andalucía presentan diversas modalidades, bien prestaciones vinculadas al servicio, de asistencia personal o para cuidados en el entorno familiar. De éstas, las vinculadas al servicio están destinadas, en su gran mayoría, a sufragar parte del coste de centros residenciales y centros de día y de noche. En el conjunto de prestaciones reconocidas, las mujeres suponían un 63,8% y los hombres el 36,2% restante.

De otro lado, tomando como grupo de referencia el de su propio sexo, las mujeres utilizan en el 59,8% de los casos los servicios, frente a un menor uso de las prestaciones económicas, mientras que los hombres tienen una distribución algo más equilibrada entre ambas opciones, con un 53% de beneficiarios de servicios.

El análisis de las tendencias por sexo, en función del servicio prescrito, muestra que tanto para hombres como para mujeres el servicio más demandado es el de Ayuda a Domicilio, una vez obviado el Servicio de Teleasistencia, por ser éste compatible con otros. No obstante, en el caso de las mujeres se observa una tendencia más marcada hacia la prescripción del Servicio de Ayuda a Domicilio, con un 34,7%, frente a la



Atención Residencial, que alcanza el 12,1% y son especialmente escasos, comparativamente, los Programas Individuales de Atención donde se les prescribe el Servicio de Centro de Día. Con relación a este último Servicio, es prescrito a un 6,9% de las mujeres, por un 13,2% en el caso de los hombres.

En cuanto al número de solicitudes concedidas del Ingreso Mínimo de Solidaridad (IMS) en el año 2013, su número asciende a 55.711. En relación con este dato, apuntar que el sexo de la persona titular de la unidad familiar beneficiaria del IMS responde al siguiente porcentaje: 66,37%, mujeres y 33,63%, hombres.

Según los datos provisionales, correspondientes al año 2012, de personas usuarias de albergues y centros de acogida resulta que el 83,66% son hombres y el 16,34% son mujeres.

En lo que respecta a los servicios de información, orientación y asesoramiento que ofrecen los Servicios Sociales Comunitarios, según los datos más recientes evaluados (2012), el 55,77% de las personas que acceden a esos servicios son mujeres y el 44,23% restante son hombres. A su vez, las personas profesionales que atienden a esas personas usuarias se distribuyen de la siguiente forma: 95%, mujeres y 5%, hombres. Es significativo que las personas usuarias que acceden a estos servicios sean más mujeres que hombres y más sintomático aún que los profesionales que trabajan en esta área sean en un 95% mujeres.

Las relaciones entre sexo, género y servicios sociales no son simples, siendo necesario seguir avanzando en marcos conceptuales que nos ayuden a explicar y comprender las desigualdades de género en servicios sociales. A este respecto hay una serie de factores clave a tener en cuenta:



- Reconocer que los factores relacionados con los servicios sociales no son los mismos para las mujeres y los hombres.
- Que las mujeres y los hombres desempeñan roles desiguales en contextos sociales diferentes.
- Que es necesario conectar y coordinar los servicios sociales en todas aquellas políticas relacionadas con las condiciones de vida.

El Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía persigue que todas las personas sean libres para desarrollar sus capacidades personales y tomar decisiones, sin las limitaciones impuestas por los estrictos roles tradicionales, teniendo en cuenta, valorando y potenciando por igual las distintas conductas, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres.

C.2) Grado de respuesta del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía a las desigualdades detectadas.

El objeto de este subapartado es analizar si el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía recoge medidas para fomentar la igualdad de género. Para ello, se trata de identificar: referencias legislativas y programáticas en su exposición de motivos; la integración transversal del principio de igualdad en el objeto del Anteproyecto; referencias al principio de igualdad y medidas incluidas en el articulado y disposiciones adicionales, finales y/o derogatorias y, por último, referencias a la utilización de un lenguaje no sexista.

Evaluar el impacto en función del género significa comparar y apreciar, en función de los criterios pertinentes, la participación de mujeres y hombres, recursos a



los que se accede, normas y valores que se priman y derechos que se protegen o vulneran.

En la exposición de motivos del Anteproyecto se definen los servicios sociales como el conjunto de servicios, recursos y prestaciones orientados a satisfacer el derecho de todas las personas a la Protección Social, en los términos recogidos en las Leyes (parte I, párrafo 1º).

Asimismo, se manifiesta que la erradicación de las desigualdades sociales y la búsqueda del bienestar de las personas, inspiran las propias normas fundamentales de derecho y convivencia en las sociedades más desarrolladas (parte I, párrafo 2º).

Igualmente, se recoge una mención expresa a la Declaración de los Derechos Humanos Emergentes, de 2007, elaborada por organizaciones de la sociedad civil internacional y dirigida formalmente a los actores estatales y otras instituciones de todo el mundo (parte I, párrafo 5º).

En la misma exposición de motivos se recoge el objetivo de esa Declaración que aspira a la democracia igualitaria, plural, paritaria, participativa, solidaria y garantista; y proclama el derecho de todas las personas a una existencia en condiciones de dignidad y a una igualdad de derechos plena y efectiva (parte I, párrafo 6º).

Del mismo modo, en el último párrafo de la parte I de la exposición de motivos se indica que la evolución en la concepción de ciudadanía y derechos humanos en la propia sociedad se ha contemplado también en las diferentes Directivas, Programas y Planes de Acción del Parlamento y del Consejo de la Unión Europea referidos a diversos ámbitos de la protección social y la lucha contra las desigualdades.



En la parte II de la exposición de motivos se plasman las siguientes referencias legislativas en materia de igualdad:

- Compromiso expreso de los poderes públicos en la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran, sean reales y efectivas (artículo 9.2 de la Carta Magna).
- Reserva, como competencia exclusiva del Estado, de la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales (artículo 149.1.1º de la Carta Magna).
- Reconocimiento del derecho subjetivo de la ciudadanía en materia de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, fundamentado en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que regula esos ámbitos.

La parte II de la exposición de motivos finaliza con las siguientes referencias en materia de igualdad contenidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: derecho a la igualdad de género (artículo 15) y al acceso de todas las personas –en condiciones de igualdad- a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales (artículo 23.1).

En la parte IV (párrafo 1º) de la exposición de motivos se avanza que en el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía se *define un verdadero sistema público de servicios sociales, basado en los principios básicos de universalidad e igualdad de acceso a todas las personas, (...), y orientado (...) a situar a la persona como centro de todas las políticas sociales.*



En la parte V (párrafo 2º) de la exposición de motivos se avanza que una de las novedades que ofrece el Título Preliminar del Anteproyecto de se refiere a la *universalización de los derechos de todas las personas a las prestaciones y servicios de los servicios sociales, en condiciones de igualdad.*

En lo que se refiere a la integración transversal del principio de igualdad en el objeto del Anteproyecto, así como a las referencias al principio de igualdad y medidas incluidas en el articulado y disposiciones adicionales, finales y/o derogatorias del mismo, cabe destacar lo siguiente:

Tal y como se regula en el artículo 1.a del Anteproyecto se trata de un proyecto normativo dirigido a toda la ciudadanía de Andalucía para *promover y garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en condiciones de igualdad, el derecho universal de todas las personas a las prestaciones y servicios de los servicios sociales.*

En relación con ese derecho de acceso universal, se recoge el papel de la Consejería competente en materia de servicios sociales quien garantizará la adecuada integración y la coordinación del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía *en orden a posibilitar la igualdad efectiva en el acceso a todas las prestaciones del sistema (artículo 22.3 del Anteproyecto).*

Entre los principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, relativos a la igualdad, se plasman los siguientes en el proyecto normativo *(artículo 23. a, b y f del anteproyecto):*

a) Universalidad: los poderes públicos garantizarán a toda la ciudadanía el derecho de acceso a las prestaciones y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía en condiciones de igualdad.



b) Solidaridad: los poderes públicos asumirán la responsabilidad de orientar sus actuaciones a favorecer la cohesión social mediante la aplicación de políticas públicas redistributivas dirigidas a superar las desigualdades de carácter social.

c) f) Equidad: las administraciones públicas ejercerán la tutela de los servicios sociales y su uso efectivo en condiciones de equidad para todas las personas y en todo el territorio de Andalucía, fortaleciendo el respeto y la aceptación de la diversidad en razón de edad, orientación o identidad sexual, etnia, cultura, condición social o capacidad funcional.

Igualmente, entre los principios rectores, se incluye uno específico relativo a la integración de la perspectiva de género que se enuncia de la siguiente forma: *En el diseño, la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones que se desarrollen en el marco de esta Ley, se considerará la integración de la perspectiva de género de forma integral y transversal (artículo 23.r del Anteproyecto).*

Además del principio de equidad respecto de las personas, como rector del Sistema Público de Servicios Sociales, el Anteproyecto también recoge, como principio orientador de la organización territorial de ese Sistema, la *equidad territorial (artículo 35.c del Anteproyecto).*

En lo que se refiere al conjunto de prestaciones que se incluirán en el Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales, destacar que una de las que se recogen en el Anteproyecto es la de *servicios de accesibilidad que atiendan al objetivo de equidad en el acceso a los servicios que se especifican en el propio texto normativo (artículo 41.c del Anteproyecto).*



El Anteproyecto se dirige a todo tipo de personas jurídicas, ya que ordena y regula el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía integrado por los servicios, recursos y prestaciones de la propia Junta de Andalucía, la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, las Entidades Locales de Andalucía y aquellos de titularidad privada que se ofrezcan a la ciudadanía bajo cualquier forma de colaboración (artículo 22.2 del Anteproyecto). Asimismo regula *el papel de la iniciativa privada en materia de servicios sociales (artículo 1. c del Anteproyecto)*.

Igualmente crea órganos colegiados de participación ciudadana cuya composición *deberá atender el principio de representación equilibrada de género de acuerdo con lo establecido en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía (artículo 14.4 del Anteproyecto)*.

El Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía influye en el acceso a las oportunidades de uso de los recursos puesto que uno de los objetivos de la política de Servicios Sociales en Andalucía es *promover y garantizar el derecho universal de la ciudadanía al acceso a los servicios sociales, en condiciones de igualdad (artículo 3.b del Anteproyecto)* posibilitando, como se ha señalado anteriormente, *una atención social territorializada y equilibrada, de forma que el acceso a los servicios sea equitativo para todas las personas (artículo 3.i del Anteproyecto)*, asignando *equitativamente el uso de los recursos sociales disponibles (artículo 3.h del Anteproyecto)*. Asimismo, de entre los derechos de la ciudadanía en relación a los servicios sociales, destaca al respecto el que se refiere al *acceso universal a los servicios sociales en condiciones de igualdad, dignidad y privacidad (artículo 7.1.a del Anteproyecto)*.

Igualmente, el Anteproyecto afecta directamente en la toma de decisiones sobre el uso y beneficios de los recursos ya que uno de los derechos de la ciudadanía en relación a los servicios sociales que formen parte del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía se refiere *a participar, individual o colectivamente, en la*



definición, planificación, provisión y evaluación de los servicios sociales (artículo 7.1.b del Anteproyecto) que se encuadra en el fomento de la participación, el asociacionismo, la acción voluntaria y las demás formas de intervención solidaria en los asuntos comunitarios que se recoge como uno de los objetivos de la política de Servicios Sociales de Andalucía (artículo 3.j del Anteproyecto).

Por otro lado, cabe resaltar que uno de los objetivos que persigue el Anteproyecto se refiere a *favorecer la igualdad efectiva de las personas, eliminando discriminaciones o estigmas por razón de sexo o de discapacidad, o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social arbitraria (artículo 3.l del Anteproyecto).*

Igualmente, en lo que se refiere a las personas usuarias de los servicios sociales y desde la perspectiva de que la persona es el centro de todo el Sistema, se reconoce el derecho *a recibir una atención directa, adecuada a sus necesidades, mediante un plan de atención social individual, familiar o convivencial, en función de la valoración de su situación (artículo 8.a del Anteproyecto), así como a recibir una atención urgente o prioritaria en las situaciones que no puedan esperar al turno ordinario en los supuestos determinados por la Administración Pública competente y a recibir atención del profesional de referencia en el propio domicilio, cuando la persona tenga graves dificultades para el desplazamiento (artículo 8.i del Anteproyecto).*

Del mismo modo, en paralelo a los derechos reconocidos, también se establecen deberes de las personas usuarias de los servicios sociales que, igualmente, recogen las disposiciones oportunas para gestionar la diversidad. En base a esa premisa, se recoge como un deber, por ejemplo, *contribuir a la financiación del coste de los servicios recibidos, cuando así lo establezca la normativa aplicable, en función de los recursos económicos de la persona usuaria (artículo 10.e del Anteproyecto).*



Asimismo, el propio Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, desde la atención integral centrada en la persona, incorpora en su articulado *la necesidad de intervención simultánea en el tiempo e integrada en la orientación de los servicios sociales, de salud, educación, vivienda y empleo, diseñando paquetes de servicios integrados y buscando las sinergias que mejores resultados sobre la calidad de vida y el bienestar de la persona puedan conseguir (artículo 44.4 del Anteproyecto)* a la vez que reserva al Consejo de Gobierno la adopción de *medidas necesarias para que las funciones que se atribuyen al Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía sean objeto de coordinación con las que corresponden a otros sistemas para el bienestar social afines o complementarios (artículo 50.1 del Anteproyecto)*.

Las medidas referidas en el párrafo anterior *serán de especial aplicación a la coordinación con el sistema sanitario público, con el sistema educativo, los servicios de empleo, de formación, de vivienda, de administración de justicia y aquellos otros que puedan confluir con los servicios sociales en áreas concretas de la intervención social (artículo 50.2 del Anteproyecto)*. Igualmente, se podrán establecer *los procedimientos de coordinación entre los Servicios Sociales y los Servicios de Salud que sean precisos (...), creando, en su caso, los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención (artículo 53.2 del Anteproyecto)*.

El proyecto normativo también contempla que *con el fin de facilitar la cooperación y que se hagan posibles la información recíproca, la homogeneidad técnica, la continuidad de la atención a las personas, la igualdad en el acceso a los servicios, recursos y prestaciones de los servicios sociales y la acción conjunta de las distintas administraciones públicas integradas en el Sistema, (...) se formularán, por la Administración competente de la Junta de Andalucía, los planes estratégicos de servicios sociales que se determinen (artículo 52.2 del Anteproyecto)*.



Otra medida del Anteproyecto relacionada con el enfoque de género se refiere a la recogida de datos del Sistema de Información sobre Servicios Sociales que *se recogerán, compilarán, analizarán y presentarán desglosados por los principales ejes de desigualdad social: discapacidad, edad, sexo, posición social, etnia y territorio (artículo 47.4 del Anteproyecto).*

Del mismo modo, se crea el Comité de Ética *con la finalidad de garantizar el derecho de las personas, sin discriminación social alguna, al respeto a su autonomía, personalidad, dignidad humana e intimidad (artículo 69.1 del Anteproyecto).*

El enfoque de género no sólo está presente en la implementación de las políticas de servicios sociales, sino también en la fase de planificación. En este sentido, el Anteproyecto recoge la *integración de perspectivas sociales, en el sentido de que la planificación de los servicios sociales deberá integrar la perspectiva de género, de conformidad con lo previsto en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, así como del principio de accesibilidad universal y diseño para todos ordenado en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (artículo 72.f del Anteproyecto).*

Ese principio de la actividad planificadora que se constituye en frontispicio de toda esa etapa se completa con estos otros tres recogidos en las letras *a, b y c del artículo 72 del Anteproyecto:*

a) Equilibrio territorial, articulando una distribución geográfica de los recursos y servicios que garantice las mismas oportunidades de acceso a toda la población de la Comunidad Autónoma.

b) Proximidad, posibilitando, siempre que la naturaleza del servicio y el número de personas usuarias o potencialmente destinatarias lo permitan, la



implantación de los servicios en las zonas geográficas más susceptibles de garantizar la prestación del servicio en un ámbito cercano al lugar de vida habitual de las personas usuarias.

c) Eficiencia, debiendo procurarse un uso flexible y combinado de los recursos disponibles, formales o informales, públicos o privados, con especial atención a los de la iniciativa social, con el objeto de garantizar su aplicación más eficaz a la satisfacción de las necesidades.

Además, en el Título del Anteproyecto dedicado a la iniciativa privada en la prestación de servicios sociales se incluyen una serie de medidas que favorecen a aquellas de naturaleza social o sin ánimo de lucro; en primer lugar porque se establece que *las Administraciones Públicas de Andalucía podrán colaborar con la iniciativa privada, preferentemente de iniciativa social, para la provisión de prestaciones de carácter público (artículo 98 del Anteproyecto).*

Asimismo, para la provisión de prestaciones y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales se favorece a las asociaciones sin ánimo de lucro. En concreto, *para el establecimiento de conciertos, las Administraciones públicas darán prioridad, cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social, a las entidades prestadoras de servicios de naturaleza social o sin ánimo de lucro (artículo 99.2 primer inciso del Anteproyecto).*

Del mismo modo, *también se aplicarán, independientemente de la forma jurídica de la entidad que solicita el concierto, criterios o medidas de discriminación positiva a favor de aquellas entidades que acrediten la efectiva aplicación, a lo largo de su trayectoria, de las cláusulas sociales que se determinen reglamentariamente (artículo 99.2 segundo inciso del Anteproyecto).*



En el mismo sentido se incluye esta otra medida: *sin perjuicio de la utilización preferente del concierto con entidades privadas para la gestión de aquellas prestaciones del sistema público que así lo aconsejen, cabrá igualmente acudir a cualquiera de las formas de contratación pública reguladas en la normativa básica estatal o en la normativa de desarrollo de la Comunidad Autónoma que resulte de aplicación, debiéndose incorporar en los procedimientos de adjudicación aquellos criterios sociales destinados a garantizar la calidad en el empleo y la atención continuada, pudiendo primarse en los mismos a las entidades sin ánimo de lucro (artículo 101 del Anteproyecto).*

En el mismo contexto, se incluye esta otra medida: *quedan excluidas de las actividades de patrocinio, patrocinio y mecenazgo las personas físicas o jurídicas que se dediquen a los sectores productivos que se determinen reglamentariamente, o hayan sido condenadas por delitos contra la propiedad, por pertenencia a grupos delictivos organizados, delitos societarios, contra el medio ambiente o de violencia contra las mujeres, y aquellas que hallan sido sancionadas mediante resolución firme, con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones con arreglo a la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, o la Ley 58/2003, de 17 de Diciembre, General Tributaria, así como las sancionadas o condenadas por resolución administrativa firme o sentencia judicial firme por alentar o tolerar prácticas laborales consideradas discriminatorias por la legislación en vigor y aquellas que no se hallen al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias o con la Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes (artículo 102, último apartado, del Anteproyecto).*

En los apartados 1 y 3 del artículo 106 del Anteproyecto, enmarcado en el Título dedicado a la financiación de los servicios sociales, se definen como principios de la financiación los siguientes:



96

- *La colaboración financiera de la Administración de la Junta de Andalucía con las entidades locales para la prestación de servicios sociales de su competencia se efectuará conforme a los principios de equidad y de equilibrio territorial, con objeto de garantizar que toda la ciudadanía de la Comunidad Autónoma recibe un nivel básico equivalente de prestaciones sociales.*
- *La determinación de las aportaciones de las personas usuarias del Sistema de Servicios Sociales de Andalucía se fundamentará en los principios de equidad, progresividad, redistribución y solidaridad.*

En el Título de las infracciones y sanciones, y en materia de igualdad de género, se contienen, como infracciones graves respecto de los derechos de las personas usuarias, las siguientes:

- *Tratar de forma discriminatoria a las personas usuarias del Sistema de Servicios Sociales de Andalucía por razón de edad, nacimiento, raza, sexo, religión, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (artículo 120.1.a.2 del Anteproyecto).*
- *Dificultar o impedir el inicio de las acciones administrativas y jurisdiccionales en defensa del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones y servicios previstos en las disposiciones vigentes en materia de Servicios Sociales (artículo 120.1.a.12 del Anteproyecto).*



- *Dificultar o impedir el derecho a la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, en cualquiera de los ámbitos de desarrollo y aplicación de la presente ley (artículo 120.1.a.13 del Anteproyecto).*

Por último, en la disposición adicional tercera dos del Anteproyecto, relativa a la modificación del artículo 9 del Decreto 101/2011, de 19 de Abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, destacar que el contenido del apartado 4 de ese artículo es el siguiente: *La Agencia, teniendo en cuenta las distintas realidades y necesidades de mujeres y hombres, incluirá en todas sus actuaciones la perspectiva de género.*

En lo que se refiere al análisis del lenguaje del Anteproyecto, destacar que el proyecto normativo utiliza un lenguaje no sexista.

C.3) Valoración del impacto.

El Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía va a favorecer e integrar el principio de la política de igualdad y la política de servicios sociales, ya que contempla que las políticas, estrategias y programas de servicios sociales incorporen en su formulación, desarrollo y evaluación las distintas necesidades de mujeres y hombres y las medidas necesarias para adoptarlas.

El proyecto normativo apuesta por la transversalidad, integrando la perspectiva de género en todas las actuaciones; tal y como se ha recogido, pormenorizadamente, en el subapartado anterior. Asimismo, se identifica con las políticas de igualdad en la formulación de todas las estrategias, dado su marcado carácter de equidad.



Para que cualquier medida, servicio o prestación de carácter social cumpla de forma efectiva con su finalidad deben estar concebidas desde una óptica que tenga en cuenta la existencia de una desigualdad que atraviesa al conjunto de las desigualdades: la desigualdad entre mujeres y hombres ya que en todos los grupos humanos desfavorecidos existen mujeres y hombres y las discriminaciones que generan la desigualdad afectan en mayor medida a las mujeres que a los hombres.

Por otro lado, la igualdad de mujeres y hombres constituye una política de carácter transversal que debe estar presente en el conjunto de las políticas (servicios sociales, empleo, salud, vivienda...) constituyendo un objetivo político claramente explicitado en la normativa vigente, con objeto de que tengan un efecto positivo sobre la lucha contra las desigualdades y barreras que impiden que la población en general disponga de las oportunidades necesarias para desarrollar una vida digna y de calidad. Para ello se deberán identificar los recursos y servicios con mayor incidencia en las desigualdades entre mujeres y hombres de forma que, revisadas las medidas y acciones puestas en marcha, promuevan el logro de la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Los resultados previstos con el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía siempre vendrán condicionados por la dinámica social, pero esta visión global no debe justificar, ni condicionar el objetivo de reducir las desigualdades de género.

La dificultad para poder predecir resultados en el cambio social de las relaciones de igualdad, así como en los patrones de los servicios sociales, no nos permite predecir cómo incidirá la aplicación del proyecto normativo sobre la situación de partida identificada, ni de cuantificar resultados concretos, pero sí remarcar la materialización de la evaluación de impacto en los servicios sociales que repercutirá obviamente en la corrección de las desigualdades.



No obstante, sí se pueden inferir resultados en función del propio espíritu del articulado del Anteproyecto, ya que se pueden tipificar las diferentes acciones de forma ponderada, según se enuncien explícitamente con enfoque de género o que vinculen al principio de equidad (reducción de las desigualdades y entre ellas las de género).

En conclusión, aunque es difícil prever y más aún cuantificar los posibles efectos de una norma que vincula, a su vez, tantas políticas y variables, lo que sí es cierto es que gran parte de los cambios sociales que veremos a corto plazo van a estar vinculados a las medidas de desarrollo del articulado de este Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

El citado proyecto normativo nace con una gran sensibilidad al género, en la que se detectan acciones sensibles al género mediante el abordaje de los diferentes roles y relaciones de género a lo largo de todo el texto y por ello incluye medidas de cambios de actitudes para la igualdad, incorporando la necesidad de conocer las desigualdades en materia de servicios sociales y con ellas las de género.

Asimismo, el Anteproyecto de Ley incorpora la perspectiva de género como un elemento fundamental de la acción, buscando su impacto positivo, es decir, su objetivo es modificar los roles y estereotipos de género mediante el abordaje de las causas que lo dificultan (el acceso a los servicios, recursos, etc.) con carácter de transversalidad.

Realmente, este Centro directivo espera del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía un impacto transformador de género, porque su finalidad, centrada en la igualdad, es modificar las relaciones de género y las desigualdades entre mujeres y hombres, porque su ámbito es de dimensión poblacional y porque los servicios sociales están directamente vinculados a los cambios y dinámicas sociales. Todo ello se justifica por la incorporación en el proyecto normativo de derechos, garantías y equidad.



Por tanto, este Centro directivo prevé un impacto positivo del Anteproyecto sobre la igualdad de género que tendrá como resultado una reducción de las desigualdades y, en consecuencia, una contribución al logro de la igualdad real entre mujeres y hombres.

Sevilla, 5 de mayo de 2014

**LA DIRECTORA GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES
Y ATENCIÓN A LAS DROGODEPENDENCIAS,**



Edo. Ana Conde Trescastro.



Rep. 2050/31/10/14 LEG
JUNTA DE ANDALUCÍA

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES
	24 OCT. 2014
	Registro General 2014378000/7275 Sevilla

Fecha: 23.10.2014

Ref.: 091/2014/CCL

Asunto: Anteproyecto de Ley de Servicios
Sociales de Andalucía.

CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y
RELACIONES INSTITUCIONALES
Consejo Andaluz de Concertación Local.

REGISTRO DE ENTRADA Secretaría General Técnica
29 OCT. 2014
N.º: 4163

CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD Y
POLÍTICAS SOCIALES

Secretaría General Técnica
Avda. de Hytasa, 14. Edif. Junta de Andalucía.
41071 Sevilla

E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES
	28 OCT. 2014
	Registro General 634/33724 Sevilla

156/14

En fecha 11 de agosto de 2014, tuvo entrada el oficio remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales solicitando el informe sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

La Ley 20/2007, de 17 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local, prevé en el artículo 8.1 que el Consejo Andaluz de Concertación Local contará con una Comisión Permanente para elevar a aquel las propuestas de informe en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales y de planificación en los que su informe sea preceptivo, asesorándolo en el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas.

Mediante Acuerdo del Pleno del Consejo Andaluz de Concertación Local de 4 de junio de 2009, se delegaron en la Comisión Permanente el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 3 letras a), b) y l) de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre.

Al amparo de las disposiciones anteriores, en la reunión de la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local, celebrada el día 23 de octubre de 2014, se analizó el proyecto anteriormente citado, adoptándose el Acuerdo cuya certificación se adjunta al presente Oficio. Asimismo, en cumplimiento del referido Acuerdo, se adjuntan observaciones particulares formuladas por el Ayuntamiento de Málaga y la Diputación Provincial de Huelva.

Se recuerda la obligación de remitir a este órgano, en el plazo de 10 días a contar desde el siguiente al de recepción de su dictamen, el informe-valoración de las observaciones efectuadas, indicando las que han sido atendidas y las que no. Todo ello para constancia y el seguimiento de su actuación y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.6 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Interior del Consejo Andaluz de Concertación Local (aprobado mediante Acuerdo de 26 de enero de 2009 y publicado en el BOJA núm. 31, de 16 de febrero del mismo año).



Fdo. María José Escudero Olmedo.

**D^a MARÍA JOSÉ ESCUDERO OLMEDO, SECRETARIA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL
CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL,**

CERTIFICA QUE: En relación con el informe solicitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local, en la sesión celebrada con fecha 23 de octubre 2014, adoptó el acuerdo que se transcribe a continuación:

“La Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local acuerda la emisión de informe con las siguientes observaciones:

OBSERVACIONES GENERALES

Partiendo de la premisa de que sea necesario el presente Anteproyecto para adaptar los Servicios Sociales en Andalucía a una nueva realidad social, económica y legislativa, y después de la vigencia de más de 25 años de la Ley 2/1988, de 4 abril, se considera imprescindible que esta nueva Ley aborde todos los aspectos del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía con el mayor rigor posible, y respetando en todo caso las competencias de todas las Administraciones implicadas en el desarrollo de la misma.

Centrándonos en las competencias locales en materia de servicios sociales, el artículo 92.2.c) del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el artículo 9.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) consideran competencia municipal la gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, que incluye la gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios

comunitarios, así como la gestión del equipamiento básico de los mismos y la promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos.

Según establece la LAULA en su artículo 6.2, estas competencias tienen la consideración de propias y mínimas y podrán ser ampliadas por leyes sectoriales.

Teniendo en consideración que la distribución competencial se asienta en la distinción entre servicios sociales "comunitarios" y "especializados", siendo así que los primeros corresponden a los municipios y los segundos a la Junta de Andalucía, habría de identificarse de forma más nítida, cuáles de estos servicios y sus recursos materiales y humanos (centros) corresponden a uno y otro espacio. De otra manera quedaría siempre en la duda si, por ejemplo, un centro de día de la tercera edad corresponde a una u otra categoría, ya que las funciones que se desarrollan en los mismos se pueden encuadrar abstractamente entre los que persiguen unas y otras políticas. Así tenemos, que centros de este tipo están en la actualidad gestionados unos por la Junta de Andalucía y otros por la EELL (y eso con apoyo en la normativa actual y, según vemos, también cabría en la que se proyecta). Dado que a partir de 31 de diciembre de 2015 los que no sean de competencia municipal habrían de pasar a la Comunidad Autónoma (Disp. transitoria segunda LRSAL), tendría que profundizarse en la distinción.

Por otro lado, si bien el Anteproyecto de Ley distingue entre los servicios sociales comunitarios, que constituyen la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y se dirigen a toda la ciudadanía y los servicios sociales especializados, que son aquéllos que se dirigen a determinados sectores de la población que requieren una atención específica, no delimita sin embargo la condición de comunitarios o especializados de los centros en los que se prestan los servicios sociales, por la relevancia que conlleva de cara a otras normas de rango inferior y para la aplicación de la normativa de régimen local.

Para concretar qué centros y servicios corresponden a los servicios sociales comunitarios o a los especializados, sirva como ejemplo lo previsto en el artículo 14 de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de protección y atención a las personas mayores de Andalucía.

Además de que las competencias municipales deben ser atribuidas y delimitadas en una norma con rango de Ley (artículo 92.2.º del Estatuto de Autonomía, 6.1 de la LAULA) y 25,2, 3 y 4 de la

1726

LBRL), ésta distinción también es necesaria para el cumplimiento de lo previsto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (en adelante LARSAL), en virtud de la cual deben asumirse por esta Comunidad Autónoma, antes del 31 de diciembre de 2015, las competencias que vinieran ejerciendo los municipios en relación con los servicios sociales. puesto que la disposición adicional única del Decreto-Ley 7/2014 de la CAA, en su párrafo segundo establece la "permanencia" en el ámbito local de las competencias en materia de servicios sociales atribuidas con anterioridad a la LRSAL: en este caso la gestión de los servicios sociales comunitarios (art. 92.2.c Estatuto y art. 9.3 LAULA).

OBSERVACIONES AL ARTICULADO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Apartado II. Párrafo cuarto.

Para mayor exactitud y reflejo de la realidad normativa competencial municipal, creemos que debería citarse en este Apartado, además del Estatuto, la LAULA y la LBRL, la LRSAL, así como el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Apartado IV. Párrafo primero

En este apartado se hace referencia al derecho a las prestaciones esenciales del sistema, como un "*derecho subjetivo de ciudadanía exigible ante las Administraciones Públicas que ostentan las competencias en la gestión y provisión de los mismos,...*", previéndose su regulación mediante un Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía que aprobará el Consejo de Gobierno.

Dado el carácter de "Derechos Subjetivos" que determinadas prestaciones van a ostentar (denominadas "prestaciones garantizadas"- art. 40 Anteproyecto-), se estima que las mismas deberían concretarse en una normativa de rango legal, como es este Anteproyecto de Ley, y no dejar su regulación para una posterior aprobación en Consejo de Gobierno, como se indica en este Apartado.

1 + 2 + 3
o como establece el art. 39.6 del Anteproyecto: “Reglamentariamente y a propuesta de la Consejería competente en materia de servicios sociales, se aprobará el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía”. A tal efecto se propone que este Catálogo de prestaciones de Servicios Sociales de Andalucía, se incorpore al mismo formando parte de su estructura articulada o bien como ANEXO.

Por otro lado, el reconocimiento de determinadas prestaciones como Derechos Subjetivos, y por ende “...exigible ante las Administraciones Públicas que ostentan las competencias en la gestión y provisión de los mismos...”, podría generar tanto para la Administración Autonómica como para los Gobiernos Locales, cada cual en su ámbito de competencias un importante y en su caso necesario incremento de recursos económicos y de personal. Por ello se estima que el sistema de financiación de esas prestaciones garantizadas, debe reforzarse sobre el que actualmente pudiera ser aplicable, debiendo quedar recogida esta financiación en el Anteproyecto (Título V) en una rigurosa memoria económica.

Para ello, la Junta de Andalucía debe consignar en sus presupuestos los créditos necesarios para cofinanciar los servicios sociales básicos de acuerdo con las competencias atribuidas, proponiéndose que los créditos que consigne para la financiación de las prestaciones garantizadas tengan la consideración de “ampliables”, de acuerdo con lo que establezca la normativa presupuestaria.

Apartado V. Párrafo séptimo

En referencia a la Agencia Andaluza de Servicios Sociales y Dependencia, en este apartado, y posteriormente en el art.47 del Anteproyecto, se dice que la misma “...es la organización esencial para la provisión y **gestión** de los recursos, servicios y prestaciones de naturaleza pública, ...”.

Teniendo en cuenta que los municipios ostentan la competencia sobre la **gestión** de los Servicios Sociales Comunitarios (art. 9.3 LAULA), creemos que en el Anteproyecto debería especificarse la estructura de la Agencia y sus competencias, dejando claro que éstas nunca pueden sustituir las que corresponden al ámbito de la Administración Local, o que corresponden expresamente a la Atención Primaria en Servicios Sociales.

Apartado V. Párrafo final.

En este apartado, se hace referencia al mandato que recae en el Consejo de Gobierno sobre “... *algunos aspectos regulatorios **esenciales** para la implantación y despliegue de la presente Ley como son el Mapa de Servicios Sociales, el Catálogo de Prestaciones Sociales de Andalucía y el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía*”

Sea el Consejo de Gobierno (en el caso del Catálogo- art.39 y art. 53b), y del Plan Estratégico- art. 72 y 53c) o la Consejería competente de la Junta Andalucía (para el supuesto del Mapa – art. 35 y 54d), se considera que cuestiones “esenciales”, y básicas como éstas, no deben dejarse para reglamentación posterior, debiendo la Ley acotar estos dos aspectos para garantizar un mínimo en su desarrollo.

ARTICULO 14

En el **Apartado 4**, se propone la siguiente **redacción alternativa**:

“4. En el Consejo de Servicios Sociales de Andalucía, y en los Consejos sectoriales de Servicios Sociales, la Presidencia corresponderá a la Administración Autonómica, la Vicepresidencia primera a la Administración Local, y la Vicepresidencia segunda a la sociedad civil”.

Justificación

La composición de los órganos de participación previstos en este artículo debe modularse según se trate. Para el Consejo de Servicios Sociales de Andalucía y, en su caso, los Consejos sectoriales de Servicios Sociales, la regulación sobre la Presidencia y Vicepresidencias debe responder a unos parámetros similares a otros órganos de participación análogos en otros sectores, con un reparto equitativo entre las dos Administraciones competentes, y, en este caso, con los agentes de la sociedad civil. En la actual redacción, dicha cuestión no queda regulada de forma clara, cosa que se pretende conseguir con la redacción propuesta.

1727
Por otro lado, se suprime la referencia a los Consejos Provinciales y Locales, que por imperativo de la potestad de autoorganización de las entidades locales (art.5 LAULA), debe quedar en el ámbito de la regulación local, como bien indica el art. 17 del Anteproyecto.

ARTICULO 15

En el Apartado 3, se propone la siguiente **redacción alternativa**:

“Reglamentariamente se determinarán el régimen de funcionamiento y la composición del Consejo, estableciendo en todo caso una representación paritaria en el mismo de las dos Administraciones que lo forman”.

Justificación:

El desarrollo reglamentario de la composición y el régimen de funcionamiento de este Consejo deberá hacerse con el instrumento de desarrollo que proceda atendiendo a su importancia, que se considera debe ser un Decreto. En cualquier caso, sí debe quedar determinado en la Ley que la presencia de ambas Administraciones en este órgano debe ser paritaria, atendiendo a los razonamientos ya esgrimidos de la importancia de la administración local en esta materia.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que, al ser los municipios y provincias un nivel de gobierno garantizado constitucionalmente, con legitimidad democrática y con competencias propias en esta materia, cuando se prevea su representación en órganos que se creen, no debe equipararse a la de los agentes sociales y otras organizaciones, como parece desprenderse de la redacción del artículo 14.3, cuando se hace referencia a la representación en dicho consejo de la administración pública y la sociedad civil.

ARTICULO 16

En el apartado 2, donde dice *“...Asimismo habrá de garantizarse la presencia de representantes de cada uno de los Consejos Sectoriales en el Consejo de servicios Sociales de Andalucía.”* Debe decir: *“...Asimismo habrá de garantizarse la presencia de representantes de cada uno de los Consejos Sectoriales en las sesiones del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía donde se traten*

cuestiones referidas al ámbito específico de las políticas de Servicios Sociales propias de cada Consejo Sectorial”.

Justificación

El carácter de especificidad material de cada Consejo sectorial que pueda crearse en materia de Servicios Sociales, que pueden ser variados, debe ser criterio de matización de la participación de algún representante de estos consejos Sectoriales en el consejo andaluz, cuando en el mismo se vaya a tratar temas que les conciernan por razón de la materia. Establecer una participación generalista de todos los Consejos sectoriales en el consejo Andaluz para todos los casos, se considera excesiva y reñida con los criterios de eficacia y racionalidad. La propuesta que se realiza garantiza una adecuada coordinación , por supuesto necesaria, solventando el problema anterior.

ARTICULO 21.- Voluntariado social

El artículo 9.3 letra c) de la LAULA recoge la competencia municipal de “la promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos”. Por ello se consideramos que debería hacerse referencia en el Anteproyecto a dicha competencia municipal.

ARTICULO 50

En el Apartado 2 se propone la siguiente **redacción alternativa**:

“Con objeto de garantizar la corresponsabilidad en la prestación de los servicios sociales y la estabilidad de los servicios y de sus profesionales, las Administraciones Públicas competentes se acogerán a cualquiera de las fórmulas de colaboración legalmente establecidas para las Administraciones Públicas”

Justificación

Se considera que los términos utilizados por el Anteproyecto en el Apartado 2 “...la Junta de Andalucía arbitrará las fórmulas de gestión más adecuadas, tales como...”, no son los más adecuados en el contexto de colaboración y cooperación entre Administraciones Públicas en el que se

utilizan, proponiéndose al efecto la redacción alternativa anterior.

ARTICULO 51

Sin perjuicio de hacer una valoración muy positiva de la creación de la Comisión de Coordinación y Colaboración de los Servicios Sociales, como órgano interadministrativo de permanente colaboración entre la Administración de la Junta de Andalucía y los Gobiernos Locales, se han de realizar las siguientes matizaciones a la redacción:

En el Apartado 3, donde dice "...*Consejo Andaluz de Concertación Local de Andalucía o el...*" debe decir: "...Consejo Andaluz de Concertación Local o el..."

Justificación

Corrección error gramatical.

En el Apartado 3 letra a) se propone la **adición** del siguiente **inciso final**: "...**mediante informe preceptivo de los mismos**".

Justificación

Se considera que un instrumento tan importante como son los Planes Estratégicos de Servicios Sociales de Andalucía, deberían ser informados preceptivamente por esta Comisión de Coordinación y Colaboración.

En el Apartado 3 letra c) donde dice: "*Conocer los proyectos de disposiciones de carácter general que afecten a competencias de ejecución o gestión de los servicios sociales de competencia municipal*" debe decir "Conocer **e informar** los proyectos de disposiciones de carácter general que afecten a competencias de ejecución o gestión de los servicios sociales de competencia municipal".

Justificación

Se considera que debe hacerse mención a la emisión de informe como instrumento adecuado para que esta Comisión de Coordinación y Colaboración de Servicios Sociales puede hacer sus aportaciones.

En el Apartado 4, se propone la **adición** de un **inciso final** del siguiente tenor: “**La Vicepresidencia será ejercida por un representante de los Gobiernos Locales, a propuesta de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación en Andalucía**”.

Justificación

En este importante órgano paritario e interadministrativo, debe preverse la figura de la Vicepresidencia, que debe recaer en los Gobiernos Locales, a designar por la asociación de mayor implantación en Andalucía.

ARTICULO 52

En el Apartado 3, donde dice “...*podrán involucrar*...” debe decir “...**podrán contar con**...”

Justificación

Se estima que el término propuesto es más adecuado en el contexto de colaboración de las Administraciones, en el que se enmarca este apartado.

ARTÍCULO 55.- Entidades Locales

En el Apartado 3 al referirse a las competencias de las entidades locales, debe tenerse en cuenta, que las competencias en materia de servicios sociales comunitarios deben ir referidas a los municipios, no a sus órganos de gobierno (Ayuntamientos). Los municipios son las entidades locales titulares genuinas de las competencias en esta materia previstas en el artículo 9.3 de la LAULA.

Por otra parte, en el Apartado 4 de este artículo se prevé la posibilidad de que los municipios con población inferior a 20.000 habitantes opten a prestar los servicios sociales comunitarios a través de la asistencia material de la provincia al municipio, regulada en el artículo 14 de la LAULA.

A este respecto, debemos señalar que la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, reconoce competencias propias a los municipios andaluces sin establecer diferencias para su ejercicio entre los municipios en función de su población, por lo que consideramos que no debería realizarse esta distinción.

En el Apartado 6 deben efectuarse las mismas consideraciones del Apartado 3, sobre la mención a las Diputaciones Provinciales, ya que son las provincias y no las Diputaciones las entidades que ostentan competencias de asistencia a los municipios en la prestación de servicios sociales comunitarios, conforme a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la LAULA.

En el Apartado 7, se propone la siguiente **redacción alternativa**:

“7. Las provincias podrán gestionar servicios sociales comunitarios que atiendan a varios municipios, de acuerdo con la normativa de régimen local y mediante las fórmulas legalmente previstas para ello”.

Justificación

Partiendo de que la competencia en servicios sociales comunitarios es municipal (art. 9.3 LAULA), y correspondiéndole a las provincias funciones de asistencia a los municipios (art. 11 LAULA), creemos que no debe limitarse, como hace este apartado, las posibles fórmulas de asistencia de estas últimas, sino que deben ser ambas Entidades Locales, municipios y provincias, dentro de sus competencias y potestad de autoorganización, y entre las legalmente posibles, las que prevean las fórmulas de asistencia en esta materia.

ARTÍCULO 72

En el Apartado 2, donde dice: “...*los mecanismos de evaluación sistemática y continuada del propio plan, garantizando la participación social en la misma*” debe decir: “... los mecanismos de evaluación sistemática y continuada del propio plan, **la distribución y alcance temporal de las acciones y el Presupuesto necesario para llevarlo a cabo**, garantizando la participación social en la misma”

De otro lado, al describir este precepto los elementos o aspectos básicos que debe contener el Plan, se han olvidado dos elementos estratégicos fundamentales como son: el Tiempo y el Presupuesto. No puede concebirse un buen Plan si no se determina un calendario o temporalización para hacerlo, o sin presupuesto.

ARTICULO 74

En el Apartado 1 donde dice: "... podrá elaborar los Planes específicos que se consideren oportunos en razón de las necesidades y problemas sociales detectados para colectivos o ámbitos territoriales específicos, garantizándose la adecuada participación ciudadana" debe decir: "...podrá elaborar los Planes específicos que se consideren oportunos en razón de las necesidades y problemas sociales detectados para colectivos o ámbitos territoriales específicos, **en cuyo caso contará con la colaboración de las entidades locales correspondientes a dicho ámbito territorial, y** garantizándose la adecuada participación ciudadana"

Justificación

Para la elaboración de los Planes específicos de Servicios Sociales, en el supuesto que los problemas sociales detectados se localicen en un determinado ámbito territorial, se debe contar con la participación y colaboración de las entidades locales correspondientes a dicho territorio.

ARTÍCULO 84.- Competencia.

En el Apartado 3 de este artículo, cuando se dice que los municipios y demás entidades locales deberán colaborar con los servicios de inspección de la Administración de la Junta de Andalucía, debería especificarse en qué consiste dicha colaboración. En el caso de que consista en actuaciones materiales de inspección, podría tratarse de la atribución de nueva competencia que requerirían su oportuna financiación, conforme al artículo 25 LAULA

ARTÍCULO 95

En el Apartado 3, debería especificarse, para mayor claridad, cuáles serían las "*funciones reservadas exclusivamente a la iniciativa pública*", ya que la reserva de servicios públicos locales ha de hacerse por norma con rango de Ley (art. 32 LAULA).

1735
ARTÍCULO 103

En el Apartado 1 letra b) se propone la **adición** del siguiente **inciso final**:

“Los Presupuestos de las Entidades Locales de Andalucía, como parte de la financiación de los servicios sociales de su competencia”

Justificación

Especificar que los Presupuestos de las Entidades Locales financian sólo una parte de los servicios sociales de su competencia (art. 9.3 LAULA), correspondiendo el resto a otras Administraciones.

ARTÍCULO 104

Se propone la **adición** de un nuevo Apartado 3 bis:

“3. bis. Los créditos que consigne la Comunidad Autónoma en sus presupuestos para la financiación de las prestaciones garantizadas tendrán la consideración de ampliables, de acuerdo con lo que establezca la normativa presupuestaria.”

Justificación

Es oportuno incluir en los artículos relativos a financiación que los créditos correspondientes a las prestaciones de derecho subjetivo tendrán la consideración de ampliables, como se ya se destacó en la observación realizada al Apartado IV párrafo primero de la Exposición de Motivos.

ARTICULO 107

Se propone la siguiente **redacción alternativa**:

“1. La Comunidad Autónoma de Andalucía colaborará en la financiación de los Servicios

Sociales Comunitarios según lo establecido en el artículo 24 de la LAULA.

2. En el supuesto de colaboración adicional mediante programas de colaboración financiera específica para materias concretas, se realizará de acuerdo con los criterios que se establezcan en la planificación autonómica y el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía. En estos casos, el nivel de esfuerzo presupuestario de los Ayuntamientos para la prestación de los servicios sociales de su competencia constituirá un criterio de valoración para el acceso a esta financiación.”.

Justificación

La financiación de los Servicios Sociales Comunitarios debe respetar, en todo caso, el sistema de colaboración financiera establecido en el apartado 1 del art. 24 de la LAULA, tanto a través del mecanismo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma previsto en el art. 192 Estatuto de Autonomía, como potestativa y adicionalmente, mediante los programas de colaboración financiera específica.

En ningún caso el Anteproyecto de Ley puede modificar la LAULA, ley aprobada por mayoría absoluta.

ARTÍCULO 108. Financiación de los servicios sociales especializados

En el Apartado 2 se habla de la financiación de los servicios sociales especializados de titularidad local. A este respecto, debe tenerse en cuenta que no puede hablarse de “servicios sociales especializados de titularidad local”, salvo que se atribuya alguna competencia al respecto en este Anteproyecto de Ley, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de régimen local.

En la actualidad los servicios sociales especializados no son competencia de los municipios, al no haberseles atribuido por norma con rango de ley. Por ello, para su ejercicio deberá atribuírsele como competencia propia por una Ley (con su correspondiente financiación), proceder a su delegación o someterse al régimen previsto para el ejercicio de las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación (art. 7.4 Ley 7/1985, y Decreto-Ley 7/2014) y 25 de la LAULA.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA

Donde dice “*Las prestaciones definidas en el artículo 41 como garantizadas,...*” debe decir “*Las prestaciones definidas en el artículo 40 como garantizadas,...*”

Justificación

Corrección error sistemático.

Asimismo, CERTIFICA, que en la misma sesión, la representación de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias formuló las siguientes observaciones:

OBSERVACIONES GENERALES

En el Anteproyecto que se somete a informe se regulan competencias locales por una norma con rango de ley, tal como exige el art. 25 LBRL, y se mantiene en la redacción dada por la LRSAL. Además de esta reserva de ley, se exige por esta norma que el Anteproyecto se acompañe de una memoria económica, así como la previsión de “*...los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales ...*” (art. 25.4 LBRL).

Apartado V. Párrafo cuarto

En referencia a los Servicios Sociales Comunitarios, en este apartado se indica, y posteriormente en el articulado del Anteproyecto (arts. 25 y ss) se confirma, que “*...en esta Ley quedan reforzados con su amplia definición, sus funciones y el establecimiento de la figura del “profesional de referencia”, a la vez que constituyen la puerta de acceso a todas las prestaciones, recursos y servicios, tanto del nivel básico como del especializado*”.

Ese “*refuerzo*” de las funciones de los Servicios Sociales Comunitarios, cuya gestión es competencia municipal (art. 9. 3 LAULA), deberá venir acompañado por imperativo legal como va

indicamos anteriormente, del oportuno “refuerzo” de la financiación de estos Servicios por parte de la Administración Autonómica (Título V del Anteproyecto), recordándose al respecto lo que establece el art. 24.1 y 25 LAULA:

En base a lo anterior, la Administración de la Junta de Andalucía tiene la responsabilidad de garantizar los recursos económicos-financieros necesarios, en función de su marco competencial, para que la ordenación y provisión de los servicios sociales comunitarios establecidos por la presente ley se cumplan adecuadamente, y en consecuencia entendemos que en el Anteproyecto debería concretarse más la dotación presupuestaria y establecer fórmulas estables de financiación.

La Comisión Permanente acuerda también dar traslado a la Consejería solicitante de las observaciones particulares formuladas por el Ayuntamiento de Málaga y la Diputación Provincial de Huelva.

Y para que así conste y surta los efectos oportunos, se expide la presente certificación del contenido del acta correspondiente a la sesión antes mencionada de este órgano colegiado, en Sevilla, a 23 de octubre de 2014.

LA SECRETARIA



María José Escudero Olmedo.

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de Anteproyecto de Ley citado, formula las siguientes observaciones y enmiendas:

OBSERVACIONES GENERALES

Partiendo de la premisa de que sea necesario el presente Anteproyecto para adaptar los Servicios Sociales en Andalucía a una nueva realidad social, económica y legislativa, después de la vigencia de más de 25 años de la Ley 2/1988, de 4 abril, se considera imprescindible que esta nueva Ley aborde todos los aspectos del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía con el mayor rigor posible, y respetando en todo caso las competencias de todas las Administraciones implicadas en el desarrollo de la misma.

Centrándonos en las competencias locales en materia de servicios sociales, el artículo 92.2.e) del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el artículo 9.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) consideran competencia municipal la gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, que incluye la gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios, así como la gestión del equipamiento básico de los mismos y la promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos.

Según establece la LAULA en su artículo 6.2, estas competencias tienen la consideración de propias y mínimas y podrán ser ampliadas por leyes sectoriales.

M En el Anteproyecto que se somete a informe se regulan competencias locales por una norma con rango de ley, tal como exige el art. 25 LBRL, y se mantiene en la redacción dada por la LRSAL. Además de esta reserva de ley, se exige por esta norma que el Anteproyecto se acompañe de una memoria económica, así como la previsión de "...los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales ..." (art. 25.4 LBRL).

Teniendo en consideración que la distribución competencial se asienta en la distinción entre servicios sociales "comunitarios" y "especializados", siendo así que los

primeros corresponden a los municipios y los segundos a la Junta de Andalucía, habría de identificarse de forma más nítida, cuáles de estos servicios y sus recursos materiales y humanos (centros) corresponden a uno y otro espacio. De otra manera quedaría siempre en la duda si, por ejemplo, un centro de día de la tercera edad corresponde a una u otra categoría, ya que las funciones que se desarrollan en los mismos se pueden encuadrar abstractamente entre los que persiguen unas y otras políticas. Así tenemos, que centros de este tipo están en la actualidad gestionados unos por la Junta de Andalucía y otros por la EELL (y eso con apoyo en la normativa actual y, según vemos, también cabría en la que se proyecta). Dado que a partir de 31 de diciembre de 2015 los que no sean de competencia municipal habrían de pasar a la Comunidad Autónoma (Disp. transitoria segunda LRSAL), tendría que profundizarse en la distinción.

Por otro lado, si bien el Anteproyecto de Ley distingue entre los servicios sociales comunitarios, que constituyen la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y se dirigen a toda la ciudadanía y los servicios sociales especializados, que son aquellos que se dirigen a determinados sectores de la población que requieren una atención específica, no delimita sin embargo la condición de comunitarios o especializados de los centros en los que se prestan los servicios sociales, por la relevancia que conlleva de cara a otras normas de rango inferior y para la aplicación de la normativa de régimen local.

Para concretar qué centros y servicios corresponden a los servicios sociales comunitarios o a los especializados, sirva como ejemplo lo previsto en el artículo 14 de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de protección y atención a las personas mayores de Andalucía.

Además de que las competencias municipales deben ser atribuidas y delimitadas en una norma con rango de Ley (artículo 92.2.º del Estatuto de Autonomía, 6.1 de la LAULA) y 25.2, 3 y 4 de la LBRL), ésta distinción también es necesaria para el cumplimiento de lo previsto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 27/2015, de 27 de diciembre (en adelante LARSAL), en virtud de la cual deben asumirse por esta Comunidad Autónoma, antes del 31 de diciembre de 2015, las competencias que vinieran ejerciendo los municipios en relación con los servicios sociales, puesto que la disposición adicional única del Decreto-Ley 7/2014 de la CAA, en su párrafo segundo establece la "permanencia" en el ámbito local de las competencias en materia de servicios sociales atribuidas con anterioridad a la LRSAL: en este caso la gestión de los servicios sociales comunitarios (art. 92.2 c Estatuto y art. 9.3 LAULA).

OBSERVACIONES AL ARTICULADO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Apartado II. Párrafo cuarto:

Para mayor exactitud y reflejo de la realidad normativa competencial municipal, creemos que debería citarse en este Apartado, además del Estatuto, la LAULA y la LBRL, la LRSAL, así como el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Apartado IV. Párrafo primero

En este apartado se hace referencia al derecho a las prestaciones esenciales del sistema, como un *"derecho subjetivo de ciudadanía exigible ante las Administraciones Públicas que ostentan las competencias en la gestión y provisión de los mismos, ..."*, previéndose su regulación mediante un Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía que aprobará el Consejo de Gobierno.

Dado el carácter de "Derechos Subjetivos" que determinadas prestaciones van a ostentar (denominadas "prestaciones garantizadas" art. 40 Anteproyecto-), se estima que las mismas deberían concretarse en una normativa de rango legal, como es este Anteproyecto de Ley, y no dejar su regulación para una posterior aprobación en Consejo de Gobierno, como se indica en este Apartado, o como establece el art. 39.6 del Anteproyecto: *"Reglamentariamente y a propuesta de la Consejería competente en materia de servicios sociales, se aprobará el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía"*. A tal efecto se propone que este Catálogo de prestaciones de Servicios Sociales de Andalucía, se incorpore al mismo formando parte de su estructura articulada o bien como ANEXO.

Por otro lado, el reconocimiento de determinadas prestaciones como Derechos Subjetivos, y por ende *"...exigible ante las Administraciones Públicas que ostentan las competencias en la gestión y provisión de los mismos..."*, podría generar tanto para la Administración Autónoma como para los Gobiernos Locales, cada cual en su ámbito de competencias un importante y en su caso necesario incremento de recursos económicos y de personal. Por ello se estima que el sistema de financiación de esas prestaciones garantizadas, debe reforzarse sobre el que actualmente pudiera ser aplicable, debiendo quedar recogida esta financiación en el Anteproyecto (Título V) en una rigurosa memoria económica.

Para ello, la Junta de Andalucía debe consignar en sus presupuestos los créditos necesarios para cofinanciar los servicios sociales básicos de acuerdo con las competencias atribuidas, proponiéndose que los créditos que consigne para la financiación de las prestaciones garantizadas tengan la consideración de "ampliables", de acuerdo con lo que establezca la normativa presupuestaria.

Apartado V. Párrafo cuarto

En referencia a los Servicios Sociales Comunitarios, en este apartado se indica, y posteriormente en el articulado del Anteproyecto (arts. 25 y ss) se confirma, que *"...en esta Ley quedan reforzados con su amplia definición, sus funciones y el establecimiento de la figura del "profesional de referencia", a la vez que constituyen la puerta de acceso a todas las prestaciones, recursos y servicios, tanto del nivel básico como del especializado"*.

Ese "refuerzo" de las funciones de los Servicios Sociales Comunitarios, cuya gestión es competencia municipal (art. 9.3 LAULA), deberá venir acompañado por imperativo legal, como ya indicamos anteriormente, del oportuno "refuerzo" de la financiación de estos Servicios por parte de la Administración Autónoma (Título V del Anteproyecto), recordándose al respecto lo que establece el art. 24.1 y 25 LAULA.

En base a lo anterior, la Administración de la Junta de Andalucía tiene la responsabilidad de garantizar los recursos económicos-financieros necesarios, en función de su marco competencial, para que la ordenación y provisión de los servicios sociales comunitarios establecidos por la presente ley se cumplan adecuadamente, y en consecuencia entendemos que en el Anteproyecto debería concretarse más la dotación presupuestaria y establecer fórmulas estables de financiación.

Apartado V. Párrafo séptimo

En referencia a la Agencia Andaluza de Servicios Sociales y Dependencia, en este apartado, y posteriormente en el art.47 del Anteproyecto, se dice que la misma *"...es la organización esencial para la provisión y gestión de los recursos, servicios y prestaciones de naturaleza pública, ..."*.

Teniendo en cuenta que los municipios ostentan la competencia sobre la gestión de los Servicios Sociales Comunitarios (art. 9.3 LAULA), creemos que en el

**CONSEJO ANDALUZ DE
GOBIERNOS LOCALES**

SECRETARÍA GENERAL

Anteproyecto debería especificarse la estructura de la Agencia y sus competencias, dejando claro que éstas nunca pueden sustituir las que corresponden al ámbito de la Administración Local, o que corresponden expresamente a la Atención Primaria en Servicios Sociales.

Apartado V. Párrafo final.

En este apartado, se hace referencia al mandato que recae en el Consejo de Gobierno sobre "...*algunos aspectos regulatorios esenciales para la implantación y despliegue de la presente Ley como son el Mapa de Servicios Sociales, el Catálogo de Prestaciones Sociales de Andalucía y el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía*"

Sea el Consejo de Gobierno (en el caso del Catálogo- art. 39 y art. 53b), y del Plan Estratégico- art. 72 y 53e) o la Consejería competente de la Junta Andalucía (para el supuesto del Mapa - art. 35 y 54d), se considera que cuestiones "esenciales", y básicas como éstas, no deben dejarse para reglamentación posterior, debiendo la Ley acotar estos dos aspectos para garantizar un mínimo en su desarrollo.

ARTICULO 14

En el Apartado 4, se propone la siguiente redacción alternativa:

"4. En el Consejo de Servicios Sociales de Andalucía, y en los Consejos sectoriales de Servicios Sociales, la Presidencia corresponderá a la Administración Autonómica, la Vicepresidencia primera a la Administración Local, y la Vicepresidencia segunda a la sociedad civil"

Justificación

La composición de los órganos de participación previstos en este artículo debe modularse según se trate. Para el Consejo de Servicios Sociales de Andalucía y, en su caso, los Consejos sectoriales de Servicios Sociales, la regulación sobre la Presidencia y Vicepresidencias debe responder a unos parámetros similares a otros órganos de participación análogos en otros sectores, con un reparto equitativo entre las dos Administraciones competentes, y, en este caso, con los agentes de la sociedad civil. En la actual redacción, dicha cuestión no queda regulada de forma clara, cosa que se pretende conseguir con la redacción propuesta.

Por otro lado, se suprime la referencia a los Consejos Provinciales y Locales, que por imperativo de la potestad de autoorganización de las entidades locales (art.5 LAULA), debe quedar en el ámbito de la regulación local, como bien indica el art. 17 del Anteproyecto.

ARTICULO 15

En el Apartado 3, se propone la siguiente redacción alternativa:

"Reglamentariamente se determinarán el régimen de funcionamiento y la composición del Consejo, estableciendo en todo caso una representación paritaria en el mismo de las dos Administraciones que lo forman"

Justificación

El desarrollo reglamentario de la composición y el régimen de funcionamiento de este Consejo deberá hacerse con el instrumento de desarrollo que proceda atendiendo a su importancia, que se considera debe ser un Decreto. En cualquier caso, sí debe quedar determinado en la Ley que la presencia de ambas Administraciones en este órgano debe ser paritaria, atendiendo a los razonamientos ya esgrimidos de la importancia de la administración local en esta materia.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que, al ser los municipios y provincias un nivel de gobierno garantizado constitucionalmente, con legitimidad democrática y con competencias propias en esta materia, cuando se prevea su representación en órganos que se creen, no debe equipararse a la de los agentes sociales y otras organizaciones, como parece desprenderse de la redacción del artículo 14.3, cuando se hace referencia a la representación en dicho consejo de la administración pública y la sociedad civil.

ARTICULO 16

En el Apartado 2, donde dice "... Asimismo habrá de garantizarse la presencia de representantes de cada uno de los Consejos Sectoriales en el Consejo de Servicios Sociales de Andalucía." Debe decir: "... Asimismo habrá de garantizarse la presencia de representantes de cada uno de los Consejos Sectoriales en las sesiones del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía donde se traten cuestiones referidas al ámbito específico de las políticas de Servicios Sociales propias de cada Consejo Sectorial".

Justificación

El carácter de especificidad material de cada Consejo sectorial que pueda crearse en materia de Servicios Sociales, que pueden ser variados, debe ser criterio de matización de la participación de algún representante de estos consejos Sectoriales en el consejo andaluz, cuando en el mismo se vaya a tratar temas que les conciernan por razón de la materia. Establecer una participación generalista de todos los Consejos sectoriales en el consejo Andaluz para todos los casos, se considera excesiva y refuda con los criterios de eficacia y racionalidad. La propuesta que se realiza garantiza una adecuada coordinación, por supuesto necesaria, solventando el problema anterior.

ARTICULO 21

El artículo 9.3 letra e) de la LAULA recoge la competencia municipal de "la promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos". Por ello se consideramos que debería hacerse referencia en el Anteproyecto a dicha competencia municipal.

ARTICULO 50

En el Apartado 2 se propone la siguiente redacción alternativa:

"Con objeto de garantizar la corresponsabilidad en la prestación de los servicios sociales y la estabilidad de los servicios y de sus profesionales, las Administraciones Públicas competentes se acogerán a cualquiera de las fórmulas de colaboración legalmente establecidas para las Administraciones Públicas"

M

Justificación

Se considera que los términos utilizados por el Anteproyecto en el Apartado 2 "...la Junta de Andalucía arbitrará las fórmulas de gestión más adecuadas, tales como...", no son los más adecuados en el contexto de colaboración y cooperación entre Administraciones Públicas en el que se utilizan, proponiéndose al efecto la redacción alternativa anterior.

ARTICULO 51

Sin perjuicio de hacer una valoración muy positiva de la creación de la Comisión de Coordinación y Colaboración de los Servicios Sociales, como órgano interadministrativo de permanente colaboración entre la Administración de la Junta de Andalucía y los Gobiernos Locales, se han de realizar las siguientes matizaciones a la redacción:

En el Apartado 3, donde dice "...Consejo Andaluz de Concertación Local de Andalucía o el..." debe decir: "...Consejo Andaluz de Concertación Local o el..."

Justificación

Corrección error gramatical.

En el Apartado 3 letra a) se propone la adición del siguiente inciso final: "...mediante informe preceptivo de los mismos".

Justificación

Se considera que un instrumento tan importante como son los Planes Estratégicos de Servicios Sociales de Andalucía, deberían ser informados preceptivamente por esta Comisión de Coordinación y Colaboración.

En el Apartado 3 letra c) donde dice: "Conocer los proyectos de disposiciones de carácter general que afecten a competencias de ejecución o gestión de los servicios sociales de competencia municipal" debe decir "Conocer e **informar** los proyectos de disposiciones de carácter general que afecten a competencias de ejecución o gestión de los servicios sociales de competencia municipal".

Justificación

Se considera que debe hacerse mención a la emisión de informe como instrumento adecuado para que esta Comisión de Coordinación y Colaboración de Servicios Sociales puede hacer sus aportaciones.

En el Apartado 4, se propone la adición de un inciso final del siguiente tenor: "La Vicepresidencia será ejercida por un representante de los Gobiernos Locales, a propuesta de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación en Andalucía".

Justificación

CONSEJO ANDALUZ DE
GOBIERNOS LOCALES

SECRETARÍA GENERAL

En este importante órgano paritario e interadministrativo, debe preverse la figura de la Vicepresidencia, que debe recaer en los Gobiernos Locales, a designar por la asociación de mayor implantación en Andalucía.

ARTICULO 52

En el Apartado 3, donde dice "...podrán involucrar..." debe decir "...podrán contar con..."

Justificación

Se estima que el término propuesto es más adecuado en el contexto de colaboración de las Administraciones, en el que se enmarca este apartado.

ARTÍCULO 55

En el Apartado 3 al referirse a las competencias de las entidades locales, debe tenerse en cuenta, que las competencias en materia de servicios sociales comunitarios deben ir referidas a los municipios, no a sus órganos de gobierno (Ayuntamientos). Los municipios son las entidades locales titulares genuinas de las competencias en esta materia previstas en el artículo 9.3 de la LAULA.

Por otra parte, en el Apartado 4 de este artículo se prevé la posibilidad de que los municipios con población inferior a 20.000 habitantes opten a prestar los servicios sociales comunitarios a través de la asistencia material de la provincia al municipio, regulada en el artículo 14 de la LAULA.

M A este respecto, debemos señalar que la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, reconoce competencias propias a los municipios andaluces sin establecer diferencias para su ejercicio entre los municipios en función de su población, por lo que consideramos que no debería realizarse esta distinción.

En el Apartado 6 deben efectuarse las mismas consideraciones del Apartado 3, sobre la mención a las Diputaciones Provinciales, ya que son las provincias y no las Diputaciones las entidades que ostentan competencias de asistencia a los municipios en la prestación de servicios sociales comunitarios, conforme a lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la LAULA.

En el Apartado 7, se propone la siguiente redacción alternativa:

"7. Las provincias podrán gestionar servicios sociales comunitarios que atiendan a varios municipios, de acuerdo con la normativa de régimen local y mediante las fórmulas legalmente previstas para ello".

Justificación

Partiendo de que la competencia en servicios sociales comunitarios es municipal (art. 9.3 LAULA), y correspondiéndole a las provincias funciones de asistencia a los municipios (art. 11 LAULA), creemos que no debe limitarse, como hace este apartado, las posibles fórmulas de asistencia de estas últimas, sino que deben ser ambas Entidades Locales, municipios y provincias, dentro de sus competencias y potestad de autoorganización, y entre las legalmente posibles, las que prevean las fórmulas de asistencia en esta materia.

ARTÍCULO 72

En el Apartado 2, donde dice: *"...los mecanismos de evaluación sistemática y continuada del propio plan, garantizando la participación social en la misma"* debe decir: *"... los mecanismos de evaluación sistemática y continuada del propio plan, la distribución y alcance temporal de las acciones y el Presupuesto necesario para llevarlo a cabo, garantizando la participación social en la misma"*

De otro lado, al describir este precepto los elementos o aspectos básicos que debe contener el Plan, se han olvidado dos elementos estratégicos fundamentales como son: el Tiempo y el Presupuesto. No puede concebirse un buen Plan si no se determina un calendario o temporalización para hacerlo, o sin presupuesto.

ARTÍCULO 74

En el Apartado 1 donde dice: *"... podrá elaborar los Planes específicos que se consideren oportunos en razón de las necesidades y problemas sociales detectados para colectivos o ámbitos territoriales específicos, garantizándose la adecuada participación ciudadana"* debe decir: *"... podrá elaborar los Planes específicos que se consideren oportunos en razón de las necesidades y problemas sociales detectados para colectivos o ámbitos territoriales específicos, en cuyo caso contará con la colaboración de las entidades locales correspondientes a dicho ámbito territorial, y garantizándose la adecuada participación ciudadana"*

Justificación

Para la elaboración de los Planes específicos de Servicios Sociales, en el supuesto que los problemas sociales detectados se localicen en un determinado ámbito territorial, se debe contar con la participación y colaboración de las entidades locales correspondientes a dicho territorio.

ARTÍCULO 84

En el Apartado 3 de este artículo, cuando se dice que los municipios y demás entidades locales deberán colaborar con los servicios de inspección de la Administración de la Junta de Andalucía, debería especificarse en qué consiste dicha colaboración. En el caso de que consista en actuaciones materiales de inspección, podría tratarse de la atribución de nueva competencia que requerirían su oportuna financiación, conforme al artículo 25 LAULA.

ARTÍCULO 95

En el Apartado 3, debería especificarse, para mayor claridad, cuáles serían las *"funciones reservadas exclusivamente a la iniciativa pública"*, ya que la reserva de servicios públicos locales ha de hacerse por norma con rango de Ley (art. 32 LAULA).

ARTÍCULO 103

En el Apartado 1 letra b) se propone la **adición** del siguiente inciso final:

"Los Presupuestos de las Entidades Locales de Andalucía, como parte de la financiación de los servicios sociales de su competencia"

Justificación

Especificar que los Presupuestos de las Entidades Locales financian sólo una parte de los servicios sociales de su competencia (art. 9.3 LAULA), correspondiendo el resto a otras Administraciones.

ARTÍCULO 104

1694

**CONSEJO ANDALUZ DE
GOBIERNOS LOCALES**

SECRETARÍA GENERAL

Se propone la adición de un nuevo Apartado 3 bis:

“3. bis. Los créditos que consigne la Comunidad Autónoma en sus presupuestos para la financiación de las prestaciones garantizadas tendrán la consideración de ampliables, de acuerdo con lo que establezca la normativa presupuestaria.”

Justificación

Es oportuno incluir en los artículos relativos a financiación que los créditos correspondientes a las prestaciones de derecho subjetivo tendrán la consideración de ampliables, como ya se destacó en la observación realizada al Apartado IV párrafo primero de la Exposición de Motivos.

ARTICULO 107

Se propone la siguiente redacción alternativa:

“1. La Comunidad Autónoma de Andalucía colaborará en la financiación de los Servicios Sociales Comunitarios según lo establecido en el artículo 24 de la LAULA.

2. En el supuesto de colaboración adicional mediante programas de colaboración financiera específica para materias concretas, se realizará de acuerdo con los criterios que se establezcan en la planificación autonómica y el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía. En estos casos, el nivel de esfuerzo presupuestario de los Ayuntamientos para la prestación de los servicios sociales de su competencia constituirá un criterio de valoración para el acceso a esta financiación.”

Justificación

La financiación de los Servicios Sociales Comunitarios debe respetar, en todo caso, el sistema de colaboración financiera establecido en el apartado 1 del art. 24 de la LAULA, tanto a través del mecanismo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma previsto en el art. 192 Estatuto de Autonomía, como potestativa y adicionalmente, mediante los programas de colaboración financiera específica.

En ningún caso el Anteproyecto de Ley puede modificar la LAULA, ley aprobada por mayoría absoluta.

ARTÍCULO 108

En el Apartado 2 se habla de la financiación de los servicios sociales especializados de titularidad local. A este respecto, debe tenerse en cuenta que no puede hablarse de "servicios sociales especializados de titularidad local", salvo que se atribuya alguna competencia al respecto en este Anteproyecto de Ley, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de régimen local.

En la actualidad los servicios sociales especializados no son competencia de los municipios, al no haberseles atribuido por norma con rango de ley. Por ello, para su ejercicio deberá atribuirsele como competencia propia por una Ley (con su correspondiente financiación), proceder a su delegación o someterse al régimen previsto para el ejercicio de las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación (art. 7.4 Ley 7/1985, y Decreto-Ley 7/2014) y 25 de la LAULA.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA

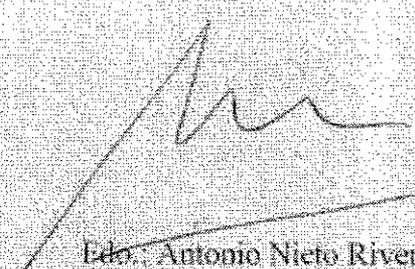
Donde dice "*Las prestaciones definidas en el artículo 41 como garantizadas...*" debe decir "*Las prestaciones definidas en el artículo 40 como garantizadas...*"

Justificación

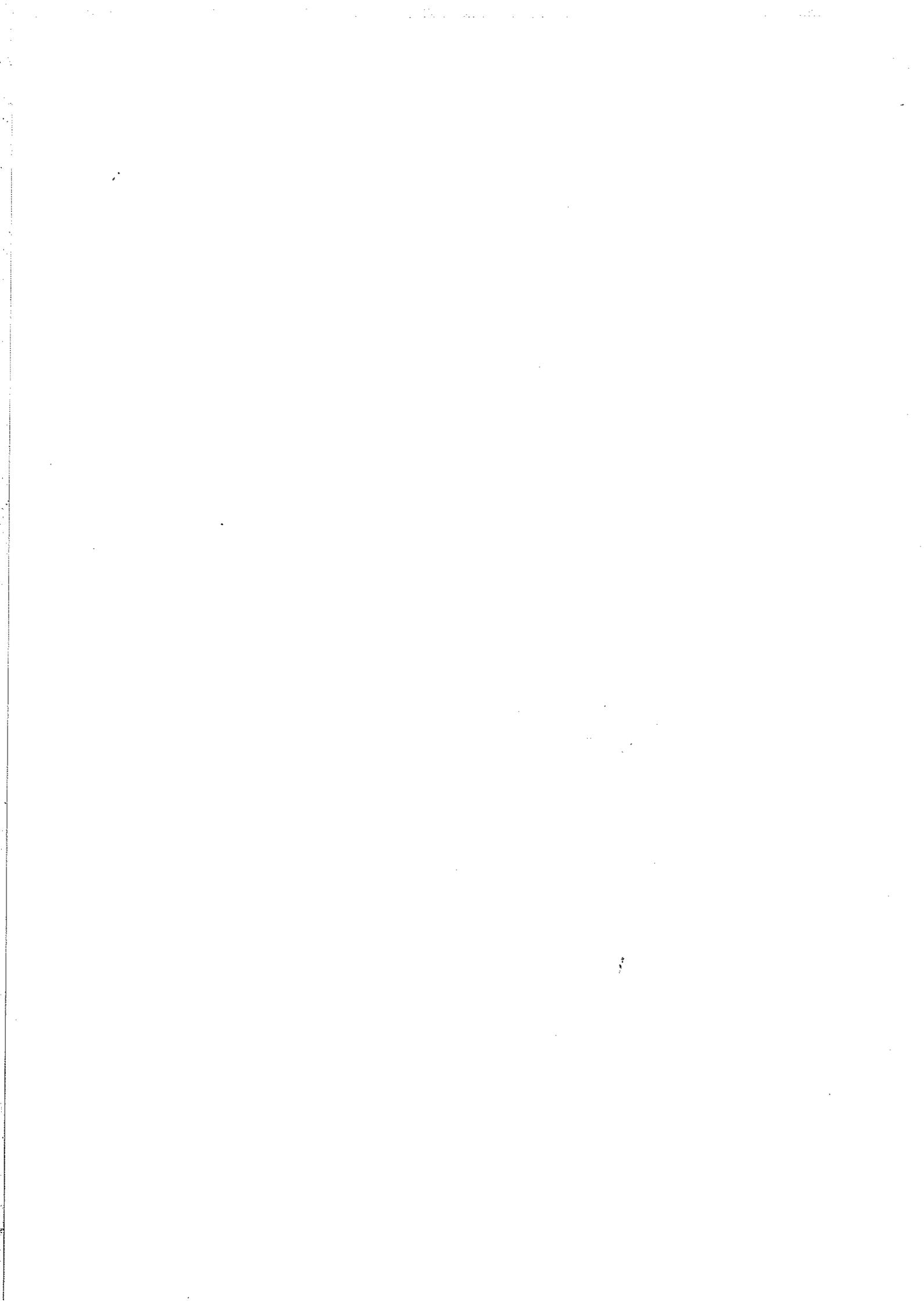
Corrección error sistemático.

En Sevilla, a 22 de octubre de 2014

EL SECRETARIO GENERAL



Edo. Antonio Nieto Rivera





Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía

Ref. 2051 / 31.10.14

SGT. 1700

REGISTRO DE ENTRADA Secretaría General Técnica
29 OCT. 2014
N.º: 4161

Fecha: 28 de octubre de 2014
 N/Ref.: SC/AJ Informe N° 09/14
 Asunto: Informe sobre Proyecto Normativo

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA
 CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD Y
 POLÍTICAS SOCIALES
 AVDA. DE HYTASA, N° 14
 41071 SEVILLA

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCÍA 1 Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía
	28 OCT. 2014
	REGISTRO GENERAL 635 SEVILLA

156/14

R E C E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES
	28 OCT. 2014
	Registro General 634/33422 hora

Adjunto se remite Informe N° 09/2014, sobre el "ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA", emitido por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía en la sesión celebrada el día 22 de octubre de 2014.



Fdo.: M^a Ángeles Gómez Barea



INFORME N 09/14, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA.

CONSEJO:

D^a. Isabel Muñoz Durán, Presidenta

D. José Manuel Ordóñez de Haro, Vocal Primero

El Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su sesión de fecha 22 de octubre de 2014, con la composición expresada y siendo ponente D^a. Isabel Muñoz Durán, en relación con el asunto señalado en el encabezamiento, aprueba el siguiente informe:

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 12 de agosto de 2014, se recibió en el Registro General de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, por el que se solicitaba la emisión del informe preceptivo de competencia, previsto en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, en relación al Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

Examinada la documentación remitida por el órgano proponente, la Secretaría General de la ADCA reclamó con fecha 22 de agosto de 2014 que se elaborara y remitiera el Test y la Memoria de Evaluación de la Competencia, paso previo y determinante del análisis que debe efectuarse del anteproyecto normativo.

Con fecha 29 de agosto de 2014, tuvieron entrada en el Registro de la ADCA los documentos solicitados.

Con fecha 2 de septiembre de 2014, ante la complejidad de la materia, se solicitó una ampliación del plazo para la emisión de dicho informe.

Con fecha 8 de septiembre de 2014, al advertirse discordancias entre el contenido del anteproyecto normativo remitido para informe y la Memoria de Evaluación de la Competencia que le acompañaba, se solicitó al órgano proponente que las subsanara.

Con fecha 14 de octubre de 2014, se recibió en el Registro General de la ADCA escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales remitiendo nueva Memoria de Evaluación de la Competencia.

Con fecha 16 de octubre de 2014, se emitió por la Secretaría General de la ADCA la correspondiente propuesta de Informe.



II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

La elaboración del presente Informe se realiza sobre la base de las competencias atribuidas a la ADCA en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Su emisión corresponde a este Consejo, a propuesta de la Secretaría General, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.3.a) de los Estatutos de la ADCA, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre. La Resolución de 10 de julio de 2008, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, recoge los criterios que determinan los supuestos en los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia.

III.- MARCO NORMATIVO

III. I Normativa comunitaria

El marco comunitario parte del reconocimiento de los servicios de interés económico general como valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial.

Si bien los Estados miembros son libres de definir tanto el significado que tiene para ellos el concepto de servicios de interés económico general, y, en especial, el de servicios sociales de interés general, como de regular las obligaciones, funciones y principios de organización de esos servicios, la normativa comunitaria exige que tengan en cuenta ciertas reglas al establecer sus disposiciones relativas a la aplicación de los objetivos y de los principios que hayan fijado.

En concreto, los Estados miembros deben respetar el Derecho Comunitario y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia al establecer dichas disposiciones, y cuando se trata de servicios de carácter económico, habrá de comprobarse si su organización es compatible con las normas de competencia y con las disposiciones que regulan la libre prestación de servicios y el libre establecimiento.

A este respecto, cabe destacar:

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- Libro Verde sobre los Servicios de Interés General (COM (2003) 270 final).
- Libro Blanco sobre los Servicios de Interés General (COM (2004) 374 final).
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.
- 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).
- Protocolo (núm. 26). Sobre los servicios de interés general. (DOUE núm. 306 de 17 de diciembre de 2007).
- Comunicación de la Comisión, de 20 de noviembre de 2007, que acompaña a la Comunicación "Un mercado único para la Europa del siglo veintiuno" - Servicios de

interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo (COM (2007) 725 final).

- Guía de la Comisión relativa a la aplicación a los servicios de interés económico general y, en particular, a los servicios sociales de interés general, de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales, de contratos públicos y de Mercado Interior (SEC(2010) 1545 final).
- Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del TFUE 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 (Decisión 2012/21/UE).
- Comunicación de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general (C (2011) 9404 final).
- Comunicación de la Comisión "Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público" (2011) (2012/C 8/03).
- Reglamento (UE) N° 360/2012 de la Comisión, de 25 de abril de 2012, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE a las ayudas *de minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general.
- Reglamento (UE) N° 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE a las ayudas *de minimis*.
- Guía de la Comisión relativa a la aplicación a los servicios de interés económico general y, en particular, a los servicios sociales de interés general de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales, contratación pública y mercado interior, de 29 de abril de 2013 (SWD (2013) 53 final/2).

También debemos hacer mención a los pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; concretamente, nos referimos a las Sentencias del TJCE dictadas con fecha 24 de julio de 2003, *Altmark Trans*, en el asunto C-280/00; de 27 de noviembre de 2003, *Enirisorse SpA*, asuntos acumulados C-34/01 a C-38/01; de 12 de septiembre de 2000, *Pavlov y otros*, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98; de 26 de abril de 1988, *Bond van Adverteerders* y otros, asunto C-352/85; y, de 20 de febrero de 2001, *Analir*, en el asunto C-205/99, entre otras.

III.II Normativa estatal

La Constitución Española consagra como principio básico en su artículo 1 que "España se constituye en 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", concretando el principio de igualdad en su artículo 14.

Asimismo, el artículo 9.2 mandata directamente a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se



integra sean reales y efectivas, así como a eliminar los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

En el marco del Título I “de los derechos y deberes fundamentales” se reconocen, entre otros, como derechos básicos: la educación (artículo 27), la salud (artículo 43), las pensiones (artículo 50).

Por su parte, el artículo 41 establece que “los poderes públicos mantendrán 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. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”, y del mismo modo el artículo 50 *in fine* dispone que “los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.

Asimismo, entre otros, en los artículos 39.1, 39.2, 42, 48, 49 y 50 se trata de forma específica a grupos subjetivos, configurando un concepto amplio de los servicios sociales.

En cuanto a la distribución competencial, la Constitución posibilita que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1.20.ª, competencias exclusivas en materia de asistencia social, reservándose el Estado por el artículo 149.1.1.ª la competencia exclusiva de la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

En virtud de dicho mandato, en el ámbito normativo estatal se han dictado diferentes normas, algunas de las cuales se citan por su relevancia:

- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.
- Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.
- Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.
- Ley Orgánica 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional.

- Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad.
- Decreto-Ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.

III.III Normativa andaluza

En virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 148.1.20.^a, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone en su artículo 61 que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de servicios sociales. Tal competencia incluye:

- a) La regulación, ordenación y gestión de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de protección pública.
- b) La regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a las personas y colectivos en situación de necesidad social.
- c) Las instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, reinserción y rehabilitación.

En este sentido, el Estatuto de Autonomía garantiza el derecho de todas las personas a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales en su artículo 23. Igualmente, el reconocimiento de derechos íntimamente relacionados con las políticas sociales figura a lo largo de su articulado: derecho a la igualdad de género (artículo 15), a la protección contra la violencia de género (artículo 16), a la protección de la familia (artículo 17), derecho de los menores (artículo 18), derecho de los mayores (artículo 19) y el derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida digna (artículo 23.2).

Por otro lado, la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, vigente en la actualidad, configuró en el marco de competencias propias de Andalucía y tras el proceso de transferencias que culminó con las funciones y servicios del Instituto Nacional de servicios sociales en 1.984, un sistema público de servicios sociales que unificó y ordenó la organización y legislación previas. Esta Ley ha sido objeto de un importante desarrollo normativo¹.

¹ Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los Servicios Sociales de Andalucía; Decreto 203/2002, de 16 de julio, por el que se regula el sistema de financiación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía; Decreto 49/1986, de 5 de marzo, para la creación de los Servicios Sociales Comunitarios de Andalucía; Decreto 103/1989, de 16 de mayo, por el que se desarrolla la creación de los Consejos de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establecen la naturaleza y prestaciones de los



En materia de servicios sociales, el ordenamiento jurídico andaluz lo integran también las siguientes normas:

- Ley 4/1997, de 9 de julio, de prevención y asistencia en materia de drogas.
- Ley 1/1998, de 20 de abril, Ley del Menor de Andalucía.
- Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad de Andalucía.
- Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores de Andalucía.
- Ley 5/2002, de 16 de diciembre, de Parejas de Hecho.
- Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.
- Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género.
- Ley 1/2009, de 27 de febrero, de Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
- Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera en Andalucía.
- Decreto 301/2000, de 13 de junio, que regula el Consejo Andaluz y los Consejos Provinciales de Atención a las Personas con Discapacidad.
- Decreto 42/2002, de 12 de febrero, de desamparo, tutela y guarda administrativa.
- Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, de Acogimiento Familiar y Adopción.
- Decreto 35/2005, de 15 de febrero, por el que se constituye y regula el Registro de Parejas de Hecho.
- Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración.

Servicios Sociales Comunitarios; Orden de 28 de julio de 2000, conjunta de las Consejerías de la Presidencia y de Asuntos Sociales, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los Servicios y Centros de Servicios Sociales de Andalucía y se aprueba el modelo de solicitud de las autorizaciones administrativas; Orden de 11 de febrero de 2010, por la que se aprueba la Carta de Servicios de la Inspección de Servicios Sociales; Orden de 10 de noviembre de 2010, 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; Órdenes anuales reguladoras de la cooperación con las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos de Municipios de más de veinte mil habitantes, pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de Servicios Sociales Comunitarios.

IV.- OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO

El anteproyecto de ley sometido a informe tiene como objeto:

- a) Promover y garantizar el derecho a las prestaciones y servicios de los servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Autónoma, de forma universal e igualitaria.
- b) Regular el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.
- c) Ordenar y establecer el marco normativo de la iniciativa privada en el ámbito de los servicios sociales y las condiciones de su participación en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.
- d) Garantizar los criterios de calidad y eficiencia en la prestación de los servicios sociales.

El anteproyecto consta de 130 artículos, y se estructura en un Título Preliminar, seis Títulos, cinco Disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y dos Disposiciones finales, con el siguiente contenido:

Título Preliminar. Detalla el objeto del proyecto normativo, define los conceptos que se regulan en él, enumera los objetivos de la política de servicios sociales en Andalucía, concreta las personas destinatarias de los servicios sociales y delimita el ámbito de aplicación de la Ley, distinguiendo entre servicios integrados en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y otros no integrados.

Título I. Se divide en dos Capítulos: el primero de ellos establece la relación de derechos de la ciudadanía en general, al igual que los concretos derechos y deberes de los usuarios de los servicios sociales, sean prestados estos por entidades públicas o privadas. El Capítulo segundo vertebra la participación de la ciudadanía en el Sistema Público de Servicios Sociales en torno a distintos órganos colegiados: Consejo de Servicios Sociales de Andalucía, Consejos sectoriales de Servicios Sociales y Consejos Provinciales y Locales de Servicios Sociales.

Título II. Regula el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía como conjunto de servicios, recursos y prestaciones. El Capítulo primero establece sus principios rectores; el segundo regula su estructura funcional, que divide la red de prestaciones y recursos en dos niveles de atención, primario y especializado, en los que se ubican los servicios sociales; y el tercero diseña su estructura territorial. El Capítulo cuarto se centra, por su parte, en las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. El Capítulo quinto regula los procedimientos de intervención y programas de atención social, mientras que el sexto se refiere a la organización y gestión de los recursos y servicios y sienta las bases de la coordinación con otros sectores. El Capítulo séptimo enumera las competencias del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de las entidades locales y de la Consejería competente en materia de servicios sociales. Completan este segundo Título, tres Capítulos centrados en los profesionales del sector, el modelo de gestión de las competencias profesionales, la formación permanente, la investigación, la innovación y la ética.



Título III. A lo largo de cuatro Capítulos, se articulan los instrumentos de planificación del Sistema Público de Servicios Sociales, su modelo de calidad y el régimen de autorización y registro de entidades y servicios sociales. Igualmente, contempla la inspección de los Servicios Sociales como parte esencial del modelo de impulso a la calidad.

Título IV. Regula la iniciativa privada y social, reconociendo la participación de la iniciativa privada en la provisión de los servicios sociales en Andalucía y las fórmulas de colaboración para su gestión. Prevé también las modalidades de partenariado, patrocinio y mecenazgo de los servicios sociales de Andalucía, como fórmulas para la coordinación de esfuerzos y movilización de recursos.

Título V. Regula la financiación del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, las aportaciones de los usuarios y la participación de entidades privadas en la financiación de los servicios sociales.

Título VI. Establece el régimen de infracciones y sanciones.

Disposiciones adicionales. Mandatan al Consejo de Gobierno para la aprobación del Mapa de Servicios Sociales, el Catálogo de Prestaciones Sociales de Andalucía y el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía.

V.- ANÁLISIS DE COMPETENCIA

V.I Consideraciones previas sobre los servicios sociales y el Derecho de Competencia

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios), dispone el grado en que los principios del mercado interior se aplican a los servicios sociales.

En el Considerando 8, la Directiva circunscribe su ámbito de aplicación a aquellas actividades que estén "abiertas a la competencia" y que por tanto no se obligue a los Estados miembros a liberalizar "servicios de interés económico general" o "privatizar entidades públicas" que presten este tipo de servicios.

En el Considerando 10 excluye de su ámbito "los requisitos que rigen el acceso a los fondos públicos para determinados prestadores". Estos requisitos comprenden las condiciones que dan derecho a los prestadores a recibir financiación pública, incluidas condiciones contractuales específicas y, en particular, las normas de calidad que han de respetarse para percibir fondos públicos. La Directiva de Servicios cita como ejemplo el caso de los servicios sociales.

En el Considerando 27, excluye de su ámbito a los servicios sociales relacionados con "la vivienda, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas necesitadas", prestados por los Estados, encargados por estos a prestadores o a asociaciones de

beneficencia reconocidas como tales por los Estados. Ello, "con el objetivo de garantizar el apoyo a quienes se hallan, temporal o permanentemente, en un estado particular de necesidad a causa de unos ingresos familiares insuficientes o de una ausencia total o parcial de independencia y a quienes corren el riesgo de quedar marginados". La Directiva de Servicios recalca que esos servicios son "esenciales" para garantizar los derechos fundamentales a la dignidad humana y a la integridad, y constituyen "una manifestación de los principios de cohesión social y de solidaridad", de ahí que no deban verse afectados.

El Considerando 28 destaca que la Directiva no es de aplicación "a la financiación de los servicios sociales ni al sistema de ayudas correspondiente". Tampoco debe afectar "a los criterios o condiciones" establecidos por los Estados miembros para garantizar que los servicios sociales cumplan su función "en beneficio del interés público y de la cohesión social". Por último subraya, que sus estipulaciones no deben afectar "al principio de servicio universal en los servicios sociales de los Estados miembros".

En este contexto, para clarificar las obligaciones que incumben a las autoridades públicas "cuando compran servicios sociales en el mercado", la Comisión Europea ha elaborado Guías relativas a la aplicación a los servicios de interés económico general y, en particular, a los servicios sociales de interés general, de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales, de contratos públicos y de Mercado Interior, en los años 2010 y 2013.

Estas Guías despejan algunas cuestiones. La más importante de ellas es que los servicios sociales de interés general están sujetos a la aplicación de las normas del TFUE sobre el mercado interior cuando constituyen una actividad económica, advirtiendo que algunos de esos servicios sociales pueden entrar en el ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios.

Hay que hacer referencia a que con arreglo a las normas sobre competencia², cualquier actividad que consista en la oferta de bienes y/o servicios en un mercado determinado es una actividad económica. En ese contexto, el que la actividad se califique de social o la ejerza un agente sin ánimo de lucro no es en sí suficiente para eludir la calificación de actividad económica. En el mismo sentido, hay que recordar que también las citadas Guías dejan claro que las normas del TFUE relativas a las ayudas estatales se aplican a los prestadores de servicio sin ánimo de lucro, si bien deberá evaluarse su procedencia caso por caso. Por consiguiente, las normas de competencia no se aplican sólo si las actividades no son económicas.

Asimismo, cabe mencionar en este apartado que las restricciones a la competencia pueden provenir no solo de las empresas, sino también de los Estados cuando conceden ayudas públicas a los agentes económicos. De ahí que el TFUE prohíba, en principio, todas las ayudas de Estado que favorezcan a empresas o producciones o falseen la competencia intracomunitaria (artículo 107.1 TFUE), por ser incompatibles

² TJCE, sentencias de 16 de junio de 1987, Comisión/Italia, asunto 118/85, Rec. 1987, p. 2599, apartado 7, de 18 de junio 1998; Comisión/Italia, asunto C-35/96, Rec. 1998, p. I-3851, apartado 36, y Pavlov.



con el mercado interior, estableciendo distintos supuestos de inaplicabilidad de este principio general en el artículo 107.2 (para subvenir las necesidades fundamentales de la población en situaciones excepcionales como las catástrofes o para corregir desequilibrios en forma de ayudas sociales a consumidores individuales), así como supuestos de posible compatibilidad que exigen un examen previo, y caso por caso, de la Comisión Europea.

En el caso de los servicios de interés económico general, tanto la Comisión como el Tribunal Europeo de Justicia (TEJ) han ido definiendo qué mecanismos financieros constituyen una ayuda estatal, pero pueden acogerse a excepciones, y qué otro tipo de compensaciones no constituye una ayuda estatal y por tanto quedan exentas de las obligaciones de notificación (los criterios fueron fijados en el asunto Altmark por el Tribunal de Justicia). En ambos supuestos, sobre la base de que para garantizar el efectivo cumplimiento de la misión de servicio público -las denominadas obligaciones de servicio universal en terminología comunitaria- deben compensarse los costes generados por la imposición de la misión del servicio de interés general.

V.II Consideraciones sobre el articulado del anteproyecto desde el punto de vista de la competencia

El anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía centra su objeto en la regulación de un Sistema Público de Servicios Sociales, dotado de naturaleza jurídica y basado en los principios de universalidad e igualdad de acceso a todas las personas, aglutinando todos los recursos de las Administraciones Públicas, concertados o vinculados a las mismas, y orientado a la calidad y a situar a la persona como centro de las políticas sociales.

La Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales identifica, en el Test de Evaluación referente al texto sometido a informe, restricciones a la libre competencia referentes a la imposición de requisitos previos de acceso al mercado tales como la necesidad de obtener licencias, permisos o autorizaciones. También reconoce que el texto limita la posibilidad de algunas empresas de prestar un servicio, ofrecer un bien o participar en una actividad comercial.

En la Memoria de Evaluación de la Competencia explica que el Título III obliga a los operadores a obtener ciertas autorizaciones previas al ejercicio de la actividad y el Título IV regula la prestación de servicios por la iniciativa privada.

El órgano proponente entiende justificadas esas restricciones, toda vez que benefician a la ciudadanía en su conjunto y obedecen a razones imperiosas de interés general como son la seguridad y protección de los destinatarios de los servicios sociales y los objetivos de política social. Ello, sin que tal régimen resulte discriminatorio por razones de nacionalidad o domicilio de la razón social de la persona prestadora de los servicios.

Sobre este particular, hay que hacer notar que si bien son fundadas en su conjunto las razones alegadas por la Consejería, no obstante el concepto de servicios sociales

engloba actividades heterogéneas que las Administraciones competentes definen en uso de sus potestades, sin que quepa una justificación general y apriorística del contenido de la norma desde el punto de vista del Derecho de la Competencia.

Como ya hemos dicho con anterioridad, la Directiva de Servicios excluye expresamente de su ámbito de aplicación los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas que gestionen prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado. Estas exclusiones deben interpretarse restrictivamente y no de forma extensiva. Por lo tanto, todos los servicios no expresamente excluidos entrarían dentro del ámbito de la Directiva de Servicios.

Igualmente, es oportuno recordar que la Directiva de Servicios tiene, entre sus objetivos, reducir las cargas administrativas y otorgar mayor seguridad jurídica a los operadores que deseen prestar un servicio a través de un establecimiento permanente (libertad de establecimiento), o sin recurrir a tal establecimiento (libertad de circulación de servicios). De ahí, la lógica de efectuar un análisis sobre la necesidad y proporcionalidad de los requisitos que se imponen a los operadores.

A) Sobre el objeto de la norma y el ámbito de aplicación

El anteproyecto normativo proclama en su artículo 1 el derecho universal e igualitario a las prestaciones y servicios englobados en el concepto servicios sociales. En su artículo 2 define las distintas entidades que podrán prestar servicios sociales, entre ellas las entidades de iniciativa mercantil, que caracteriza como personas físicas o jurídicas que operan con ánimo de lucro. En el artículo 3 establece su ámbito de aplicación, que son todos los servicios, prestaciones y entidades integradas en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

El anteproyecto, sin embargo, no concreta las actividades o servicios englobados bajo el concepto "servicios sociales"; más allá de la mención que se efectúa en el artículo 40 en relación a las prestaciones garantizadas y en el artículo 41 referente a prestaciones condicionadas, la regulación de un Catálogo que defina y enumere esas prestaciones es remitida por el anteproyecto de ley en su artículo 39 a una futura iniciativa normativa del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Consejería competente en la materia.

A este respecto, la Comisión Nacional de Competencia en su Informe *"Recomendaciones a las Administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia"* (2010) puso de manifiesto que cualquier marco normativo -aún no teniendo como objeto directo y aparente la regulación de una actividad económica-, puede tener implicaciones sobre la actividad de los agentes económicos, y considera que *"deberían también observar los principios de una regulación eficiente desde el punto de vista de la competencia"*. Un diseño normativo eficaz requiere, según el mencionado Informe, que los desarrollos



reglamentarios no se demoren y que se conozcan de antemano cuáles van a ser sus líneas maestras.

En base a lo expuesto, el anteproyecto debiera ser más preciso en cuanto al referido catálogo, máxime, en presencia de restricciones a la entrada y ejercicio de actividades económicas, donde la transparencia y predictibilidad normativas son necesarias para las decisiones de inversión de los operadores.

De la confrontación del borrador con la normativa europea ya citada, se infiere la existencia de servicios sociales que, siendo servicios económicos de interés general, pueden estar sujetos a la normativa de competencia. Ello es así en la medida en que como Administración responsable de los servicios sociales puede optar por formas de gestión que provoquen afectaciones de mayor y menor intensidad a la competencia, ya que desde el punto de vista de la competencia, el criterio para admitir o rechazar la naturaleza económica de un concreto servicio social depende de su naturaleza, de su articulación, de su financiación y de un examen que permita discernir si la actividad en cuestión debe someterse, o no, a las leyes del libre mercado.

A las anteriores consideraciones, habría que añadir que la previsión contenida en el artículo 39.4 del anteproyecto respecto de la permanente actualización del catálogo de prestaciones de los servicios sociales, puede afectar a la seguridad jurídica tanto de los operadores como a los destinatarios de dichas prestaciones, por cuanto si bien dicho precepto prevé que puedan incorporarse nuevas prestaciones en respuesta a las necesidades cambiantes de la población y el entorno, también permite que se puedan retirar o modificar prestaciones existentes cuando lo evidencien las evaluaciones de resultados. Esa facultad discrecional puede arrojar del mercado a distintos operadores y privar de los servicios a los destinatarios que vengán disfrutándolo, sin que quede determinado qué órgano podrá retirarlos del catálogo o bien modificarlos.

Por los motivos precitados, especialmente por la protección de los destinatarios, por predictibilidad de la regulación, por seguridad jurídica de los eventuales operadores y por transparencia normativa, y por cuanto determinados servicios sociales se vertebran mediante colaboración entre diferentes Administraciones, este Consejo considera que el proyecto normativo debiera incorporar el referido catálogo de servicios sociales.

B) Sobre las remisiones normativas y la observancia de los principios de buena regulación y las reservas de actividad

El ámbito de aplicación del anteproyecto de ley son los servicios sociales integrados en el Sistema Público de Servicios Sociales y otros servicios sociales no integrados en dicho sistema.

El artículo 3 establece que serán de aplicación obligatoria a los servicios sociales no integrados en dicho sistema, las disposiciones que vayan a regular:

- Los derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales que se definan.

- La autorización, el registro, la inspección y el control de entidades, servicios y centros como garantía del cumplimiento de los requisitos materiales, funcionales y de personal que les sean de aplicación.
- El régimen sancionador.
- Y aquellas otras disposiciones que expresamente se establezcan.

Ha de observarse que el sometimiento de los operadores a "aquellas otras disposiciones que expresamente se establezcan" deja abierta la posibilidad de que cualquier norma, con independencia de su rango, establezca obligaciones y/o restricciones a los servicios sociales no integrados en el sistema público, y, en consecuencia, a las entidades que presten servicios fuera del mismo.

Por consiguiente, habría de tenerse en cuenta la máxima cautela por cuanto a través de dichas disposiciones, aún no determinadas, se puedan introducir barreras que restrinjan o impidan sin justificación las actividades económicas o retrasen la aparición de nuevos proyectos emprendedores, su expansión y la creación de empleo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) midió en 1997 los beneficios de la aplicación de la política de *better regulation*, en términos de eficiencia. Desde ese momento, distintos estudios empezaron a documentar las ventajas de incorporar los principios de la buena regulación como soporte, no ya de la regulación económica y social general, sino también de industrias y sectores específicos. La Unión Europea adoptó en seguida la iniciativa, con el convencimiento de que la simplificación de la legislación tiene un impacto económico tangible, y por ende cuantificable, sobre sus destinatarios. En el ordenamiento jurídico estatal, esos principios han sido regulados por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que dedica su Capítulo primero a la mejora de la calidad de la regulación.

La Ley 2/2011 es tajante al afirmar que "a fin de garantizar" el principio de seguridad jurídica, "las facultades de iniciativa normativa" se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento, "para generar un marco normativo estable y predecible" y crear "un entorno de certidumbre" que facilite la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas.

Asimismo, dispone en su artículo 4.9 que los poderes públicos "procurarán el mantenimiento" de un marco normativo "transparente y lo más simplificado posible", "fácilmente accesible" por los ciudadanos y agentes económicos, para posibilitarles "el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente".

En el mismo sentido, la CNC en su Informe *"Trabajando por la competencia. Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia"*, afirma: "No obstante, puede haber determinados elementos que resten transparencia al marco normativo. En primer lugar, la dispersión de normas. A menudo la regulación que afecta a un sector ha sido reiteradamente reformada mediante textos legales diferentes o se encuentra incluida en normas diversas, a menudo producidas por administraciones diferentes. Esta dispersión normativa reduce notablemente la transparencia del marco normativo, a lo cual se suma



un uso a veces intrincado de las disposiciones transitorias y las derogatorias. Todo ello suele operar como una barrera de entrada al mercado que protege a los ya establecidos en detrimento de los entrantes, menos conocedores del marco normativo, de sus lagunas y de sus peculiaridades."

El impulso de la buena regulación parte de que un esquema regulatorio debe ser estable, predecible y transparente para proporcionar garantías a los agentes de que podrán llevar a cabo su actividad en igualdad de condiciones y en un marco de competencia justo. De lo contrario, un grado de incertidumbre alto puede conllevar una reducción de los oferentes en el mercado, con previsibles consecuencias en cuanto a precios más elevados, menor esfuerzo por competir e innovar en la prestación de los servicios y reducción de las posibilidades de elección para los destinatarios de los mismos.

En consecuencia, el órgano proponente debiera identificar y sopesar la utilización de las remisiones normativas sobre la base de su proporcionalidad e idoneidad, máxime si éstas se hacen a disposiciones normativas de rango inferior.

C) Consideraciones sobre la autorización y la inscripción en el registro

Los procedimientos de autorización y registro se regulan en los artículos 80, 81 y 82 del anteproyecto normativo.

La autorización es exigida para la puesta en funcionamiento de los "servicios sociales comunitarios", los "servicios de día", los "servicios de atención residencial" y también para la introducción de modificaciones sustanciales que afecten a sus instalaciones o estructura funcional. Para los demás supuestos, el artículo 80.2 fija el régimen de "comunicación administrativa".

La incompleta definición de los servicios y prestaciones, más allá del derecho a recibirlos que los usuarios tienen tanto si son servicios sociales de titularidad pública como privada, conforme a la determinación de los artículos 8 y 9, impide un análisis más preciso sobre la proporcionalidad de los regímenes administrativos previstos.

A este respecto, no obstante, habría que hacer igualmente referencia a la redacción ofrecida por el artículo 95.2 del anteproyecto, en cuanto existe cierta contradicción con lo dispuesto en el artículo 80 antes comentado. Así, el artículo 95.2, en relación a la libertad de prestación de los servicios sociales, dispone que las personas jurídicas privadas y las personas físicas podrán crear centros o establecimientos de servicios sociales y gestionar servicios y prestaciones con sujeción al régimen de autorización y registro legalmente establecido.

Por consiguiente, en tanto que el artículo 80 reserva el sistema de autorización solo para tres tipos de servicios y no para la generalidad, sería necesaria una redacción más acorde al anterior precepto del artículo 95.2, en aras de la transparencia procedimental y la seguridad jurídica de los operadores.

En este sentido, hay que recordar que la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, establece que las autorizaciones administrativas deben estar sujetas a los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. Las autoridades pueden elegir entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general que deba protegerse, de los requisitos que, en su caso, se exijan para la salvaguarda de dicho interés general y en atención a la naturaleza de la actividad y de si el medio de intervención se dirige a la propia actividad o a la infraestructura física.

En la guía elaborada por el Ministerio de Economía y Competitividad, dirigida a las Administraciones Públicas para que evalúen las normas potencialmente afectadas por la Ley 20/2013, propone someterlas a un test para identificar los eventuales requisitos de acceso. En ella sugiere a la Administración autora de la norma preguntarse en qué consiste el régimen o medio de intervención elegido y aclara que deberá contestar autorización "siempre que el acceso a una actividad económica o su ejercicio por parte de un operador económico se someta a cualquier acto previo, expreso o tácito de la autoridad competente". Y clarifica que estaremos siempre ante una autorización, "independientemente de cómo se denomine en la norma", ya sea autorización, licencia o declaración responsable si su efectividad "queda supeditada al transcurso de un plazo desde su presentación o a una aceptación expresa de la autoridad u otro", "Una autorización lleva implícita la posibilidad de un control ex ante de la actividad por la autoridad competente".

Por el contrario, estaremos ante una declaración responsable, "cuando el régimen consista en la obligación de presentar un documento o declaración suscrito por el operador económico, en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio; que dispone de la documentación que así lo acredita; y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio". Es decir, la declaración responsable conlleva un control ex post de la actividad "y debe permitir el ejercicio de la misma desde el momento de su presentación, sin necesidad de esperar un acto expreso o tácito de consentimiento" con efecto habilitante.

Estamos, por último, ante una comunicación cuando el régimen consista en la obligación de presentar un documento mediante el que los operadores pongan en conocimiento de la Administración "determinados datos relevantes para el acceso y ejercicio de la actividad".

Asimismo, hay que poner de manifiesto que la Ley 20/2013 modificó en su Disposición adicional segunda la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de modo tal que las normas reguladoras de actividades económicas solo "excepcionalmente" puedan imponer regímenes de autorización a su acceso o ejercicio (artículo 5 redactado ex novo). Tal régimen debe ser proporcionado, no discriminatorio y necesario. Sobre esa necesidad, la Ley 17/2009



entiende literalmente que concurre cuando el régimen de autorización "esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado".

Por otro lado, merece ser analizado el artículo 80.5 del anteproyecto desde el punto de vista de la mejora regulatoria. Dicho apartado establece "Que transcurrido el plazo previsto reglamentariamente para resolver y modificar la solicitud presentada, las personas interesadas podrán entender desestimadas sus solicitudes". A este respecto, conforme al artículo 6 de la Ley 17/2009, en los procedimientos para la obtención de las autorizaciones se aplicará el silencio administrativo positivo, salvo en los casos en los que esté debidamente justificado por una razón imperiosa de interés general. Los únicos procedimientos de autorización que figuran en el borrador son los previstos para la apertura o modificaciones esenciales de los servicios sociales comunitarios, servicios de día y servicios de atención residencial; por lo tanto, solo en estos supuestos podría, en su caso, mantenerse el silencio negativo.

Debe ponerse igualmente de relieve que, en sintonía con la Directiva de Servicios, la Ley 17/2009 excluye de su ámbito de aplicación los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas provistos directamente por las Administraciones Públicas o por prestadores privados en la medida en que dichos servicios se presten en virtud de acuerdo, concierto o convenio con la referida Administración.

Respecto del registro de entidades y servicios sociales regulado en el artículo 82 del anteproyecto, deben efectuarse algunas observaciones. La redacción del artículo 82.4 impone restricciones a los operadores, en cuanto que exige su inscripción para poder celebrar conciertos u obtener subvenciones o cualquier clase de ayuda de la Junta de Andalucía. Debe significarse que los registros no tienen como misión ser garantes de la calidad de las entidades inscritas ni de la posesión de determinados requisitos, sino la de disponer de la información necesaria que permita el control y la inspección posterior. La Ley 20/2013 preceptúa en su artículo 17 que las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.

Dicha redacción entraría en contradicción con lo dispuesto en el artículo 82.3 del anteproyecto, al disponer este último que la inscripción en el registro no tendrá efectos constitutivos, es decir, habilitantes.

Hay que advertir igualmente que el anteproyecto no determina el procedimiento de inscripción. A este respecto, el órgano proponente deberá tener en cuenta que, existiendo unos procedimientos previos de autorización o comunicación, la inscripción debiera efectuarse por la propia Administración de oficio, por razones de economía procedimental.

En consecuencia, del análisis realizado se observa la necesidad de que la Consejería revise la redacción del artículo 82, al objeto de eliminar las restricciones advertidas.

De igual modo, conforme a lo anteriormente expuesto, debiera revisarse también el artículo 97.1, que regula las condiciones para el concierto de servicios con la iniciativa privada, al exigir el mismo que la entidad cuente con autorización administrativa y figure inscrita en el Registro de entidades y servicios sociales.

D) Consideraciones sobre el sistema de certificación de la calidad

El artículo 42 del anteproyecto establece las formas de provisión de las prestaciones que se incluyan en el Catálogo de Servicios Sociales, que podrán gestionarse de forma directa o indirecta. El borrador enfatiza que si se opta por la gestión indirecta, podrá recurrirse a las diferentes fórmulas de gestión o colaboración previstas en el ordenamiento con entidades privadas, sean estas sociales o mercantiles.

El modo en que se gestionarán las distintas prestaciones será establecido en el catálogo. En todo caso, y según el artículo 42.3, en los procedimientos de selección de los proveedores de los servicios que se vayan a prestar mediante gestión indirecta se tendrá en cuenta la acreditación de la calidad.

En este sentido, el artículo 76 regula la certificación de la calidad de los servicios sociales y la práctica profesional. Según su apartado segundo, letra c), el diseño y la aplicación del programa de certificación y los manuales de estándares serán coordinados por la entidad certificadora que designe la Consejería competente en materia de servicios sociales. Y conforme a su apartado tercero, la acreditación se resolverá mediante resolución de la persona titular del órgano con competencias en materia de autorizaciones y acreditaciones de servicios sociales, previa certificación de la calidad emitida por la entidad designada.

Debe recordarse que la actividad de certificación consiste en evaluar la conformidad de productos, procesos, servicios, personas o sistemas de gestión con determinadas normas y especificaciones técnicas, para ofrecer mayor garantía a los consumidores de que el bien o servicio que adquieren cumple determinados requisitos de calidad y de seguridad; por consiguiente, no puede obviarse que dichos sistemas tienen una importancia considerable en la economía.

La Comisión Nacional de la Competencia recogió en su *Informe sobre la Certificación de Calidad y de Seguridad* (julio de 2010) que es importante determinar cuándo debe recurrirse a los sistemas de acreditación. En tal sentido, pone de relieve que las Administraciones públicas son grandes demandantes de servicios de certificación, dado el apoyo que el marco legal vigente presta a la adquisición de productos normalizados, pero con su comportamiento también pueden distorsionar la competencia si el recurso a este mecanismo no cumple con los principios de necesidad y proporcionalidad, o si se concede un tratamiento favorable a un certificador determinado.

Por consiguiente, con independencia de que con los sistemas de acreditación de calidad se pretenda ayudar al consumidor a distinguir unos servicios de otros para decidir cuál



se adapta a sus requerimientos, el recurso injustificado a la actividad de certificación puede contribuir a introducir barreras de entrada en el mercado y restringir la competencia efectiva entre los operadores.

En este sentido, las Recomendaciones Cuarta y Quinta del Informe de la CNC referido disponen *"Las Administraciones Públicas que exijan certificados de calidad en sus pliegos de contratación pública deben aceptar la certificación emitida por cualquier entidad de certificación acreditada por la Entidad Nacional de Acreditación, o por cualquiera de los organismos de acreditación con los que ésta tiene suscritos acuerdos de reconocimiento mutuo. Además, en dichos pliegos no debe mencionarse ninguna entidad de certificación concreta, tal y como establece el artículo 101.8 de la Ley de Contratos del Sector Público"* y *"La negativa a reconocer certificados de otros organismos de certificación acreditados debe estar suficientemente justificada, con el fin de evitar que esta conducta pueda suponer una infracción de la Ley de Defensa de la Competencia"*.

En consecuencia, en base a las consideraciones efectuadas, se estima oportuno que se revise la redacción del artículo 76.3.

E) Consideraciones sobre la concesión de subvenciones

El artículo 98 del anteproyecto regula la concesión de subvenciones y otras ayudas públicas a las entidades de iniciativa social para contribuir a la realización de actividades de servicios sociales, de acuerdo con la normativa vigente.

El artículo 2.6 considera "entidades de iniciativa social" las fundaciones, asociaciones, organizaciones de voluntariado y demás entidades e instituciones sin ánimo de lucro, que realizan actividades de servicios sociales.

Hay que recordar que tal como ha quedado ya expuesto en el presente informe, cualquier actividad que consista en la oferta de bienes o servicios en un mercado determinado, también el de los servicios sociales, es una actividad económica, y ello con independencia de que la actividad se desarrolle por un agente sin ánimo de lucro o sea una actividad social.

La Guía de la Comisión de 2013 relativa a la aplicación a los servicios de interés económico general y, en particular, a los servicios sociales de interés general, de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales, de contratos públicos y de Mercado Interior, establece que las normas del TFUE sobre ayudas estatales de la Unión Europea pueden aplicarse a los prestadores de servicio sin ánimo de lucro. Y advierte expresamente: *"El hecho de que una entidad no persiga un objetivo lucrativo no significa que las actividades que ejerce no sean de carácter económico. El estatuto jurídico de la entidad que presta servicios sociales de interés general no afecta a la naturaleza de la actividad en cuestión. El criterio adecuado es el ejercicio por dicha entidad de una actividad económica"*.

Con independencia de otras consideraciones, hay que advertir que del texto del anteproyecto parece desprenderse que tales subvenciones se prevén solo para entidades de iniciativa social. El artículo 98, por tanto, podría conllevar la introducción de distorsiones en los mercados de prestación de servicios sociales, puesto que la concesión de subvenciones a determinadas entidades frente a otras las podría estar situando en una posición de ventaja.

F) Consideraciones sobre las competencias profesionales

El artículo 58 del anteproyecto regula las competencias profesionales de quienes desarrollen su actividad profesional en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. Más concretamente, su punto tercero manifiesta que en el marco del modelo de gestión de las competencias profesionales se definirán los mapas competenciales de los diferentes profesionales de los servicios sociales, contemplando todas las titulaciones profesionales relacionadas. La no concreción de los citados mapas competenciales puede suponer cierta incertidumbre para los potenciales prestadores de estos servicios hasta el momento de su definición. En consecuencia, en aras de disipar dicha incertidumbre, este Consejo considera conveniente su desarrollo en el presente anteproyecto, o que se disponga el rango de la norma que dará contenido a los mismos.

En cualquier caso, el órgano proponente debería tener presente lo relativo a las implicaciones para la salvaguarda de una competencia efectiva que tendría el establecimiento de reservas de actividad en el sector de la prestación de servicios sociales. En particular, cabe mencionar lo establecido, a este respecto, por la autoridad nacional de la competencia (actualmente Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) en el *Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales* de 2.008, en el que considera que la creación de reservas de actividad a través de "la exigencia de unos requisitos formativos para el ejercicio de una actividad profesional" supone un riesgo para la competencia al vincular esas reservas de actividad a titulaciones concretas, en vez de a la capacitación técnica de los profesionales. Consecuentemente, estas reservas constituyen restricciones al acceso y el ejercicio de una actividad. No obstante, la autoridad nacional reconoce que tales restricciones pueden estar justificadas siempre que se cumplan los principios de necesidad por razón de interés general, proporcionalidad y no discriminación.

Por último, debemos señalar, por su interés para el presente Informe, que en la actual redacción del Anteproyecto de Ley de servicios y colegios profesionales, el Título I coincide en esos principios para autorizar las restricciones al acceso basadas en la cualificación, además de establecer que esas posibles restricciones deberán estar previstas en una norma con rango de Ley o norma con rango inferior en el caso de transposición, desarrollo o aplicación de una norma de derecho de la Unión Europea.



G) Consideraciones sobre las formas de provisión de los servicios sociales

El artículo 97 del anteproyecto prevé la posibilidad de adjudicar a entidades privadas la provisión de servicios sociales recurriendo a conciertos. El artículo 99, por su parte, dispone que siendo el concierto el mecanismo preferente para la gestión de los servicios sociales, cabe acudir a cualquier otra forma de contratación pública legalmente prevista. Este último artículo destaca que deberán incorporarse a los procedimientos de adjudicación aquellos criterios sociales que garanticen la calidad en el empleo y la atención continuada.

Con independencia de las facultades otorgadas a las Administraciones, dadas las singularidades de los servicios sociales, el anteproyecto normativo no explicita detalladamente las actividades susceptibles de considerarse como servicios sociales, ni las fórmulas previstas para su gestión. Ello dificulta un análisis más exhaustivo desde el punto de vista de la competencia. Debemos reiterar que, por predictibilidad y transparencia para los operadores y usuarios de dicho sistema, deberían concretarse ambos extremos en el anteproyecto de ley, más allá de la genérica alusión al concierto de plazas previsto en el artículo 97.5 o las condiciones de actuación de los centros privados concertados a las que alude el 97.3.

En lo referente a lo establecido en el artículo 97.2, debemos hacer hincapié que dando prioridad, en igualdad de condiciones con otro tipo de entidades, a las de iniciativa social, se podría estar incurriendo en una discriminación que podría conllevar distorsiones que afectarían a la competencia efectiva en este sector, sin que la existencia de esta discriminación haya quedado suficientemente justificada.

Por transparencia también debería especificarse el rango de las normas que establecerán el régimen jurídico, porque según prevé el artículo 97.3, esas normas están llamadas a determinar los requisitos de acceso, la duración máxima del concierto, las causas de extinción y las obligaciones de las partes.

De las consideraciones previas, podemos concluir que las Administraciones territoriales gestoras de servicios sociales están obligadas a respetar siempre los principios de publicidad y de transparencia, y sus procedimientos no pueden contener discriminación para las diferentes entidades de iniciativa privada.

Asimismo, por el equilibrio entre los bienes jurídicos protegidos como son la garantía en la prestación de los servicios sociales, así como la existencia de una competencia efectiva en el mercado afectado, se debiera justificar, caso por caso, la modalidad de provisión de los servicios, cumpliendo con los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, y visto el informe propuesta de la Secretaría General, este Consejo emite el siguiente

DICTAMEN

PRIMERO.- El Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, sometido a informe afecta a competencia, al establecer requisitos previos de acceso al mercado, tales como autorizaciones, inscripciones registrales y la posesión de una determinada certificación de calidad, y que se podrían considerar justificados con base en el interés general que reside en el objetivo de los servicios sociales. No obstante, el texto informado plantea una serie de cuestiones que deben resolverse en aras a la transparencia normativa, el cumplimiento de la normativa en materia de defensa de la competencia, protegiendo a los usuarios y los operadores en el sistema.

SEGUNDO.- Con independencia de las facultades otorgadas a las Administraciones, dadas las singularidades de los servicios sociales, el anteproyecto normativo no explicita detalladamente las actividades susceptibles de considerarse como servicios sociales, ni las fórmulas previstas para su gestión.

TERCERO.- En cumplimiento de los principios de transparencia, seguridad jurídica y predecibilidad del texto de la futura norma, el mismo debiera ser más preciso en cuanto al "Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Andalucía", una vez conocida la existencia de restricciones a la entrada y ejercicio de actividades económicas. En este sentido, el órgano competente también debiera identificar y sopesar la utilización de las remisiones normativas sobre la base de su proporcionalidad e idoneidad.

CUARTO.- En cuanto a la autorización y registro de entidades y servicios sociales, destaca que el anteproyecto no determina el procedimiento de inscripción, debiendo considerarse que, existiendo unos procedimientos previos de autorización o comunicación, la inscripción debiera efectuarse por la propia Administración de oficio, por razones de economía procedimental. Asimismo, se requiere una revisión del articulado a este respecto, en particular en la redacción de los artículos 82 y 97, al objeto de evitar posibles contradicciones en cuanto a lo dispuesto en sus distintos apartados.

QUINTO.- El órgano proponente debería eliminar todas aquellas disposiciones que favorecieran a determinadas entidades frente a otras, en materia de subvenciones y conciertos, siempre y cuando dichas disposiciones no quedaran debidamente justificadas. En caso contrario, se estarían introduciendo graves distorsiones en los mercados afectados.

SEXTO.- El órgano proponente debiera velar en el desarrollo del anteproyecto por la salvaguarda de una competencia efectiva, y en concreto, no creando reservas de actividad como consecuencia de la titulación exigida a los profesionales que operen en el sector.



SÉPTIMO.- Aún reconociendo la necesidad de exigir requisitos de calidad en la selección de los proveedores de servicios sociales, el borrador normativo pone en manos de una única entidad certificadora el sistema de certificación de la calidad. Tal previsión puede contribuir a introducir barreras de entrada en el mercado y restringir la competencia efectiva entre los operadores.

OCTAVO.- La necesidad de proteger y defender diferentes bienes jurídicos, tales como la garantía en la prestación de unos servicios sociales de calidad y la competencia efectiva en el sector, exige que cualquier restricción en cuanto a las modalidades de provisión de los servicios, deba quedar justificada en base a los principios de necesidad por razón de interés general, proporcionalidad y no discriminación.



Isabel Muñoz Durán
Presidenta



José Manuel Ordóñez de Haro
Vocal Primero

R.E. leg. nº 1571/22-8-14 463

SU. LBGISC

N/Ref: 49/2014

Ref: JMSM/ LJ/ MV/MM/ 156/14



REGISTRO DE ENTRADA Secretaría General Técnica	
21 AGO. 2014	
N.º:	3291

COM P O R	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
	18 AGO. 2014
	REGISTRO AUXILIAR HORA 2014/2042100001698

**CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD Y
POLÍTICAS SOCIALES.**
Secretaría General Técnica
AVDA de Hytasa nº 14
41006- SEVILLA

Por indicación de la Presidenta en funciones, del Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, adjunto se remite Informe al anteproyecto de ley de Servicios Sociales de Andalucía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.b) del Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

Sevilla, 18 de agosto de 2014

**LA SECRETARIA SUPLENTE DEL CONSEJO DE LOS
CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ANDALUCÍA**

Fdo: Manuela Rico Sanchez





INFORME CCUA Nº 49/2014

A LA CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD, Y POLÍTICAS SOCIALES

Sevilla a 18 de agosto de 2014

INFORME DEL CONSEJO DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCIA

El Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, en ejercicio de la función que le reconoce el Decreto 58/2006 de 14 de marzo de 2006, ante la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, comparece y como mejor proceda,

EXPONE

Que por medio del presente escrito procedemos a evacuar informe respecto al Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, y ello en base a las siguientes:

ALEGACIONES

PRIMERA.- Como se viene reiterando ante esta Consejería, se echa en falta en el Preámbulo del Decreto que expresamente se mencione el cumplimiento del trámite de audiencia al Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, trámite que por ser preceptivo debería venir reflejado en el texto, haciendo referencia al Decreto regulador de este Consejo, Decreto 58/2006 de 14 de marzo. Aún cuando dicho carácter preceptivo no conlleva un

deber de información al respecto en el texto normativo, no es menos cierto que el principio de democracia participativa que impregna nuestra Constitución y nuestro ordenamiento hace deseable una mención al mismo, aportando valor añadido, desde esa perspectiva, a la producción normativa.

SEGUNDA.- Desde este Consejo, de forma global se valora de forma positiva en el texto remitido, en cuanto universaliza, al menos en su filosofía, el acceso al sistema público de servicios sociales en nuestra Comunidad Autónoma, pretendiendo además, como no podía ser de otra forma la atención prioritaria en casos de urgencia personal, familiar y social, al tiempo que blindada las prestaciones básicas exigibles por los ciudadanos.

Entendemos, que era más que necesario, en cumplimiento de nuestro Estatuto, la promulgación de una nueva Ley de Servicios Sociales, adaptada a las nuevas circunstancias sociales derivadas del progresivo envejecimiento de la población, los distintos modelos de familia y de los modos de convivencia, la bolsas de pobreza, las situaciones de dependencia, la inmigración, minorías étnicas, las desigualdades personales o los conflictos y dificultades laborales.

TERCERA.- Hubiese sido deseable, contar con la participación desde el inicio de la redacción del presente texto, de los propios usuarios de estos servicios, al fin y al cabo la ciudadanía en su conjunto, y en particular de sus organizaciones representativas en sus múltiples facetas, dadas las dificultades, que ahora se presentan a este Consejo, sobre todo por la falta de tiempo para abordar minuciosamente este importante texto de vocación integral (recordemos que según su normativa el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía dispone de 10 días para evacuar los diferentes trámites que se le sometan Art 10 D. 58/2006) y por el propio momento en sí en el que se remite por parte de la Consejería, sobre todo cuando el texto está sometido a información pública, por un plazo de 45 días naturales, por Resolución de fecha 5 de agosto de 2014, y publicada en Boja el día 12 del mismo mes.

CUARTA.- Asimismo, se ha echado en falta, la propia opinión del actual Consejo de Servicios Sociales, órgano de participación y consulta en la materia, y que hubiera sido el cauce natural para recabar las opiniones y aportaciones, insistimos desde los primeros borradores de la norma, de todos los sectores implicados.

Esperemos, que con la preste norma legal, los futuros órganos que se crean no mantengan la línea de los existentes, que ni siquiera se convocan, y resulten auténticos vertebradores del movimiento asociativo, y canalizadores de la participación social en la materia. O dicho de otra manera, que se cumplan los propios predicados del art. 12 del texto que nos ocupa, que señala de forma clara que las Administraciones públicas Andaluzas fomentarán y facilitarán la participación ciudadana en la definición y mejora de las políticas públicas 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 nuestra Comunidad Autónoma, y en particular fomentarán esta participación en las asociaciones representativas de la ciudadanía, así como entre otras entidades.

QUINTA.- Al Título Preliminar. Disposiciones Generales

Se valora de forma positiva el título que enmarca las disposiciones generales, y en particular el reconocimiento del derecho universal de todas las personas a las prestaciones de los servicios sociales en condiciones igualitarias, así como su garantía de acceso.

En ese sentido, sería conveniente invertir el orden de los artículos 2(definiciones) por el 5 (titulares del derecho a los servicios sociales), de manera que una vez delimitado el objeto de la ley (art. 1), a continuación en el siguiente se dedicara a señalar de forma expresa, quienes son los titulares del derecho, de forma que se visualice de una forma más evidente si cabe, lo que la ley pretende, y es que la ciudadanía sea el centro y eje central de la misma.

SEXTA.- Al art. 5 Titulares del derecho a los servicios sociales

En concreto en su apartado 4, se reconoce que las personas que se encuentren en Andalucía en una situación de urgencia personal, familiar o social podrán acceder a las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales que permitan atender a tales contingencias, y en los términos en que se establezcan reglamentariamente.

Desde este Consejo, se alerta de que dejar esta importante cuestión y sus términos a desarrollo reglamentario, pudiera suponer una merma del reconocimiento del derecho universal que se predica en el texto, con lo que se propone al igual que otras cuestiones que se incluyen en dicho desarrollo, se hagan con un plazo mucho más corto que el que se establece para éstas (1 año), y se realice con la suficiente agilidad con el fin de garantizar el acceso en situaciones límites como las señaladas en el apartado.

SÉPTIMA.- Al art. 6. El derecho subjetivo a los Servicios Sociales

Sobre este precepto, señalar, que reconocido como derecho subjetivo, debiera indicarse y explicitarse en el mismo artículo, lo que en sí significa para los titulares, así como sus efectos jurídicos. Es decir, estando reconocido como subjetivo, es exigible y reclamable ante las administraciones públicas competentes, y en su caso ante los Tribunales de Justicia.

OCTAVA.- Al art. 7. Derechos de la ciudadanía en relación a los servicios sociales

Se interesa una mayor concreción de la **letra e)**, derecho a la autonomía personal. En ese sentido se propone el reconocimiento del desarrollo de la vida en condiciones de dignidad e igualdad de oportunidades, y con el abordaje del tema de la dependencia funcional y potenciando las capacidades de las personas para la elección y desarrollo de su proyecto vital.

NOVENA: Al art. 8. Derechos de las personas usuarias de los servicios sociales.

Si bien se valora de forma positiva el artículo en su conjunto, desde este Consejo se echa en falta el derecho a recibir servicios de calidad, a pesar del reconocimiento que se realiza en el artículo anterior, entendiéndose que debe ser reiterado, con el fin de que cualquier persona usuaria de estos servicios, ante cualquier disconformidad o insatisfacción pudiera reclamar y exigir que la prestación se le haga conforme a unos mínimos estándares de calidad, que a su vez deben ser ofertados por la Administración.

DÉCIMA.- Al artículo 11. Carta de derechos y deberes

Se valora de forma positiva el contenido del artículo, aunque se echa en falta un plazo para lo que se indica. Además estando de acuerdo en que su máxima difusión es absolutamente necesaria, se considere fundamental que dicha difusión se realice en y con la colaboración de las organizaciones representativas de los usuarios, así como otros agentes implicados, sectores profesionales, etc.

DECIMOPRIMERA.- Al artículo 12. Promoción de la participación ciudadana.

Si bien se valora el contenido del artículo, se interesa expresamente la mención a las organizaciones representativas de los usuarios en Andalucía en general, al igual que se mencionan expresamente a las organizaciones sindicales y empresariales.

DECIMOSEGUNDA.- Al artículo 13. Objetivos de la participación

Se interesa desde este Consejo, se contemple como uno de los

objetivos de la participación, además de las que se indican en el precepto, otro objetivo concreto y relativo con la garantía de las prestaciones y su seguimiento.

Así, reconocido en el Ley que las prestaciones de los servicios sociales son prestaciones garantizadas, y de ahí su exigibilidad como derecho subjetivo ante la Administración por la ciudadanía, entendemos que uno de los objetivos de la participación social, debe ser el seguimiento de las garantías y las propuestas de mejora de la calidad de la atención hacia los usuarios.

DECIMOTERCERA.- Al artículo 14. Órganos de participación ciudadana.

Con lo que respecta al apartado 2, debe señalarse expresamente y asegurarse la presencia de las organizaciones representativas de los intereses de los usuarios en Andalucía, y acotarse en este sentido.

DECIMOCUARTA.- Al Artículo 15. Consejo de Servicios Sociales de Andalucía

Sobre el apartado 3, desde este Consejo se insiste en fijar un plazo desde la entrada en vigor de la Ley con el fin de desarrollar reglamentariamente la composición y funcionamiento del Consejo de servicios sociales.

DECIMOQUINTA.- Al artículo. 16, Consejos sectoriales

Si bien se valora la posibilidad de creación de estos consejos sectoriales, lo que parece lógico es que su composición sea acorde a la representación que se incluya en el Consejo de Servicios Sociales, sin perjuicio de que se garantice en cada uno de ello, una representación perteneciente al ámbito específico y concreto de las políticas de servicios sociales que se determinen.

DECIMOSEXTA: Al artículo 17. Consejos Provinciales y Locales

Desde este Consejo consideramos necesario que se incluya en el apartado 2 que la composición del los consejos que las entidades locales, debe ser acorde con los sectores directamente implicados en los servicios sociales, así como con los destinatarios de los mismos, es decir los usuarios.

Bajo nuestro punto de vista, no entraría en colisión con la propia autonomía o decisión al respecto de las distintas Entidades Locales, dado que la administración de la Junta de Andalucía, puede orientar y sugerir sobre este aspecto, y teniendo en cuenta además la existencia de antecedentes de órganos locales, en los que la propia Junta indica a través de una norma legal, que éstos han de tener una composición equilibrada y con representación de los sectores implicados en la materia. Es el caso, por ejemplo de las comisiones municipales de comercio ambulante.

DECIMOSÉPTIMA.- Al artículo 20. Participación de la sociedad civil

En cuanto al apartado 1, se señala que la participación ciudadana igualmente podrá articularse a través del movimiento asociativo o de manera individual mediante los procesos participativos que las administraciones competentes dispongan.

Ello sin perjuicio de que resulta positivo, no debe obviar que el derecho a la participación debe garantizarse, y por ello el uso de términos verbales que impliquen una discrecionalidad de la Administración, debe evitarse.

DECIMOCTAVA.- Sobre el Título II. El sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía

Se valora en su conjunto de forma positiva, y queremos destacar por la novedad que supone, la regulación del profesional de referencia (**art. 29**), como

471
primer nivel de interlocución con los usuarios.

Desde este Consejo entendemos que este profesional de referencia debe velar por la globalidad del proceso de atención a los usuarios de servicios y prestaciones sociales, así como por la coordinación con el sistema sanitario y resto de sistemas.

Dadas además las funciones que se le asignan, entendemos que el usuario debe tener también el derecho al cambio de profesional de referencia, en el momento en que así lo considere.

También y dentro de este mismo capítulo valoramos de forma positiva la el **art. 33**, que versa sobre la atención a las urgencias sociales, así como el diseño que se realiza de la misma. Se echa en falta una mayor concreción, sin embargo de las situaciones que puedan producirse para que se consideren excepcionales, extraordinarias y a su vez puntuales.

DECIMONOVENA.- Al artículo 40. Prestaciones garantizadas

Desde este Consejo, se valora de forma positiva, que las prestaciones que se contemplan en el artículo de referencia, y una vez reconocidas tengan el carácter de derecho subjetivo y por tanto exigibles por los ciudadanos.

Queremos destacar por su importancia, las prestaciones ligadas a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, modificada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y que regula las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

Nos preocupa sin embargo, que la plena efectividad jurídica de las prestaciones, quede demorada a la publicación del Catálogo al que se refiere el art. 39, y que según la Disposición Adicional Cuarta, se dispone de un plazo

de 12 meses desde la entrada en vigor del texto legal. Plazo que resulta demasiado amplio, y que consideramos debe ser revisado.

VIGESIMA.- Al artículo 45. Instrumentos técnicos

A pesar de la valoración positiva que desde este Consejo se realiza, tanto de la tarjeta social, como de la historia social, configuradas ambas como instrumentos técnicos en relación a las personas titulares del derecho a los servicios sociales, queremos advertir en relación a la segunda, que debe estar diseñada e implementada lo antes posible, con el fin de que permita una coordinación de los datos e información disponibles, que conlleve lógicamente una atención adecuada y especializada a los usuarios, en cada caso.

VIGESIMOPRIMERA.- Al artículo 52. Coordinación entre los servicios sociales y los servicios de salud.

Si bien es absolutamente necesaria la coordinación entre los servicios sociales y los servicios de salud, desde este Consejo se considera también fundamental que esta coordinación se extienda a otros sistemas de protección como en el tema de vivienda en los aspectos de garantía habitacional, así como en la materia de empleo, en lo relacionado con la integración e inserción sociolaboral.

VIGESIMOSEGUNDA: Al art. 72. Plan Estratégico de Servicios Sociales

Según se dispone en la Disposición adicional Quinta, el consejo de gobierno aprobará la formulación del Plan Estratégico en el plazo de máximo de 12 meses desde la entrada en vigor de la ley, plazo que también consideramos demasiado amplio, y que consideramos debiera revisarse.

Por otro lado interesamos la inclusión de un nuevo apartado en el

artículo, en el que asegure la participación social en su elaboración, no cómo se establece en general, sino de los agentes económicos y sociales, entre los que se encuentran las organizaciones de consumidores y usuarios.

Finalmente consideramos fundamental que se incluya en el contenido del mismo, todo lo relativo a una adecuada financiación del citado Plan.

VIGESIMOTERCERA.- Al art. 82. Registro de entidades y servicios sociales

Según el apartado 2 del artículo de referencia, mediante Decreto se regulará el contenido, estructura y organización del Registro, lo cual implica también en el establecimiento de un plazo razonable para el desarrollo reglamentario de la ley en este aspecto, así como para la adaptación de las entidades y servicios que existen en la actualidad.

VIGESIMOCUARTA.- Al Capítulo IV del Título III. Inspección de los servicios sociales

Si bien se valora de forma positiva el contenido de los artículos que componen el capítulo de referencia, así como la finalidad en sí de la inspección, Art. 83), consideramos que mientras no se articule la organización y funcionamiento de la función inspectora, así como se dote adecuadamente de personal funcionario, así como de medios materiales a la misma, esta importante función de control puede quedar muy mermada, y pudiera ser que los derechos de los usuarios de los servicios, quedaran en una mera declaración de intenciones.

Es por ello por lo que se pide expresamente una máxima agilidad en la elaboración y publicación de la norma que desarrolle reglamentariamente esta materia.

VIGESIMOQUINTA.- Al artículo 95. Libertad de prestación de servicios sociales.

Consideramos que este precepto es el lugar donde debe incluirse el contenido íntegro de la Disposición Adicional Primera (Reserva de denominación en favor de las Administraciones públicas), con la prohibición de utilización de denominaciones por parte de empresas que puedan inducir a error y confusión con los servicios prestados por las citadas administraciones

Por otro lado, consideramos que la utilización citada, sea tipificada como infracción grave, y por tanto se incluya el artículo 115.

VIGESIMOSEXTA.- Al artículo 104. Principios de financiación

Se interesa la modificación del apartado 2, con el siguiente texto:

"2. Las Administraciones Públicas competentes en materia de servicios sociales tendrán en cuenta el principio de prioridad presupuestaria para los colectivos más vulnerables, y es especial para la infancia."

VIGESIMOSÉPTIMA.- Al capítulo III. Título V. Financiación a cargo de las personas usuarias.

En relación a las aportaciones de las personas usuarias a la financiación de los servicios sociales, consideramos que son tres los factores que deben tenerse en cuenta:

- a) el coste de referencia del servicio
- b) los ingresos o el patrimonio de la persona usuaria o, en su caso, de las personas obligadas legalmente a prestarle asistencia, teniendo en cuenta la situación familiar, social y económica de estas últimas.
- c) el grado de utilización del servicio por la persona usuaria

475

Se interesa por tanto la inclusión de este último inciso como factor ponderador de las aportaciones que haya de abonar el usuario.

Y por lo que respecta a los precios de los servicios sociales no integrados en el sistema público, (**art.111**), consideramos que debe exigirse a los prestadores, una comunicación oficial y anual, y caso contrario, ello debe ser considerado infracción, y ser incluido este comportamiento como tal como infracción grave (art. 115).

VIGESIMOCTAVA: Al título VI. Infracciones y Sanciones

Al margen de lo interesado en las alegaciones vigesimoquinta y vigesimoséptima, desde este Consejo se echa en falta la regulación del procedimiento sancionador, en sí mismo, o realizar una remisión legal a la LRJAPAC. Se interesa por tanto, la inclusión de un artículo o grupo de artículos en los que se regule el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

VIGESIMONOVENA.- Inclusión de un nuevo artículo

Desde este Consejo se interesa la inclusión de un nuevo artículo, en el que se regulen las acciones que pueden ser utilizados por los titulares de los derechos que se establecen en el proyecto que examinamos, con el fin de exigir de las Administraciones Públicas, el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del derecho al acceso universal del conjunto de servicios y prestaciones del sistema público de servicios sociales.

Se se realiza en consecuencia la siguiente propuesta:

"Artículo Protección jurisdiccional de los derechos

1. *Las personas titulares de los derechos a los servicios sociales en Andalucía, podrán exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de de las obligaciones derivadas de los mismos, en los términos establecidos en la presente ley, mediante el ejercicio de las acciones que procedan de acuerdo con lo dispuesto en las leyes procesales del Estado.*
2. *En particular, y transcurrido el plazo establecido en la Disposición Adicional Primera, se podrán reclamar ante la Administración competente el cumplimiento de su deber de aprobar el catálogo de prestaciones del sistema de servicios sociales, y su puesta en marcha”.*

TRIGÉSIMA: Inclusión de una nueva disposición

Este Consejo, considera que el contenido de esta norma debe ser divulgado y dado a conocer a la ciudadanía andaluza, estableciendo los mecanismos de información necesarios, con el fin de que puedan ejercerse por parte de aquella, los derechos reconocidos, así como las actuaciones y medidas que la Administración Pública ha de poner en marcha y desarrollar para hacerlos efectivos.

TRIGESIMOPRIMERA: Inclusión de una nueva disposición

Como se ha indicado a lo largo del presente informe en varias ocasiones, se observa que en el texto existe una excesiva remisión a un posterior desarrollo reglamentario de la norma. Esta remisión se realiza además en determinados supuestos, que bajo nuestro punto de vista deben quedar fijados y establecidos en el cuerpo legal, ya que de otra forma quedarían desnaturalizados en sí mismos y sin plena eficacia.

También y en relación a lo expuesto con anterioridad, desde este Consejo, se propone **la inclusión de una nueva disposición**, en la que se

477

establezca la creación de una comisión de desarrollo reglamentario o grupos de trabajo para llevar a cabo dicho desarrollo, sugiriéndose el siguiente texto:

"(...)

Para la elaboración de los proyectos de reglamentos dimanantes de la presente Ley, se crearán comisiones de trabajo específicas, en las cuales estarán representados las propias Administraciones, los agentes sociales económicos y sociales y organizaciones ciudadanas con interés en la materia concreta de desarrollo".

Por lo expuesto, procede y

SOLICITAMOS A LA CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES: Que habiendo presentado este escrito, se digne admitirlo, y tenga por emitido informe sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, y si así lo tiene a bien, proceda a incorporar las modificaciones resultantes de las alegaciones expuestas en el presente informe. Por ser todo ello de Justicia que se pide en lugar y fecha arriba indicados.

ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA: ENCAJE DE LOS ETF.

El Programa de Tratamiento a Familias con Menores y los ETF vienen desarrollando desde el año 2.001 una labor imprescindible dentro del sistema de atención a la infancia y las familias en Andalucía, con un abordaje preventivo y restaurador de las situaciones de riesgo social y de desprotección en que se pueden encontrar los menores.

Los resultados avalan la consolidación del programa y demuestran que en apenas pocos años se ha erigido como un pilar fundamental del sistema: la evaluación realizada en 2.010 evidencia la rentabilidad social y cómo ha dado respuesta a los objetivos que se plantearon con su puesta en marcha. Los datos más relevantes son:

- En el subprograma de Riesgo Social, de las 1.517 familias que finalizaron tratamiento en el 81,87% de los casos (1.242 familias) se alcanzaron los objetivos: se eliminó la necesidad de separación del menor.
- En el subprograma de Reunificación Familiar, en un 44,5% (90) de las familias que finalizaron tratamiento se consiguieron los objetivos y se produjo el retorno de los menores al hogar familiar.
- Los ETF vinieron a cubrir un vacío existente en el sistema de protección, como recurso de apoyo a las familias previo y posterior al desamparo.

Por todo ello se considera necesario incorporar formalmente a este programa y estos equipos en la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, haciendo referencia expresa a su función en el texto del Anteproyecto de Ley. Por parte de este Centro Directivo se plantean las siguientes propuestas:

- Incorporar en el art. 4, entre los objetivos de la Política de Servicios Sociales en Andalucía:
 - Garantizar la completa realización personal y la integración social y educativa de todos las personas menores de edad, especialmente aquéllas que por sus especiales circunstancias físicas, síquicas o sociales, puedan ser susceptibles de un trato discriminatorio.
 - Prevenir y evitar situaciones de riesgo social y desprotección en personas menores de edad.
- Incluir en el art. 5 como titulares del derecho a los servicios sociales a todas las personas menores de edad que se encuentren en Andalucía, con independencia de su situación administrativa.
- En el apartado c) del art 8, habría que matizar el derecho a la libre elección de profesional y del segundo diagnóstico en casos de actuaciones protectora de la Entidad Pública en materia de menores.
- En el apartado h) del mismo artículo, sustituir el término tutela por actuación protectora en materia de personas menores.

- En el apartado h) del art. 9, incorporar la posibilidad de suspensión por resolución administrativa en su caso.
- Incluir en el art. 26 Funciones de los SSCC:
 - x) El desarrollo de actuaciones de prevención, información y reinserción social en materia de menores, la detección de menores en situación desprotección y la intervención en los casos que requieran actuaciones en el propio medio.
 - y) Detectar y apreciar la situación de riesgo en menores.
- Incluir en el art. 31 Funciones de los SS. Especializados:
 - x) Intervenir y aplicar las medidas oportunas para normalizar la situación familiar y promover los derechos y garantizar el desarrollo integral de los menores en situación de riesgo social.
 - y) Intervenir y aplicar las medidas oportunas para normalizar la situación familiar y promover los derechos y garantizar el desarrollo integral de los menores respecto de los cuales se haya adoptado una medida protectora y se considere la reunificación familiar como medida más adecuada.
- Incluir en el art. 32 un nuevo apartado:
 - 3. Los Equipos Profesionales de los Servicios Sociales Especializados en el tratamiento a familias con menores en situación de riesgo social o equipos de tratamiento familiar, estarán definidos en su composición y funcionamiento en su normativa reguladora.
- Modificar el apartado e) del art. 40 en los siguientes términos:
 - e) El tratamiento especializado para la prevención de situaciones de riesgo social o desamparo de personas menores de edad y los servicios específicos para la atención y protección de menores en situación de riesgo social o desamparo.
- En el capítulo 5, sobre proceso de intervención se debe contemplar la posibilidad de además de un Programa de Atención Social como herramienta básica de trabajo, incluir como otro elemento de trabajo el Proyecto de Tratamiento Familiar, cuando en los casos de menores, se requiere una intervención que abarque de forma conjunta y global a todo el sistema familiar. Así en el punto 3 del art. 44 se debería hacer referencia a que en casos específicos de menores en situación de riesgo o desprotección, el programa de atención social puede incorporar el Proyecto de Tratamiento Familiar que realice el ETF.
- Hacer referencia en el apartado 1 del art. 55 a las competencias atribuidas a las Entidades Locales en los art. 8 y 18 de la Ley 1/1998 de los derechos y la atención al menor.

Sevilla a 14 de agosto de 2014
Subdirección General de Infancia y Familias.
D.G. Personas Mayores,
Infancia y Familias
SEVILLA

JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos.

Releg: 2147/13-11-14

1844

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
	05 NOV. 2014
	20142033/40226

R E C E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES
	10 NOV. 2014
	Registro General 634/35079 Sevilla

Fecha: 05 de noviembre de 2014
Ref.: Sv. OSA/RC
Asunto: Rdo. Informe Expte.40.26.2014 - 1999

C^o DE IGUALDAD, SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES
Secretaría General Técnica
Avenida. De Hytasa, 14
41071 SEVILLA

156/14

REGISTRO DE ENTRADA Secretaría General Técnica
11 NOV. 2014
N.º: 4345

Adjunto se remite informe que emite esta Dirección General en relación al anteproyecto de LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA.

Este informe se emite en virtud del artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía, y del artículo 16 del Decreto 156/12, de 12 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

LA JEFA DEL SERVICIO DE ORGANIZACIÓN
Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA


Fdo.: Rosa M^a Cuenca Pacheco

40.26.2014

INFORME AL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales ha remitido el referido anteproyecto de Ley para informe de esta Dirección General.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Administración de la Junta de Andalucía, en relación con artículo 16 del Decreto 156/2012, de 12 de junio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, alcanzando exclusivamente los aspectos del proyecto normativo relacionados con la organización de la Administración de la Junta de Andalucía, desconcentración y procedimiento, especialmente la simplificación de sus trámites y métodos de trabajo y de normalización y racionalización de la gestión administrativa; así como el desarrollo de la Administración electrónica.

Se realizan las siguientes observaciones:

- Exposición de motivos.-

Este proyecto de Ley en los artículos 3.2.b), 80 y siguientes establece que los servicios y centros de servicios sociales (tanto los integrados en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía como los no integrados) precisarán **autorización administrativa** para su puesta en funcionamiento y para las modificaciones sustanciales que afecten a la estructura física de las instalaciones o a la estructura funcional. En los demás supuestos se aplicará el régimen de comunicación administrativa previa.

En la exposición de motivos se destaca que el presente proyecto de Ley está sometido a las exigencias del derecho comunitario y en particular a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, así como a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y que el régimen de autorización y registro de entidades, centros y servicios de titularidad privada no integrados en el Sistema *"se justifica por razones imperiosas de interés general como son la seguridad y la protección de las personas destinatarias de los servicios y los objetivos de la política social, sin que en ningún momento el referido régimen resulte discriminatorio por razones de nacionalidad o domicilio de la razón social del prestador de servicios"*.

Sería conveniente que en la exposición de motivos se justifiquen suficientemente las condiciones que concurren para poder imponerse a los prestadores un régimen de autorización. Así, a modo de ejemplo, se puede indicar que el régimen de autorización establecido es necesario y está justificado por una razón imperiosa de interés general, cual es la necesidad de garantizar la salud y seguridad de colectivos de personas especialmente vulnerables, como personas mayores, personas con discapacidad, menores, personas con riesgo de exclusión social, etc. Y, respecto a la proporcionalidad, que el régimen de autorización establecido constituye el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo señalado en el apartado anterior, ya que no existen medidas menos restrictivas que permitan

1846

obtener el mismo resultado. En efecto, articular un sistema de comunicación y control a posteriori resulta insuficiente para garantizar la salud y seguridad de los colectivos de personas atendidas en centros y servicios sociales y podría determinar que el control a posteriori tuviere lugar cuando la lesión ya se hubiere producido, resultando en muchos casos irreversible dada, precisamente, la especial vulnerabilidad de estos colectivos. Adicionalmente, si se permitiera la apertura de este tipo de centros sin la necesidad de autorización administrativa, un eventual cierre del centro por incumplimientos detectados como consecuencias del control a posteriori generaría importantes perjuicios, no ya solo al titular, sino igualmente a usuarios como personas mayores o personas con discapacidad que tienen en el centro su lugar habitual de residencia o de atención diurna.

Consideramos que también se deberían justificar suficientemente en la exposición de motivos las razones imperiosas de interés general que concurren para que el artículo 80 del proyecto establezca que transcurrido el plazo para dictar y notificar la resolución sobre la solicitud de autorización presentada, el silencio tendrá sentido negativo. Debe tenerse en cuenta que el artículo 6 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, establece que los procedimientos para la obtención de la autorizaciones a que se refiere dicha Ley han de garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de ley justificadas por razones imperiosas de interés general.

- **Artículo 10.- Deberes de las personas usuarias de los servicios sociales.**

En el apartado con la letra d) se establece el deber de las personas usuarias de los servicios sociales de "*Facilitar a la Administración información veraz de los datos personales, convivenciales y familiares necesarios y prestar los documentos fidedignos que sean imprescindibles para valorar y atender su situación, salvo que estos obren en poder de la Administración requiriente*".

En la redacción de este artículo se debería considerar lo siguiente:

El apartado 3 de la disposición final tercera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, establece que en el ámbito de las Comunidades Autónomas, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias.

Dentro del artículo 6, su apartado 2.b), contempla el derecho de los ciudadanos a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados en los términos establecidos por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o una norma con rango de Ley así lo determine, salvo que existan restricciones conforme a la normativa de aplicación a los datos y documentos recabados. El citado consentimiento podrá emitirse y recabarse por medios electrónicos.

El derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que se encuentren en poder de la Administración ya se contemplaba en el artículo 35.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aunque con la limitación de que los documentos se encontraran en poder de la Administración actuante. Asimismo, el artículo 84.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, establece que la ciudadanía tiene derecho a no presentar aquellos documentos que ya obren en poder de

la Administración de la Junta de Andalucía, siempre que indique el día y procedimiento en que los presentó.

Por tanto, una de las novedades de la Ley 11/2007, de 22 de junio, es la utilización de medios electrónicos en esta materia.

En cuanto a las transmisiones de datos entre Administraciones Públicas, el artículo 9 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, establece que para un eficaz ejercicio del derecho reconocido en el apartado 6.2.b), cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo. Continúa su apartado 2 indicando que la disponibilidad de tales datos estará limitada estrictamente a aquellos que son requeridos a los ciudadanos por las restantes Administraciones para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia de acuerdo con la normativa reguladora de los mismos. El acceso a los datos de carácter personal estará, además, condicionado al cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 6.2.b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio.

- Artículo 14.- Órganos de participación ciudadana.

Se recomienda:

- Mejorar la redacción del apartado 4 en el sentido de establecer qué Administración u organización representativa de intereses sociales designarán o nombrarán a las personas titulares de la presidencia o vicepresidencias de estos órganos.
- También se debería concretar qué persona titular de una de las dos vicepresidencias sustituirá a la persona titular de la presidencia en los casos de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal.
- Se debería concretar cómo la Sociedad civil elegirá a su representante.

- Artículo 15.- Consejo de Servicios Sociales de Andalucía.

En la redacción de este artículo se deberían tener en cuenta los criterios establecidos por la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía para la creación de los órganos colegiados (arts.89 y siguientes): en la norma de creación de este órgano colegiado ya se deberían determinar los criterios básicos de su estructura interna y de funcionamiento; y, suponemos, que la persona titular de la presidencia probablemente será nombrada por decreto.

Así no parece adecuada la previsión realizada en el apartado 3, ya que según se establece en el artículo 89.2 de la Ley 9/2007, la norma que desarrolle este precepto en que se crea un órgano que tendrá competencias de informe y por tiempo indefinido para el ejercicio de funciones públicas permanentes, deberá tener rango de Decreto del Consejo de Gobierno en el que se determinará composición y el régimen de funcionamiento de este órgano. Entendemos que este reglamento sería el que se cita en el apartado 2 de este artículo, en sus letras e) y h), así como en otros artículos del proyecto.

1847

- **Artículo 16.- Consejos sectoriales.**

En el apartado 1 se cambia el nombre del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía antes definido por Consejo Andaluz de Servicios Sociales, por lo que deberá ser corregido.

- **Artículo 17.- Consejos provinciales y locales de Servicios Sociales.**

En el apartado 2 se debería incluir que, además de la composición y el régimen de funcionamiento de los consejos provinciales y locales de servicios sociales, es competencia de la respectiva entidad local determinar sus fines, objetivos y funciones.

- **Artículo 54.- Consejería competente en materia de servicios sociales.**

En el apartado p) se debería añadir que ejerce la potestad sancionadora "de acuerdo con lo establecido en el título VI de la presente Ley", al igual que en el artículo 54 para el Consejo de Gobierno.

- **Artículo 68.- Comité de Ética de los Servicios Sociales.**

En la redacción de este artículo se deberían tener en cuenta los criterios establecidos por la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía para la creación de los órganos colegiados (arts. 89 y siguientes): en la norma de creación de este órgano colegiado ya se deberían determinar la composición del órgano, los criterios para la designación de su presidente y de los restantes miembros, el número de miembros, y los criterios básicos de su estructura interna y de funcionamiento.

Se debería hacer constar que la creación y funcionamiento de este órgano colegiado será atendido con los medios personales, técnicos y presupuestarios asignados a la Consejería a la que se adscribe el Comité.

- **Artículo 124.- Órganos competentes.**

Sería conveniente que se sustituya la referencia a "*las personas titulares de las Delegaciones Territoriales de la Consejería competente en materia de servicios sociales*", por "*las personas titulares de los órganos territoriales provinciales competentes en materia de servicios sociales*", dado el rango legal del proyecto y teniendo en cuenta la organización territorial de la Administración de la Junta de Andalucía, regulada en la Ley 9/2007, de la Administración de la Junta de Andalucía, que prevé la existencia de dos modelos de organización territorial provincial, uno basado en la estructura tradicional de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías y otro basado en la figura de las Delegaciones Territoriales.

También se debería tener en cuenta que las Delegaciones Territoriales pueden asumir competencias de una o varias Consejerías, por lo que no necesariamente habrá una Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de servicios sociales.

En el apartado 4. parece existir un error de cita, que deberá ser corregido

1845

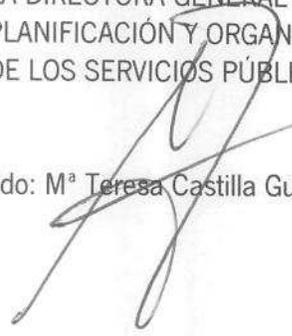
- **Disposición final primera. Desarrollo y ejecución.**

Se advierte que en el texto del proyecto recibido en la Disposición final primera no se realiza ninguna modificación del Decreto 101/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia, por lo que no tiene sentido que se faculte al Consejo de Gobierno para que mediante Decreto pueda modificarla.

Sevilla, 29 de octubre de 2014

LA DIRECTORA GENERAL DE
PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Fdo: M^a Teresa Castilla Guerra.



LA JEFA DEL SERVICIO DE
ORGANIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN
ADMINISTRATIVA.

Fdo. Rosa M^a Cuenca Pacheco.



INFORME DE EVALUACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS DE LA INFANCIA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA.

De conformidad con el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, por el que se regula el Informe de evaluación del Enfoque de derechos de la Infancia en los Proyectos de Ley y Reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno, esta Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias emite el preceptivo informe, cuya finalidad radica en garantizar la legalidad, acierto e incidencia de los Proyectos de Ley y Reglamentos cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno, en orden al pleno respeto de los derechos de los niños y niñas, según la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, y su concreción en el resto de la normativa internacional, estatal y autonómica que son aplicables en materia de menores.

Asimismo, el artículo 2 del Decreto 103/2005 dispone que el Informe de evaluación del Enfoque de derechos de la Infancia será de obligado cumplimiento en la tramitación de todos los Proyectos de Ley y Reglamentos cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno y que sean susceptibles de repercutir sobre los derechos de la infancia.

De este modo, tras el estudio del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, se considera que dicho Anteproyecto carece de repercusión negativa sobre los derechos de los niños y niñas.

Todo esto, sin perjuicio de que, en caso de considerarlo oportuno, puedan tenerse en consideración las siguientes sugerencias en relación al actual texto de esta norma:

- En el preámbulo sería interesante contemplar también, en el quinto párrafo de la "Exposición de Motivos", la referencia a la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España el 30 de noviembre de 1990.

- 470
- En el último párrafo de la página 10 del Anteproyecto se hace referencia a la Ley 1/1998, de 20 de abril, del Menor de Andalucía. En este sentido, se comunica que la referencia a esta Ley debe ser: Ley 1/1998, de 20 de abril de los Derechos y la Atención al Menor.
 - Asimismo, se somete a su análisis el hecho que en la página 65, en relación con el artículo 81 apartado 5, se manifiesta que "Transcurrido el plazo previsto reglamentariamente para resolver y notificar sobre la solicitud (de autorización de Centros y Servicios) presentada, los interesados podrán entender **desestimadas** sus solicitudes".

No obstante, en el artículo 13 "Resolución" del actual borrador de Proyecto de Decreto por el que se regula el Régimen de Autorizaciones y Comunicaciones de los Servicios y Centros de Servicios Sociales y se regula el Registro de Entidades, Servicios Sociales y Centros de Servicios Sociales, se establece que "El plazo máximo para dictar y notificar la resolución de autorización de funcionamiento será de tres meses (...) si pasado este plazo no se ha notificado la resolución correspondiente, la solicitud se entenderá **estimada** por silencio administrativo".

- Finalmente, como cuestiones de mera forma se señala que en la página 17 punto 6 relativo a "Contrato-Programa", en la tercera línea, sobra una "a", así se dice que ...la financiación del sistema "a" al cumplimiento de los fines...".
- Asimismo, en la página 20 punto k) hay que completar la palabra "avorecer", añadiéndole la letra "F".

Sevilla, 14 de mayo de 2014.

El Director General de Personas Mayores, Infancia y Familias,



Fdo: Ángel Acuña Racero.

Rep. 2108/07.11.14

SGT
1596

JUNTA DE ANDALUCIA

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Secretaría General para la Administración Pública

R E C E P C I O N	JUNTA DE ANDALUCIA CONSEJERÍA DE IGUALDAD, SALUD Y POLÍTICAS SOCIALES	
	- 5 NOV. 2014	
	Registro General 634/34665 Sevilla	Hora

REGISTRO DE ENTRADA Secretaría General Técnica
06 NOV. 2014
N.º 4280

Fecha: Sevilla, 31 de octubre de 2014

Ref: Coord. Gral. SGAP

Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales
Coordinación General Secretaría General Técnica
Avda. De Hytasa nº 14
41071 Sevilla

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCIA CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
	31 OCT. 2014	
	Registro General	
	203300039676 20	SEVILLA

156/14

En contestación a su escrito en el que remitía el anteproyecto de ley de Servicios Sociales de Andalucía y solicitaba informe de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 156/2012, de 12 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, adjunto se acompaña informe que emite la Secretaría General para la Administración Pública sobre el anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía

LA COORDINADORA GENERAL



SECRETARÍA GENERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Fdo. Pilar Balbuena Caravaca

INFORME QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA.

Con fecha 12 de agosto de 2014 ha tenido entrada en esta Consejería de Hacienda y Administración Pública, oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, solicitando informe en relación con el anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

El presente informe facultativo se emite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma, y con relación al ámbito de competencias de esta Secretaría General, establecido en el artículo 7 del Decreto 156/2012, de 12 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Se hace constar que la Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios ha emitido con fecha 29 de octubre de 2014, informe al anteproyecto de referencia.

Analizado el texto del anteproyecto (184/14-ISPS-Referencia Presentación C.G), se emiten las siguientes consideraciones:

1.- Profesionales de los Servicios Sociales

- A la vista de la regulación de los "Profesionales de los Servicios Sociales" que se acomete en los artículos 57 a 62 del anteproyecto, procede plantearse si dicho modelo de gestión afecta a personal funcionario y laboral del VI Convenio de Administración General. De ser así, resultaría conveniente, alguna salvedad al respecto.

En este sentido, en el artículo 62 apartado 1.d) podría añadirse: El derecho al reconocimiento y acreditación de sus competencias profesionales, *"de acuerdo con sus respectivos sistemas de carrera o promoción profesional"*.

- Por otra parte, con relación a las referencias al "tamaño y composición de los equipos profesionales" de los artículos 28.3 y 32.1 del anteproyecto, se considera conveniente aludir a las disponibilidades presupuestarias o, en su caso, a la normativa en materia de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria. En su caso, con referencia a lo dispuesto en los artículos 80 y 107 y ss del anteproyecto.

En este sentido, se propone que al final del 28.3 y 32.1 se incluya el inciso: *"Todo ello, en el marco de las disponibilidades presupuestarias y de la sostenibilidad del sistema público de Servicios Sociales de Andalucía."*



2.- Actuación inspectora.

- El artículo 8, apartado j) *in fine* resulta confuso. En consecuencia, se sugiere modificar su redacción y, en concreto, la siguiente redacción alternativa del art. 8, apartado j) *in fine*: "No será preciso el consentimiento del interesado para comunicar dicha información a terceros cuando se trate de una actuación inspectora por el personal inspector de servicios sociales en el ejercicio de sus funciones o en cualquiera de los supuestos previstos en el apartado 2 del artículo 11 de la citada Ley".

- En cuanto a la regulación que del personal inspector se hace, en apartado 2 del artículo 87 ("Por razones de urgencia o necesidad, de manera excepcional, se podrá habilitar a otro personal funcionario de la Administración de la Junta de Andalucía para la realización de las funciones de Inspección de Servicios Sociales"), se considera que, en aras de una mejor técnica normativa, convendría indicar expresamente que se trata de los supuestos en los que reglamentariamente se determine.

3.- Sugerencias para una mejor adecuación a la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (LAJA).

3.1 Apartado V, párrafo 4º de la Exposición de Motivos.

La referencia a "La superior dirección y coordinación del Sistema es responsabilidad de la Consejería competente en materia de Servicios Sociales" puede resultar contraria al art.13.de la LAJA: "Bajo la superior dirección del Consejo de Gobierno, las Consejerías y las agencias administrativas se componen de órganos y unidades administrativas".

En consecuencia, se sugiere la siguiente redacción alternativa: "Bajo la superior dirección del Consejo de Gobierno, la dirección y coordinación del Sistema es responsabilidad de la Consejería competente en materia de Servicios Sociales"

Igual observación al art. 22.3 del anteproyecto. Igualmente, en coherencia, procedera revisar, en su caso, los artículos 54.a) y 55 a) del anteproyecto.

3.2 Artículo 16.1.

Resultaria más acorde con la regulación de los artículos 20, 21 y 89.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (LAJA), que la creación de nuevos "Consejos Sectoriales" se atribuyera al Consejo de Gobierno en lugar de la Consejería.

3.3 Artículo 48

En cuanto a la adscripción que se dispone en el artículo 48.2, a fin de evitar una posible congelación del rango, se sugiere su eliminación y dejar que la citada adscripción se efectúe, por Decreto del Consejo de Gobierno de conformidad con lo previsto en el artículo 56.1 *in fine* de la LAJA: "... La adscripción de las agencias administrativas y públicas empresariales a una o varias Consejerías o a una agencia se efectuará por Decreto del Consejo de Gobierno".

1675

Como alternativa, cabría establecer una disposición que expresamente prevea que se trata de una previsión modificable por Decreto.

3.4 **Artículo 78**

Se considera conveniente adecuar las referencias que se hacen en el citado precepto a "contrato programa", "acuerdos de gestión" etc, al esquema previsto al respecto en la LAJA (art. 57 y ss, art. 72). O, en su caso, de tratarse de figuras no previstas en la LAJA, proceder a su definición. En el sentido, por ejemplo del artículo 8 Ley 8/2007 de RTVA.

En Sevilla a 30 de octubre de 2014.

LA SECRETARIA GENERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Fdo.: Lidia Sánchez Milán.



Expte: 156/14

INFORME QUE EMITE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE SALUD SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA, A LOS EFECTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 43.4 DE LA LEY 6/2006, DE 24 DE OCTUBRE, DEL GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**I. Título competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

La Constitución en su artículo 9.2 establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas. Por su parte los artículos 49 y 50 se refiere a la atención a las personas con discapacidad y a las personas mayores, así como a un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos.

El artículo 148.1.20º de la mencionada Carta Magna, establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social, reservándose, en el artículo 149.1.1ª, como competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

En el artículo 61.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, la Comunidad Autónoma asume la competencia exclusiva en esta materia, 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.

Por tanto el Anteproyecto de Ley que se informa, viene enmarcado en la mencionada competencia exclusiva en materia de servicios sociales.

II. Rango de la norma.

En cuanto al rango normativo de la disposición, se regulan en la misma determinadas materias que afectan a los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos y que, de



conformidad con el sistema de fuentes establecidos en la Constitución, están reservadas a la Ley.

Asimismo, el Anteproyecto de Ley establece el derecho de los ciudadanos al acceso universal de los servicios y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, en base a varios artículos de la Constitución. Esto es, el artículo 39 donde se establece la protección social, económica y jurídica de la familia; el artículo 48 que se exige a los poderes públicos que promuevan las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural; el artículo 49 referente a las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica y por último el artículo 50 la Constitución insta a los poderes públicos a promover el bienestar de los ciudadanos de la tercera edad, mediante un sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

La reserva de ley en sentido material, establecida en el artículo 53.1 de la Constitución, hace que cualquier regulación que afecte al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas o sea una manifestación de los mismos, deba ser llevada a cabo por una ley y no por un reglamento independiente de la misma.

Por otra parte, al contemplarse en la disposición aspectos en materia de sanciones e infracciones es necesario el dictado de una norma con rango legal.

III. Estructura y contenido de la norma.

La presente disposición consta de una Exposición de Motivos, la parte dispositiva se divide en ciento veintinueve artículos recogidos en seis Títulos. La parte final se estructura en cinco disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres finales.

La Exposición de Motivos describe el contenido del anteproyecto, así como los antecedentes y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Al ser una norma extensa, resume sucintamente el contenido de la disposición.

Título Preliminar. Disposiciones generales

Se inicia determinando el objeto de la Ley relativo a la creación del sistema Público de Servicios sociales, sí como la regulación de la iniciativa privada en materia de servicios sociales. Asimismo, se establecen una serie de definiciones, el ámbito de aplicación de las normas, los objetivos y los titulares de los servicios sociales.

Título I. La ciudadanía y los servicios sociales

Atendiendo a razones sistemáticas se divide en dos Capítulos.

En el Capítulo I se determinan los derechos tanto de los ciudadanos en general, la de los usuarios de los servicios sociales, así como los de las personas usuarias de los centros



residenciales y centros de día. Asimismo establece los deberes de las personas usuarias de los servicios sociales.

El Capítulo II regula la participación ciudadana, estableciéndose los objetivos de la misma, así como los órganos de la misma.

Título II. El Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía

Este Título se divide en diez Capítulos.

El Capítulo I establece la naturaleza y los principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales.

El Capítulo II organiza la estructura funcional, que se articula en dos niveles, el nivel primario compuestos por los Servicios Sociales Comunitarios, y el nivel especializado.

El Capítulo III organiza la estructura territorial del Sistema Público de Servicios Sociales.

El Capítulo IV establece las prestaciones de los servicios sociales, que se definirán en el Catálogo de Prestaciones Sociales de Andalucía.

El Capítulo V regula el proceso de intervención en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, estableciendo instrumentos técnicos como la tarjeta social o la historia social.

El Capítulo VI establece la organización de la coordinación de los distintos sectores de los servicios sociales.

El Capítulo VII establece las competencias de las Administraciones Públicas que intervienen en la gestión de los servicios sociales.

El Capítulo VIII regula las competencias y funciones de los profesionales de los servicios sociales.

El Capítulo IX establece las pautas para la investigación e innovación de los servicios sociales.

El Capítulo X regula el aspecto ético de los servicios sociales, estableciéndose la obligatoriedad de aprobar una Estrategia de Ética de los Servicios Sociales. Asimismo, se crea un Comité de Ética de los Servicios Sociales, como órgano consultivo adscrito a la Consejería competente en materia de servicios sociales.

Título III. Planificación, Calidad y Eficiencia

Este Título se divide en cuatro capítulos

El Capítulo I regula el aspecto de la planificación de los servicios sociales, estableciéndose unos principios de la actividad planificadora. Por otra parte se prevé que el



Consejo de Gobierno apruebe el Plan Estratégico de Servicios Sociales, y que la Consejería competente en materia de servicios sociales elabore los Planes específicos oportunos en desarrollo del primero.

El Capítulo II regula el modelo de calidad, de eficiencia y de sostenibilidad del Sistema de Público de los Servicios Sociales de Andalucía.

El Capítulo III establece la obligatoriedad de someter a autorización administrativa los centros de servicios sociales, los centros y servicios de día, así como los centros y servicios de atención residencial. Asimismo, se crea el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales.

El Capítulo IV regula La Inspección de los Servicios

Título IV. Iniciativa Privada y Social

Este Título se divide en ocho artículos, regulándose la prestación de los servicios sociales por parte de entidades privadas, así como los mecanismos de colaboración con los mismos.

Título V. Financiación de los Servicios Sociales

Se divide en cuatro Capítulos.

El Capítulo I establece las reglas generales de financiación.

El Capítulo II se prevé la financiación pública.

El Capítulo III regula la financiación a cargo de las personas usuarias.

El Capítulo IV prevé otros medios de financiación a través de las entidades privadas.

Título VI. Infracciones y Sanciones

Se divide en tres Capítulos, el primero establece las infracciones, el segundo las sanciones y el tercero el procedimiento sancionador.

La Disposición adicional primera, establece la reserva de algunas expresiones establecidas en la Ley.

La Disposición adicional segunda autoriza al Consejo de Gobierno para actualizar la cuantía de las multas.

La Disposición adicional tercera habilita a la Consejería competente en materia de servicios sociales para aprobar el Mapa de los Servicios Sociales.

La Disposición adicional cuarta habilita a la Consejería competente en materia de servicios sociales para aprobar el Mapa el Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Andalucía.



La Disposición adicional quinta le otorga un plazo máximo de doce meses al Consejo de Gobierno para la formulación del Plan Estratégico de los Servicios Sociales.

La Disposición transitoria primera establece el régimen transitorio de los procedimientos sancionadores.

La Disposición transitoria segunda regula la vigencia de las prestaciones garantizadas.

La Disposición transitoria tercera establece la vigencia de la zonificación de los servicios sociales hasta tanto sea aprobado el Mapa de Servicios Sociales.

La Disposición derogatoria única deroga a la Ley 2/1988, de 4 de abril, de servicios sociales de Andalucía.

La Disposición final primera contiene un mandato al Consejo de gobierno para desarrollar reglamentariamente los preceptos de la ley

La Disposición final segunda modifica la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores de Andalucía.

IV. Conclusión.

En consecuencia, ajustándose a la normativa vigente en la materia, se informa favorablemente el texto del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, salvo correcciones en la redacción del texto para adaptarla a las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Sevilla, 10 de febrero de 2015

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO



José S. Muñoz San Martín



INFORME SSPI00017/15 ANTEPROYECTO DE LA LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA

Anteproyecto de Ley Servicios Sociales de Andalucía. Autorizaciones y comunicaciones en materia de Centros de Servicios Sociales y de Servicios Sociales: unidad de mercado. Inscripción registral como criterio excluyente para acceder a subvenciones y conciertos. Criterios sociales y calidad en contratación pública. Régimen financiero del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. Derechos de servicios sociales de extranjeros y de nacionales de terceros Estados Miembros de la Unión Europea. Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de títulos académicos y profesionales. Competencias locales en materia de servicios sociales: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales el anteproyecto de Ley referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El presente informe tiene por objeto el anteproyecto de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía, derogándose así la actual Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicio Sociales de Andalucía.

A pesar de la proyección general en la materia de la que pretende dotarse a la Ley, pervivirían numerosas normas autonómicas sectoriales que también regulan cuestiones relativas a la misma, como son las que se citan en la propia Exposición de Motivos, relativas a ámbitos tan diversos como drogas, menores, mayores, parejas de hecho o violencia de género, entre otras.

Incluso, en ese marco normativo previo destaca una ley estatal, como la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, dictada al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1ª de la Constitución (Disposición Final octava).

Como posteriormente podremos comprobar al analizar el detalle de cada una de las cuestiones que sugiere la Ley, muchas de éstas se caracterizan por ser más propias de otros ámbitos del Derecho Administrativo, dada la incidencia que algunas de sus normas generales en materias transversales

administrativas tendrían sobre los servicios sociales, como sería el caso de las referidas a la contratación del sector público, a los títulos profesionales y profesiones reguladas, a las subvenciones, a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, o a la unidad de mercado.

SEGUNDA. Debemos situar la Ley en el marco competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, siendo así que la misma ha de ubicarse claramente en las competencias en materia de servicios sociales, voluntariado, menores y familia que se delimitan en los artículos 61 y 84 de su Estatuto de Autonomía, precepto este último cuya cita en la Exposición de Motivos de la Ley se recomienda.

TERCERA. Con el fin de completar la presentación de la Ley sometida a informe, indicamos que se estructura en 129 artículos, divididos en seis Títulos, a los que se añaden cinco disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

CUARTA. En cuanto a la tramitación seguida, de acuerdo con los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/22206 de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se recomienda motivar debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos se han considerado afectados por la ley proyectada se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y asociaciones que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

Se recuerda que debe recabarse el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía, de acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 4/2005, de 8 de abril.

QUINTA. Pasamos ya al estudio pormenorizado del texto remitido, sobre el que cabe hacer las siguientes observaciones:

5.1- Exposición de Motivos: La protección y tutela de personas con necesidades especiales no es una materia como tal de las incluidas expresamente en el artículo 61 del Estatuto de Autonomía, sobre competencias de la Comunidad Autónoma Andaluza en relación con los Servicios Sociales, voluntariado, menores y familias. No obstante, sí puede deducirse de la referencia en el apartado 1.b) a *"La regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social"*, o de la contenida en el apartado 1.c) a *"Instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial"*.

5.2- Artículo 2.5: Resulta confusa la inclusión en la definición de *"Entidades de iniciativa mercantil"* de las personas jurídicas empresarias con ánimo de lucro que adopten cualquier forma societaria reconocida por la legislación civil, pues no queda claro si dicho concepto correspondería a sociedades civiles y/o sociedades mercantiles. Téngase en cuenta a tales efectos que, como reconoció el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de noviembre de 2006, *"En la jurisprudencia se impone la tesis que distingue las sociedades civiles y las mercantiles atendiendo al criterio de la materia, de*



manera que serán mercantiles las sociedades constituidas para la realización de actos de comercio y civiles cuando no concurre tal circunstancia."

Por tanto, considerándose que el fin es el de referirse a las entidades con ánimo de lucro, bien podría valer esta fórmula para clasificar a las mismas y distinguirlas así de las entidades de iniciativa social, aludidas en el apartado siguiente y caracterizadas, parece, por carecer de ese ánimo lucrativo.

5.3- Artículo 2.6: Ha de concretarse si las entidades del sector público también podrían ser consideradas como entidades de iniciativa social a los efectos de la presente Ley.

5.4- Artículo 2.7: Definiéndose "*Organizaciones de ayuda mutua*", debe quedar claro el criterio adoptado respecto a los familiares de aquellas personas que afrontan directamente una situación de necesidad o dificultad y la relevancia de aquéllos a los efectos de la calificación de la entidad respectiva como tal organización de ayuda mutua, de la misma manera que tendría que precisarse qué se entendería por afrontar directamente una situación de necesidad o dificultad.

Así, en cuanto a esto último, queda la duda acerca de si "*afrontar directamente*" se emplea como equivalente de "*padecer*", de modo que los socios principales deberían ser las personas que se encontraran en una situación de necesidad o dificultad y/o sus familiares.

Por su parte, respecto a los familiares, con la redacción propuesta, para que fueran determinantes de la calificación en cuestión bastaría con que fueran socios principales y familiares precisamente de los anteriores, sin necesidad de que ellos se encontraran personalmente en situación de necesidad o dificultad alguna; ni tan siquiera haría falta que la padecida o afrontada por los familiares correspondientes les afectara en modo alguno. También se recomienda determinar el vínculo y grado de parentesco que determinarían tal condición de familiar a estos efectos.

5.5- Artículo 5.1: La cuestión relativa a la determinación de los titulares del derecho a los servicios sociales puede decirse que es compleja y dotada de cierta relatividad, dada la consideración de tales derechos como de configuración legal en ciertos aspectos.

Debemos advertir que, como así se indica explícitamente en el precepto estudiado, el ámbito del mismo se refiere únicamente a los servicios y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, entendiéndose éste tal y como se delimita en el artículo 22 de la propia Ley.

El punto de partida para la definición de dichos titulares ha de constituirlo el Estatuto de Autonomía de Andalucía, cuyo Título I se dedica a los derechos sociales, deberes y políticas públicas, con evidente incidencia en la materia que ahora tratamos, y que comienza delimitando en su artículo 12 el ámbito de sus titulares, el cual dispone que "*Los destinatarios de las políticas públicas y los titulares de los derechos y deberes contenidos en este Título son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía, sin perjuicio de lo establecido para el derecho de participación en los asuntos públicos en el artículo 30 y de acuerdo con las Leyes Reguladoras de los Derechos*



Fundamentales y Libertades Públicas.”, a lo cual debe añadirse la remisión a los instrumentos internacionales efectuada antes en el artículo 9, garantizando así que *“Todas las personas en Andalucía gozan como mínimo de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de 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 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.”*

El artículo 13.2 de la norma estatutaria viene a consagrar la máxima según la cual *“Ninguno de los derechos o principios contemplados en este Título puede ser interpretado, desarrollado o aplicado de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España.”*

Refiriéndonos ya a los concretos derechos estatutarios vinculados con los servicios sociales, se proclaman varios en los que estaría implicado este sector de actuación administrativa, como serían los relativos a la igualdad de género (artículo 15), a la protección contra la violencia de género (artículo 16), a la familia (artículo 17), a los menores (artículo 18), a los mayores (artículo 19), a las personas con discapacidad o dependencia (artículo 24), a la vivienda (artículo 25), entre otros posibles, pero de todas estas normas destaca por su especificidad el artículo 23, que bajo la rúbrica de *“Prestaciones sociales”* proclama que *“Se garantiza el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales.”*, añadiendo que *“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.”*

Respecto a la cuestión concreta de la determinación de sus titulares, resultarían de aplicación los artículos 9 y 12 antes transcritos, y de los cuales deriva la regla general de la vecindad administrativa en Andalucía como criterio de atribución de las prestaciones sociales y demás derechos estatutarios, aunque sin perjuicio del deber de respeto del ordenamiento jurídico internacional y del estatal. Y no obstante también la posibilidad que le cabría al legislador autonómico para reconocer materialmente el derecho a las mismas prestaciones y servicios que implicara el derecho estatutario correspondiente a otras personas que no fueran vecinos en el territorio andaluz, ni que su condición de beneficiarios debiera resultar directamente de las normas internacionales o estatales, aunque en tales casos, no pudiera predicarse en rigor un auténtico derecho de naturaleza estatutaria.

Sobre la base de estos parámetros, hemos de proceder al análisis exhaustivo de la clasificación dispuesta en el artículo 5 de la Ley proyectada sobre los diferentes titulares del derecho a los servicios sociales públicos.

Así, comenzando por los españoles y por los nacionales de terceros países de la Unión Europea, referidos en el apartado 1.a), recomendamos, en primer lugar, mejorar su redacción para aclarar que la alusión lo es a colectivos distintos; por un lado el de las personas con nacionalidad española, y por otro, el de los nacionales de otros Estados Miembros de la Unión Europea. En cuanto a



la exigencia de su vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía para beneficiarse del derecho en cuestión, debemos estudiar de forma separada su relevancia respecto a uno y otro colectivo, siendo trascendente en ambos casos, como también para el estudio de la definición del resto de grupos incluidos en este artículo 5, la cláusula general de cierre contenida en su apartado 4, según la cual, *"En todo caso, las personas que se encuentren en la Comunidad Autónoma andaluza en una situación de urgencia personal, familiar o social, podrán acceder a aquellas prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía que permitan atender tales contingencias en los términos que se establezcan reglamentariamente"*.

De este modo, en cuanto a los españoles, consideramos que sería conforme con las pautas antes marcadas el reconocimiento del derecho, no solo a los vecinos de Andalucía – regla general estatutaria-, sino también a aquellos que simplemente se encuentren en su territorio pero padezcan una situación de urgencia personal, familiar o social, pues esta última salvaguarda permitiría corregir posibles discriminaciones entre españoles que podrían generarse a partir de la aplicación estricta, en este ámbito, del criterio general de la vecindad. En este sentido, resulta de interés reproducir la opinión de Ángel Rodríguez-Vergara Díaz¹, quien hace valer el artículo 139.1 de la Constitución, según el cual *"Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado"*.

"El trato desigual por razón de la vecindad administrativa que supone considerar a los no vecinos en un municipio andaluz excluidos de la titularidad de los derechos estatutarios debería reputarse razonable siempre que la condición de vecino pudiera erigirse en necesario punto de conexión para poder administrar eficazmente la prestación en la que el derecho consiste (por ejemplo, cuando su ejecución se lleve a cabo por la Administración municipal) o cuando, incluso aunque la prestación pueda deslocalizarse (por ejemplo, porque consista en una ayuda o subvención económica) y dado su carácter continuado en el tiempo, el de a vecindad fuera el único criterio aplicable para evitar el disfrute simultáneo y fraudulento de varias prestaciones similares en diversas partes del territorio cuando solo se puede tener derecho a una de ellas. Conviene igualmente recordar que el Estatuto no impide que el legislador andaluz extienda, si lo considera necesario, la titularidad del derecho también a los que no son vecinos, lo que podría resolver las posibles discriminaciones en casos de españoles que tuvieran una segunda residencia en un municipio de la Comunidad Autónoma en el que sin embargo no estuviera empadronados y a la que pudieran vincularse prestaciones autonómicas que el Estatuto consagra como derechos. Además, los problemas que pudieran aun subsistir por excluir de determinados servicios o prestaciones a visitantes o transeúntes podrían ser objeto de mecanismos de cooperación entre comunidades autónomas o de regulación básica, si existe la competencia, por el Estado,. En definitiva, la razonabilidad del criterio de vecindad para delimitar la titularidad de un derecho estatutarios decrece a medida que la prestación a la que se da derecho pierde carácter continuado para volverse puntual en el tiempo y desaparece prácticamente por completo (CANOSA USERA, R. 2009, pág. 129) cuando el derecho no tiene carácter prestacional y solo implica un <<no hacer>> por parte de la Administración autonómica. Pero, precisamente en estos

¹ "Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía". Volumen I. Obra dirigida por Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero. Parlamento de Andalucía. 2012.



casos, el derecho estatutario no suele ser sino un contenido adicional de un derecho o un principio constitucional, con los efectos ya estudiados para la titularidad de los mismos."

Pero, insistimos, será el desarrollo reglamentario de la Ley, al que la misma se remite, el que podría hacer efectiva, en el ámbito de los servicios sociales, esta igualdad entre españoles en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya porque sean vecinos de la misma, ya porque sean transeúntes en ella, siempre atendiendo a la debida justificación de dicha medida en cada caso y para cada servicio o prestación.

Refiriéndonos ya a los nacionales de otros Estados Miembros de la Unión Europea, como hemos dicho, en la Ley se les reconoce el derecho a los servicios sociales en función de su vecindad en territorio andaluz, lo cual debe completarse con la declaración genérica del derecho a los servicios vinculados a situaciones de urgencia personal, familiar o social, a favor de todas las personas que simplemente se encuentren en Andalucía y que se realiza en el artículo 5.4.

Entendemos que la cuestión relativa a la determinación de los derechos sociales a favor de estos sujetos está directamente vinculada con su tratamiento en el ámbito subjetivo de los extranjeros, nacionales de Estados no miembros de la Unión Europea, razón por la que debemos depurar antes el régimen de estos últimos.

En efecto, en ambos casos debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, norma que puede considerarse incluida en la remisión que el artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía hace a "*las Leyes Regulatorias de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas*", y en cuyo artículo 1.3 se establece que "*Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y aquellos a quienes sea de aplicación el régimen comunitario se regirán por las normas que lo regulan, siéndoles de aplicación la presente Ley en aquellos aspectos que pudieran ser más favorables.*"

Ha de comprobarse, por tanto, cuál sería el régimen directamente aplicable a cada uno de los dos colectivos, es decir, extranjeros y nacionales de otros Estados Miembros de la Unión Europea, y si el primero sería más favorable que el segundo.

En cuanto al de los extranjeros, el artículo 14 de la mencionada Ley Orgánica dispone lo siguiente:

"1. Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles.

2. Los extranjeros residentes tienen derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles. En cualquier caso, los extranjeros con discapacidad, menores de dieciocho años, que tengan su domicilio habitual en España, tendrán derecho a recibir el tratamiento, servicios y cuidados especiales que exija su estado físico o psíquico.



3. Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas."

Mientras que el régimen comunitario resulta de la Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril, sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados Miembros, cuyo artículo 24 proclama el principio de igualdad de trato – *"1. Con sujeción a las disposiciones específicas expresamente establecidas en el Tratado y el Derecho derivado, todos los ciudadanos de la Unión que residan en el Estado miembro de acogida en base a la presente Directiva gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado en el ámbito de aplicación del Tratado. El beneficio de este derecho se extenderá a los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente."* -, al mismo tiempo que añade que *"2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, durante los primeros tres meses de residencia o, si procede, el período más largo establecido en la letra b) del apartado 4 del artículo 14, el Estado miembro de acogida no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, ni estará obligado, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, a conceder ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias."*

Como hemos visto anteriormente, por efecto de los apartados 1.a) y 4 del artículo 5 de la Ley proyectada, se produciría la equiparación del régimen de los españoles y de los nacionales de otros Estados Miembros de la Unión Europea, de modo que, con carácter general sería exigible la vecindad administrativa andaluza, aunque en situaciones de urgencia habría que estar a lo dispuesto reglamentariamente para los que se encuentren en el territorio autonómico sin ser vecinos residentes. En este sentido, el objetivo principal de igualdad proclamado en la Directiva de referencia se cumpliría.

No obstante, en el caso de los transeúntes o no residentes, habría que plantearse si el régimen previsto para otros extranjeros en el artículo 14 de la Ley Orgánica 4/2000, y en concreto, en su apartado 3, sería más favorable que el contenido en el artículo 5.4 de la Ley ahora sometida a informe.

Así, según la Ley estatal, *"Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas"*; o lo que es lo mismo, podrían acceder a tales actuaciones aunque no fueran residentes en el territorio español o dicha residencia fuera irregular, de modo que, trasladando este criterio al ámbito autonómico, a los efectos de estos servicios y prestaciones básicas sería irrelevante la vecindad. Cabría plantearse si, en la cláusula general incluida en el artículo 5.4 del proyecto de Ley, esos servicios y prestaciones estarían incluidos en la referencia a aquellas prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía que permitan atender las contingencias de urgencia personal, familiar o social de quien se encuentre en Andalucía. En caso contrario, se apreciaría que la norma estatal aseguraría indirectamente un régimen para los nacionales de otros Estados Miembros no residentes en Andalucía pero que se encontraran aquí que sería más favorable que el establecido en la norma autonómica.

La observación que acabamos de hacer sobre el ámbito de las prestaciones y servicios sociales referidos en el artículo 5.4 ahora estudiado y su coincidencia o no con el aludido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 4/2000 debe ser, igualmente, de aplicación para definir el régimen del derecho a los servicios sociales de los extranjeros en Andalucía en el artículo 5. apartados 1.b) y 4 del anteproyecto de Ley.

En cuanto a los extranjeros, debemos añadir que la interpretación más razonable que encontramos de las reglas establecidas para definir su régimen, es decir, los apartados 1.b) y 4 del artículo 5 que ahora estudiamos, sería aquella que, tomando como presupuesto básico la remisión que la norma efectuaría a la Ley Orgánica 4/2000 y a los convenios internacionales, atribuiría a los mismos el derecho a los servicios sociales siempre que fueran residentes, sin perjuicio de las situaciones de urgencia y a las que acabamos de referirnos.

Por otra parte, en el artículo 5.1.c) de esta última, se alude específicamente a los extranjeros exiliados, refugiados o apátridas, remitiéndose, para los que se encuentren en Andalucía, a la legislación vigente, a los tratados y convenios internacionales, y al principio de reciprocidad. En este punto consideramos de importancia advertir que, según el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 4/2000, "*Se consideran extranjeros, a los efectos de la aplicación de la presente Ley, a los que carezcan de la nacionalidad española.*". Por tanto, dada la falta de distinción, el régimen de los citados debería ser equivalente al del resto de extranjeros y al que ya hemos aludido.

Por último, en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía se haría especial referencia en el artículo 5.1.e) a los menores, quienes tendrían el derecho a los servicios sociales con independencia de su situación administrativa y bastando con que se encontraran en Andalucía.

Debemos preguntarnos si con esta norma se pretende el establecimiento de un régimen diferente del que resultaría de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. En esta destaca que el artículo 3 salva la preeminencia de la Constitución y de los Tratados Internacionales, especialmente la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas, concretando posteriormente en el artículo 10.3 que "*Tienen derecho a la asistencia sanitaria y a los demás servicios públicos los menores extranjeros que se hallen en situación de riesgo o bajo la tutela o guarda de la Administración pública competente, aun cuando no residieran legalmente en España.*", precepto que el propio legislador estatal declaró dictado al amparo del artículo 149.1.2ª, 5ª y 6ª de la Constitución española (Disposición final vigesimoprimer.2). A ello se añaden los mandatos dirigidos a los poderes públicos contenidos en los artículos 14 y 17, sobre actuaciones de atención inmediata y en situaciones de riesgo, respectivamente.

Del mismo modo, la redacción propuesta también nos sugiere la duda acerca de si con ello variaría el régimen de protección de menores diseñado en la actual Ley 1/1998, de 20 de abril, del Menor en Andalucía, en cuyo artículo 9.3 solo se alude a la posibilidad de que los menores extranjeros que residan en el territorio de la Comunidad Autónoma andaluza reciban ayudas públicas que faciliten su integración social, al margen de la atribución a la Junta de Andalucía de la tutela de los menores desamparados que residan o se encuentren transitoriamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.



5.6- Artículo 5.4: Permittiéndose en este apartado, en todo caso, a las personas que se encuentren en la Comunidad Autónoma de Andalucía en una situación de urgencia personal, familiar o social acceder a aquellas prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía que permitan atender tales contingencias en los términos que se establezcan reglamentariamente, nos remitimos a las consideraciones anteriores sobre el artículo 5.1.

5.7- Artículo 6: Consideramos que ha de relativizarse la distinción entre prestaciones condicionadas y garantizadas según estén sujetas o no a la disponibilidad de recursos, remitiéndonos al respecto a las consideraciones que más adelante desarrollaremos sobre el artículo 108.3.

5.8- Artículo 7: Lo dicho acerca del artículo 5.1 y de los titulares del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, adquiere relevancia en este artículo 7, en el que se declara una serie de derechos de las personas en relación con los servicios sociales en general, pues la rúbrica de este último precepto, en cambio, se refiere a los derechos de la ciudadanía.

Debe tenerse en cuenta, así, que no todas las personas podrían ser ciudadanos, por lo que debe precisarse el ámbito subjetivo de los derechos catalogados en este artículo 7, teniendo en cuenta también que, conforme al artículo 3.2.a), la Ley sería de aplicación obligatoria a los servicios sociales no integrados en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía en cuanto a los derechos y obligaciones de las personas usuarias y profesionales, mientras que en el artículo 5.1 se identifican a los titulares del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Público.

Por otra parte, en cuanto al derecho concreto de dar instrucciones previas respecto a la asistencia o cuidados que se deban procurar a la persona cuya tutela ostente previsto en el apartado g) *in fine*, solo se le reconoce al tutor único, negándose por tanto en los supuestos de ejercicio colectivo de la tutela regulados en los artículos 236 y 237 del Código Civil. En tales casos, el derecho en cuestión debería igualmente reconocerse a quienes ostentaran la condición de tutores, sin perjuicio del modo de su ejercicio, mancomunado, solidario o regido por la regla de la mayoría.

5.9- Artículo 11: Se recomienda valorar la compatibilidad o la debida integración de la Carta de Derechos y Deberes de las personas usuarias de los servicios sociales, prevista en este precepto para su aprobación por la Consejería competente en materia de servicios sociales, y la Carta de Servicios y Derechos, establecida en el artículo 6.2 de los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, aprobados por el Decreto 101/2011, de 19 de abril.

5.10- Artículo 14.apartados 2 y 3: En el apartado 2 se asegura la integración en los órganos de participación ciudadana de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.



Se trata aquí de aplicar el derecho de participación institucional del que gozan los sindicatos y las asociaciones empresariales, entendiéndose éste por el Tribunal Constitucional como "*derecho o facultad adicional que los sindicatos pueden recibir del legislador, sin ser parte del núcleo mínimo e indispensable de la libertad sindical pero que engrosa su núcleo esencial*" (STC 39/1986, de 31 de marzo).

De la jurisprudencia del máximo intérprete de la Constitución, acogida así en las SSTC 7/1990, de 18 de enero, y 32/1990, de 26 de febrero, podemos extraer los dos requisitos que deberían concurrir para poder invocarse tal derecho ante aquellos organismos públicos cuya normativa así lo hubiera previsto, advirtiéndose que sus criterios son igualmente de aplicación respecto a sindicatos y asociaciones empresariales (STC 57/1989, de 16 de marzo):

- a) ese derecho les permite a los sindicatos desarrollar "*estrictamente funciones de representación de los intereses de los trabajadores o de la población asalariada*", excluyéndose de su ámbito, por tanto, la defensa de los intereses propios de la organización sindical
- b) debe desarrollarse "*en el seno de Entidades y Organismos que formen parte de la estructura organizativa de la Administración Pública*"

Efectivamente, consideramos que ambas condiciones concurrirían en el caso de los órganos previstos, pues los mismos se integran en la estructura administrativa autonómica y los sindicatos desarrollarían dentro de dicho órgano su cometido general de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores asalariados, de modo que, debe respetarse la capacidad representativa que respecto al mismo tendrían los sindicatos más representativos a nivel estatal, además de la correspondiente a los sindicatos más representativos a nivel autonómico andaluz, sin perjuicio de que ello "*no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios órganos a otros sindicatos que no tengan esta consideración legal*", como se encargó de precisar el Tribunal Constitucional en su Sentencia 98/1985, de 29 de julio.

A título ilustrativo y a modo de resumen de los razonamientos que acabamos de exponer, resulta de interés reproducir parcialmente la argumentación de la STC 184/1987, de 18 de noviembre:

"(...)Se trata de una fórmula de participación institucional en el sentido constitucional del término, de conformidad con el art. 129 C. E., debiendo tenerse en cuenta, como la STC 39/1986, de 31 de marzo, razonó, que toda fórmula de participación queda remitida por la Constitución a la normativa legal o, en su caso, reglamentaria que la crea [fundamento jurídico 4.º, ap c)] así como que la participación institucional constituye un derecho o facultad adicional, que los Sindicatos pueden recibir del legislador, sin ser parte del núcleo mínimo e indispensable de la libertad sindical pero que engrosa su núcleo esencial [fundamento jurídico 3.º, ap. b)]. Como esta Sentencia indicaba al respecto, es posible introducir diferencias entre los sindicatos para asegurar la efectividad de la actividad que se les encomienda, siempre que las diferencias se introduzcan con arreglo a «criterios objetivos», que

aseguren que en la selección no se van a introducir diferenciaciones caprichosas o arbitrarias, porque, en tal caso, la diferenciación supondría contradicción del principio de igualdad de trato y quebraría el libre e igual disfrute del derecho constitucional reconocido por el art. 28, vulnerándose a la vez el art. 14 de la Constitución y tal precepto consagrador de la libertad sustantiva, cuando ésta se restringe para unos sindicatos y para otros no y no se aporta argumentación suficiente para justificar la restricción.(...)

(...)«que las diferencias que las normas legislativas o, en cuanto ello es posible, reglamentarias, establezcan entre distintos sindicatos no son lesivas para la libertad sindical y, por tanto, no son constitucionalmente inaceptables en la medida en que estén basadas en criterios objetivos y sean razonables y adecuadas al fin perseguido y ha reconocido como criterios objetivos y por tanto constitucionalmente válidos los de la mayor representatividad y la implantación.»(...)

(...)De ello, y del hecho de que la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores o funcionarios se atribuye por la Constitución a todos los sindicatos sin distinción, deriva una importante consecuencia de carácter procesal: incumbe a los órganos del Estado demandados en el procedimiento constitucional la carga de ofrecer la justificación que posea el diferente trato.(...)

(...)el legislador puede válidamente potenciar las organizaciones de amplia base territorial (estatal o comunitaria) y funcional (intersectorial), que aseguren la presencia, en cada concreto ámbito de actuación, de los intereses generales de los trabajadores, frente a una posible atomización sindical, pero de tal afirmación no se puede concluir que, en ámbitos concretos, sólo puedan tener presencia exclusiva las organizaciones de más amplia base, pues de lo que se trata es de garantizar la presencia de éstas sin impedir la de otras de suficiente representatividad en ese concreto ámbito.(...)

Por otra parte, resulta reiterativo aludir en el apartado 3 a la garantía de la presencia de la Administración y de la sociedad civil en los órganos de participación ciudadana previstos cuando en el apartado anterior ya se determinan sus miembros.

5.11- Artículos 14 y siguientes: Se recomienda, al tratarse de una norma de creación de órganos colegiados de participación administrativa o social, estar a lo dispuesto en los artículos 22 y 88 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, sobre creación de órganos colegiados.

5.12- Artículo 15.2.subapartados c) y d): Parecen redundantes en lo que al seguimiento o conocimiento de la ejecución del presupuesto o programas presupuestarios se refiere.

5.13- Artículo 22.2: Cabe preguntarse en cuál de los subapartados en los que se divide este otro deberían encuadrarse los servicios, recursos y prestaciones que se prestaran por entidades privadas como contratistas de la Administración autonómica o local, de modo que, si se consideraran



incluidos en el d), entendemos que debería modificarse la referencia a *"cualquier forma de colaboración"*, además de hacer referencia también a la Administración local en dicho subapartado.

En cualquier caso, sobre este último criterio de delimitación del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, no precisándose la relación de colaboración que determinaría la inclusión de la persona o entidad correspondiente en tal Sistema, no puede tampoco valorarse la procedencia del mismo. Así, por ejemplo, podría considerarse como posible forma de colaboración la subvención concedida por la Administración a una entidad privada para la prestación de un determinado servicio social, supuesto en el que no parece que se justificaría solo por ello la inclusión de dicha entidad en ese Sistema.

5.14- Artículo 23: Parece que los principios de universalidad - apartado a) - y el de accesibilidad universal y diseño para todas las personas - apartado h) - serían redundantes, por lo que se recomienda su unificación en uno solo.

Por otro lado, aludiéndose en el apartado n) al principio de integralidad y continuidad de la atención, se advierte que la palabra "integralidad" no está registrada en el Diccionario de la lengua española, consideración que debe aplicarse en otros apartados de la Ley en la que se cita el mismo término.

En cuanto al principio de coordinación y cooperación interadministrativa - apartado u) -, además de que la exigencia de coordinación regiría también respecto al ámbito intra-administrativo [artículo 3.c) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía], consideramos que no procedería incluir en su ámbito a las entidades privadas, sin perjuicio de la debida coordinación y cooperación también con las mismas pero como exigencias derivadas de otros principios de actuación según la relación que se estableciera con aquéllas.

5.15- Artículo 27.3: Ha de identificarse el que sería el denominado como Sistema de Acreditación de la Calidad del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

5.16- Artículo 27.5: Entendemos que sería más adecuado referirse a la desconcentración de los Servicios Sociales Comunitarios que a su descentralización, teniendo en cuenta la distinción entre uno y otro principio, según la cual, la descentralización opera entre personas jurídicas a diferencia de la desconcentración y la delegación que se efectúan entre órganos administrativos (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2004).

5.17- Artículo 30.6: Debe tenerse en cuenta que en el artículo 36.1 se prevé la Zona Básica de Servicios Sociales, no solo como ámbito territorial de los Servicios Sociales Comunitarios, sino también *"de aquellos otros recursos que por su complejidad y necesidad precisen una mayor cercanía a donde viven las personas"*. Por tanto, podría serlo también respecto a los Servicios Sociales Especializados, entendemos.



5.18- Artículo 31.d): Prevista la coordinación de los Servicios Sociales Especializados con las entidades asociativas y con las que actúan en el ámbito de los servicios sociales de atención especializada, debería alcanzarse un mayor grado de precisión en la referencia a las entidades con las que debería realizarse tal coordinación, delimitándose adecuadamente el ámbito subjetivo de actuación. Así, no se justifica porqué se alude únicamente a entidades de base asociativa, no quedando claro si la coordinación lo sería solo con aquellas que participaran de tal naturaleza y además actuaran en el ámbito de los servicios sociales de atención especializada.

5.19- Artículo 34.c): Debe precisarse el significado del principio de equidad territorial, consignado en este precepto.

5.20- Artículo 38: Remitiéndose al Catálogo la determinación de las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, en la Ley sólo se contienen dos elementos fundamentales para su identificación: su distinción entre prestaciones de servicios y prestaciones económicas, por un lado, y su orientación al logro de los objetivos del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, por otro.

Resultando este último trascendental, han de precisarse cuáles serían dichos objetivos, pues en los preceptos anteriores no se delimitan específicamente los mismos, más allá de los objetivos de la política de Servicios Sociales en Andalucía indicados en el artículo 4.

En cualquier caso, introduce cierta confusión el que, para las prestaciones económicas, sí se admite como finalidad de las mismas la de coadyuvar al logro de las finalidades compartidas con otros sistemas o políticas públicas, no previéndose en cambio para las prestaciones de servicios.

5.21- Artículo 40: Consideramos que, al supeditarse en el apartado 3 la efectividad jurídica de las prestaciones garantizadas a su inclusión en el Catálogo, se está relativizando la definición de las mismas en el apartado 1 como *"aquellas cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, son exigibles y su provisión es obligatoria"*, pues parece que su exigibilidad dependería, al fin y al cabo, de que se catalogaran como tales.

Esta cuestión está relacionada con la referida al alcance del Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Andalucía, según resulte del artículo 39, pues queda la duda acerca de si, en todo caso, cualquier prestación necesita de su establecimiento en dicho Catálogo para que pueda considerarse existente jurídicamente. Es decir, no parece que el Catálogo se prevea como mero instrumento de publicidad de las prestaciones establecidas, sino que sería el instrumento de creación de las mismas.

A tales efectos, téngase en cuenta la Disposición transitoria segunda, que igualmente condiciona la eficacia de tales prestaciones a la publicación del Catálogo.



Por otro lado, en cuanto al criterio establecido para la distinción de estas prestaciones respecto a las condicionadas estén o no sujetas a la disponibilidad de recursos, nos remitimos a las consideraciones expuestas al analizar los artículos 6 y 108.3.

5.22- Artículo 42.1: Nos remitimos a los comentarios antes realizados sobre el artículo 2.5 y la delimitación del concepto "entidades de iniciativa mercantil" definido en el mismo.

5.23- Artículo 46: Se recomienda determinar el órgano autonómico competente para la gestión del denominado como Sistema de Información sobre Servicios Sociales.

5.24- Artículo 47: Consideramos indeterminado el alcance de las previsiones contenidas en los apartados que conforman este artículo. Así, en cuanto al primero de ellos, previéndose que la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía asuma la coordinación, supervisión y gestión de los servicios, recursos y prestaciones de servicios sociales que se le asignen por la Consejería a la que se encuentra adscrita, no queda claro si con esta fórmula se pretende ampliar el ámbito funcional de dicha entidad así delimitado actualmente en el artículo 18 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía y en el artículo 9 de sus Estatutos, aprobados por el Decreto 101/2011, de 19 de abril. En concreto, cabe plantearse si con ella se trata de introducir una previsión distinta de la correspondiente a la cláusula general contenida en el artículo 9.2 de los Estatutos, según la cual, *"Corresponden, además, a la Agencia aquellas funciones y competencias que legal y reglamentariamente se le atribuyan, así como aquellas otras que se le deleguen o encomienden."*

Por otra parte, la facultad atribuida al Consejo de Gobierno en el apartado 2 del precepto analizado para, no obstante, establecer la organización, los instrumentos y las herramientas de gestión que estime adecuadas, consideramos que carece de la precisión necesaria, pues cabría entender incluso que con ella se le estaría reconociendo al supremo órgano ejecutivo la potestad para alterar el esquema de distribución competencial establecido en la normativa específica de referencia, en particular, en cuanto afectara a la Agencia.

En cualquier caso, tratándose de una cuestión tan relevante como la determinación de la entidad u órgano competente en materia de servicios sociales, ha de procurarse la mayor clarificación posible del régimen competencial correspondiente, recomendándose por razones de seguridad jurídica que, si el propósito fuera el de variar en algún sentido el sistema actual de competencias, funciones y actuaciones de la Agencia de Servicios Sociales y de Dependencia de Andalucía, derivado de las normas antes citados, se proceda a la modificación razonada y expresa de las mismas,

5.25- Artículo 54: Este precepto, referido a las competencias de las Entidades Locales en materia de servicios sociales, plantea varias cuestiones, particularmente por la incidencia que en este ámbito ha tenido la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.



Así, dicha Ley, mediante la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, ha venido a garantizar como competencias propias de los Municipios las relativas a la *"Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social"* (artículo 25.2.e) de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el artículo 1.Ocho de la Ley 27/2013), imponiendo la prestación de este servicio como obligatorio únicamente en los Municipios con población superior a 20.000 habitantes (artículo 26.1.c) de la Ley 7/1985, según el artículo 1.Nueve de la Ley 27/2013), ello sin perjuicio de preverse expresamente la *"Prestación de los servicios sociales"* entre las competencias declaradas como delegables en el artículo 27.3.c) de la Ley 7/1985, en virtud del artículo 1.Diez de la Ley 27/2013, y al margen, entendemos, de que en esta materia pueda también resultar de aplicación el nuevo artículo 7.4 de la Ley 7/1985, derivado del artículo 1.Tres de la Ley 27/2013, sobre el posible ejercicio por las Entidades Locales de competencias distintas de las propias y de las delegadas.

No obstante, la Ley 27/2013 vino a prestar especial atención a los servicios sociales, junto a otras materias como salud y educación, previendo un régimen transitorio específico para las competencias proyectadas sobre las mismas, con el objeto así de que queden referenciadas al que será el nuevo sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, según se expresa en la Exposición de Motivos. De este modo, la Disposición Transitoria Segunda establece que *"Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán 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."*, debiendo ello tener lugar *"con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local."*

El carácter taxativo de esta regla se pone de manifiesto en el apartado 2 de dicha Disposición al prever que *"En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación."*, si bien, salva expresamente en el apartado 4 la posibilidad de que tales competencias se deleguen por la Comunidad Autónoma en los Municipios o Diputaciones Provinciales, como antes ya indicamos.

Este régimen se completa con la regulación de las consecuencias del incumplimiento de este mandato por la Comunidad Autónoma en el plazo fijado, siendo así que *"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 por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma"*, garantizándose legalmente esta obligación autonómica de financiación mediante la previsión de retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación.

Por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía se aprobó el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, que respondía a la necesidad de establecer medidas urgentes para la aplicación en su ámbito de la Ley 27/2013, dedicándose la Disposición adicional única a las competencias municipales en materia de educación, salud y servicios sociales. En la misma se estableció, en línea con las previsiones estatales, que *"Las competencias que , con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 27 / 2013 , de 27 de diciembre , se preveían como propias de los municipios en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud e inspección sanitaria , en materia de prestación de servicios sociales , y de promoción y reinserción social , así como aquellas otras en materia de educación , a las que se refieren las disposiciones adicionales decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, continuarán siendo ejercidas por los municipios en los términos previstos en las leyes correspondientes , en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma ."*, añadiéndose que *"El resto de competencias en dichas materias atribuidas a las entidades locales por la legislación de la Comunidad Autónoma anterior a la entrada en vigor de la Ley 27 / 2013 , de 27 de diciembre , de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local , continuarán siendo ejercidas por éstas , de conformidad con las previsiones de la norma de atribución y en los términos establecidos en el artículo 7.2 de la Ley 7/1982, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local ."*

Del anteproyecto de Ley de Servicios Sociales remitido parece deducirse el propósito de mantener las competencias propias locales que actualmente rigen, de modo que el apartado 1 del artículo 54 ahora analizado se remite, para delimitar las competencias propias de las Entidades Locales en materia de servicios sociales, al artículo 92 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, a la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, y a la Ley de Autonomía Local de Andalucía. Sin embargo, como acabamos de ver, la legislación básica estatal vigente ha dispuesto que las competencias en esta materia tengan que ser asumidas por las Comunidades Autónomas antes del final de 2015, aunque debe entenderse, de acuerdo con un criterio de interpretación sistemática, que exceptuando las relativas a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, en cuanto servicios que se han garantizado como competencias propias de los Municipios en todo caso.

Por tanto, dado que el artículo 92.2.c) del Estatuto de Autonomía y el artículo 9.3 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía atribuyen a los Municipios la gestión de los Servicios Sociales Comunitarios como competencias propias de los mismos, al redactar el artículo 54.1 de la Ley de Servicios Sociales debería tenerse en cuenta que podrían estar declarándose como propias de los Municipios competencias que a 31 de diciembre de 2015 deberían haber sido asumidas por la Comunidad Autónoma.

También desde el punto de vista funcional, debemos comentar la habilitación a los Municipios, contenida en el apartado 5 de este artículo 54, para que puedan prestar los Servicios Sociales Especializados, quedando sometida su efectividad a que el Municipio los considere necesarios, y que se respete su capacidad financiera y la planificación establecida por la Comunidad Autónoma.

Parece que con ello se está aludiendo a unas competencias locales distintas de las propias y de las delegadas de las que vienen referidas en el actual artículo 7.4 de la Ley 7/1985, resultante de su modificación por la Ley 27/2013, de modo que, una vez reconocido su carácter voluntario para el Ayuntamiento respectivo, su ejercicio exigiría el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación estatal, como serían que no se pusiera en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y que no se incurriera en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública, siendo necesarios los informes previos y vinculantes sobre estos extremos por parte de las Administraciones competentes por razón de la materia.

Al respecto, debería tenerse en cuenta el régimen general diseñado en el artículo 2 del Decreto-ley 7/2014, sobre los supuestos en los que la solicitud de dichos informes sería preceptiva para la entidad local, de modo que, según el apartado 2 de este precepto, solo habría que interesarlos *“con carácter previo al inicio del ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, así como en los supuestos de modificación sustancial de las actividades o servicios que se vengán llevando a cabo o prestando, enmarcados en el ejercicio de dichas competencias, que pudiesen provocar la existencia de duplicidades en su prestación o afectar a la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda local.”*, mientras que, por el contrario, *“No será necesaria la solicitud de los informes mencionados en el supuesto de que se vinieran ejerciendo dichas competencias, con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en virtud del artículo 8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y del artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, antes de su supresión por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en cuyo caso se podrán seguir prestando los servicios o desarrollando las actividades que se llevaban a cabo, siempre que, previa valoración de la propia entidad local, no incurran en supuestos de ejecución simultánea del mismo servicio público y cuenten con financiación a tal efecto.”*

La dicción literal de los apartados reproducidos de este artículo de la norma autonómica debe completarse con los criterios interpretativos sentados por la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral Administración General del Estado - Comunidad Autónoma de Andalucía en su Acuerdo de 18 de febrero de 2015 (BOE número 70, de 23 de marzo de 105):

“a) En relación con las discrepancias manifestadas sobre el artículo 2 del Decreto-Ley 7/2014 de 20 de mayo, ambas partes confirman que tanto este artículo como el artículo 7.4 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, según la redacción dada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, deben ser interpretados en el sentido de que el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, solo cabe cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Municipal, en los términos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Estos requisitos operan tanto para las competencias distintas de las propias y de las delegadas que estuviesen ejerciendo las entidades locales en el momento de la entrada en vigor de la Ley como para las que se puedan iniciar a partir de ese momento. La Comunidad Autónoma de Andalucía se compromete a

introducir en la aplicación de su legislación de régimen local la interpretación contenida en el presente acuerdo.

b) Asimismo las partes consideran que la continuidad en el ejercicio por las Entidades Locales de las competencias recogidas en el artículo 2.2 último inciso, y en los apartados 3 y 4 del mismo artículo del Decreto-Ley 7/2014 de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, exigirá el cumplimiento de los requisitos aludidos en el apartado anterior, aspectos por los que corresponde velar a cada entidad local. Ello sin perjuicio del control que, en ejecución de las competencias que corresponda ejercer a la Comunidad Autónoma, en tanto titular de la competencia material y de la tutela financiera de las entidades locales de su territorio, ejerza en orden a verificar el cumplimiento de los citados requisitos recogidos en el artículo 7.4 de la Ley de Bases de Régimen Local."

Todo ello resultaría por tanto de aplicación en aquellos casos en los que se tratare de Servicios Sociales Especializados que vinieran prestándose por el Municipio.

En cuanto a las competencias provinciales determinadas en este artículo 54, téngase en cuenta en el apartado 4, sobre la asistencia material de la Provincia al Municipio para la prestación de los servicios sociales comunitarios, la advertencia antes hecha con carácter principal sobre la posible comprensión en este concepto de competencias que excederían de la mera "Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social", competencias que deberían haber sido asumidas por tanto por la Comunidad Autónoma con fecha 31 de diciembre de 2015.

Por otro lado, consideramos imprecisa la posibilidad prevista en los apartados 7 y 8 para que las Provincias puedan gestionar Servicios Sociales Comunitarios o Especializados que atiendan a varios Municipios o de ámbito provincial, en los términos establecidos en la Ley de Autonomía Local de Andalucía, de modo que, siendo igualmente de aplicación en este caso la consideración que venimos reiterando sobre la necesaria observancia de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 27/2013, no encontramos en la referida Ley de Autonomía Local de Andalucía fórmula alguna relativa a la prestación por la Provincia de servicios inicialmente municipales pero que pasen a tener un ámbito provincial o supramunicipal, más allá de la asistencia material de la Provincia al Municipio regulada en su artículo 14. Por tanto, deberían determinarse la calificación jurídica de este tipo de competencias provinciales como propias, delegadas o distintas de las mismas, así como los supuestos en los que regirían, todo ello conforme a la legislación básica estatal y de forma coherente con la Ley de Autonomía Local de Andalucía.

5.26- Artículo 57.3: En el mismo se prevé que la Comunidad Autónoma, dentro del marco del modelo de gestión de las competencias profesionales, defina los mapas competenciales de los diferentes profesionales de los servicios sociales, contemplando todas las titulaciones profesionales

relacionadas, que serán aprobados – los mapas competenciales, se entiende – por el órgano competente en materia de acreditación de la calidad de los Servicios Sociales.

Dicha previsión debe interpretarse de modo que se respete el esquema de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades en materia de títulos académicos y profesionales, según se ha delimitado el mismo por el Tribunal Constitucional.

Así, son numerosas las Sentencias en las que el supremo intérprete de la Constitución ha establecido los criterios a seguir en el entendimiento de dicho reparto competencial, destacando la recopilación de los relativos a las profesiones tituladas hecha en su Sentencia 201/2013, de 5 de diciembre:

“En materia de profesiones tituladas, la competencia estatal deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.30 CE (RCL 1978, 2836), que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales».

En lo que respecta al alcance de las competencias estatales sobre esta materia, existe una amplia jurisprudencia constitucional, que sintetiza la STC 111/2012, de 24 de mayo (RTC 2012, 111), FJ 3, afirmando que la competencia del art. 149.1.30 CE (RCL 1978, 2836) «comprende la de establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado (STC 42/1981, de 22 de diciembre [RTC 1981, 42], FJ 3, reiterado en la STC 122/1989, de 6 de julio [RTC 1989, 122], FJ 3). Esta competencia que se halla estrechamente ligada al principio de igualdad de los españoles en derechos y obligaciones en todo el territorio del Estado, consagrado en el art. 139.1 CE (RCL 1978, 2836) (STC 82/1986, de 26 de junio [RTC 1986, 82], FJ 12), se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984 (RTC 1984, 83), tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades a la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia. Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador estatal, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos en la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución (RCL 1978, 2836), es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva (STC 122/1989, de 6 de julio [RTC 1989, 122], FJ 3)».

Esta última Sentencia de remisión también delimitaba el concepto de profesiones tituladas en sentido negativo, declarando así que *"la sujeción a determinadas condiciones o el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad laboral o profesional es cosa bien distinta y alejada de la creación de una profesión titulada en el sentido antes indicado. Es así posible que, dentro del respeto debido al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 de la Constitución), y como medio necesario para la protección de intereses generales, los poderes públicos intervengan el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sometiéndolas a la previa obtención de una autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud. Pero, como se acaba de señalar, la exigencia de tales requisitos, autorizaciones, habilitaciones o pruebas no es en modo alguno, equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales, a que se refiere el art. 149.1.30 de la Constitución, ni guarda relación con la competencia que este precepto constitucional reserva al Estado."*, correspondiendo esta opción a la Administración competente *ratione materiae* (SSTC 111/1993 de 25 marzo y 154/2005, de 9 de julio, sobre la distinción entre "título académico oficial" y "cualificación oficial")

Por tanto, son estos los criterios a seguir para comprender las competencias estatales y autonómicas andaluzas en materia de profesiones tituladas y derivadas del artículo 149.1.30ª, en conexión con el artículo 36, ambos de la Constitución, y de los artículos 52 y 63.1.2ª del Estatuto de Autonomía de Andalucía, los cuales deben proyectarse en el ámbito de las titulaciones y cualificaciones que puedan exigirse para el desempeño de las profesiones relacionadas con los servicios sociales.

Así también lo advirtió el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 440/2014, de 24 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley del Deporte de Andalucía, destacando - como antes hizo el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en su Informe SSPI00007/14, de 8 de febrero, sobre el mismo Anteproyecto - la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 8045/2006 formulado contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y que en su fundamento jurídico 71 afirma que *"el apartado 4 del art. 125 EAC regula la competencia exclusiva de la Generalitat sobre el ejercicio de las profesiones tituladas, imputándosele por los Diputados recurrentes la infracción del art. 149.1.30 CE. Las potestades concretas que el precepto asigna a la competencia autonómica respecto de las profesiones tituladas (aquellas cuyo ejercicio se condiciona a la posesión del correspondiente título académico o profesional) se sujetan a las competencias básicas que ex art. 149.1.30 CE disciplinen cada título académico, y a las competencias que en relación con titulaciones profesionales de otro tipo pudiera ostentar el Estado ratione materiae, pues el precepto impugnado somete expresamente la competencia autonómica a «las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales». Igual criterio es predicable de las potestades concretas que el precepto enuncia a continuación, ya que la indicada salvaguardia se extiende a todas ellas"*.

En definitiva, resultaría procedente, entendemos, la redacción propuesta del artículo examinado si la interpretación que se mantuviera del mismo fuera respetuosa con los criterios del Tribunal Constitucional que acabamos de reproducir y con la normativa actual estatal relativa a títulos académicos y profesionales.



5.27- Artículo 65: Debe preverse la relación concreta que existiría entre la Red Andaluza de Investigación de Políticas Sociales y el Sistema Andaluz del Conocimiento, regulado en la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, de Ciencia y Conocimiento de Andalucía.

5.28- Artículo 67: Creándose el Comité de Ética de los Servicios Sociales como órgano colegiado de participación administrativa o social, en la definición que de los mismos se establece en el artículo 20 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, se recomienda estar a los requisitos previstos con carácter general en el artículo 22 de la misma para la creación de órganos.

5.29- Artículo 68: Igual participación del colectivo de usuarios y destinatarios de los servicios sociales consideramos que debería valorarse para su inclusión en relación con el Código de Ética Profesional.

5.30- Artículo 70: Debería evitarse la reproducción en este precepto, sobre la planificación, de los principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales, establecidos en el artículo 23.

5.31- Artículos 72 y 73: La llamada a la participación de las Entidades Locales debe entenderse condicionada a la afectación de sus respectivas competencias por el Plan en cuestión.

5.32- Artículo 72.1: Ha de determinarse el órgano competente para la elaboración del informe sobre la revisión del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía.

5.33- Artículo 75: Respecto a la regulación dispuesta sobre la certificación de la calidad de los Servicios Sociales y la práctica profesional, debemos hacer varias observaciones.

En primer lugar, debe precisarse si los términos de "*certificación*" y de "*acreditación*" se utilizan de forma indistinta para referirlos a la demostración de la calidad, o bien, se pretende la introducción de alguna diferencia sustantiva en el alcance de uno y otro.

En cualquier caso, no se justifica la designación de la Entidad Nacional de Acreditación como única competente para la emisión de dichas certificaciones de calidad a los efectos de la posterior acreditación o certificación por el órgano con competencias en materia de autorizaciones y acreditaciones de servicios sociales.

Por último, téngase en cuenta lo regulado en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, sobre la calidad y eficacia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

5.34- Artículo 76: Cabe preguntarse cómo se aseguraría que la Estrategia global de Calidad, Eficiencia y Sostenibilidad, cuyo establecimiento se atribuye a la Consejería competente en materia de



servicios sociales, formara parte del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía, si este último debe ser formulado y aprobado por el Consejo de Gobierno.

5.35- Artículo 79.1: En cuanto al régimen de autorización de Centros y Servicios, debemos partir de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, dada la aplicación declarada de la misma para el acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional (artículo 2), incluyendo, según su Preámbulo, los sectores expresamente excluidos de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, entre los que están *"Los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado"* {artículo 2.2..j) de la Directiva}

Resulta trascendental en la tarea de determinación de los Centros y Servicios Sociales sujetos a autorización administrativa el reciente Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de Medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, suscrito el 19 de marzo de 2015 .

En el mismo, ambas partes declaran, respecto al régimen de autorización fijado en los apartados 6 y 12 del Anexo II de la misma, para el funcionamiento de un servicio social y para la modificación sustancial de carácter funcional o estructural de un servicio social, que entienden que ambos apartados *"deben interpretarse de acuerdo con las previsiones establecidas en el artículo 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre"*, de modo que *"La autorización del departamento de la Comunidad Autónoma de Andalucía con competencias en materia de autorizaciones para el funcionamiento de un servicio social y para la modificación sustancial de carácter funcional o estructural de un servicio social sólo será exigible en relación a los servicios sociales que conlleven prestaciones ligadas a la salud pública y siempre que la autorización sea el medio de Intervención más proporcionado."*, añadiéndose que *"Para el análisis de la proporcionalidad del medio de intervención se tendrán en cuenta las posibles consideraciones acordadas en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia."*

Exigiéndose en la ley proyectada la autorización administrativa tanto para Servicios Sociales, como para Centros de Servicios Sociales determinados, en cuanto a los primeros, habría que aplicar los artículos 5 y 17.1 de la Ley 20/2013, sobre el principio de necesidad y proporcionalidad al exigir una autorización administrativa, siguiendo los criterios interpretativos derivados del Acuerdo reproducido, de modo que debería motivarse suficientemente que los Servicios de Día y los Servicios de Atención Residencial, que son para los que se exigiría la autorización, conllevan prestaciones ligadas a la salud pública, así como que dicha actuación administrativa sería el medio de intervención más

proporcionado, teniendo en cuenta, a tales efectos, las consideraciones acordadas en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

En el caso de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios, Centros de Día y Centros de Atención Residencial, como Centros para los que se exigiría la autorización, habría que motivar el establecimiento de la misma conforme al artículo 17.1 de la Ley 20/2013 y al artículo 3.1 de la Ley 3/2004.

Además, se recomienda justificar la restricción que se introduciría en la determinación de los Centros y Servicios Sociales sujetos a autorización administrativa respecto al régimen actualmente establecido en la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de Medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, que exige la misma para el funcionamiento y modificaciones sustanciales, de carácter estructural o funcional, para todos los centros y servicios que así se prevén en el Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro y acreditación de los Servicios Sociales de Andalucía, invocándose para su mantenimiento razones de orden público y salud pública (artículo 4; apartados 5,6, 11 y 12 del Anexo II).

Por otra parte, en el apartado 2 del artículo ahora analizado se prevé que *"Para los demás supuestos no contemplados en el apartado anterior se aplicará el régimen de comunicación administrativa"*, remitiéndose a su desarrollo reglamentario el establecimiento de los supuestos, condiciones y procedimiento de tramitación de la misma. Como vemos, la determinación de los supuestos concretos en los que regiría esta forma de control administrativo se atribuye a la potestad reglamentaria, si bien, según la remisión hecha al apartado 1, debemos entender que deberían consistir en incidencias relativas a los Centros de Servicios Sociales Comunitarios, a los Centros y Servicios de Día, o a los Centros y Servicios de Atención Residencial, y distintas de su puesta en funcionamiento y de posibles modificaciones sustanciales de su estructura física o funcional. En cualquier caso, la exigencia de dicha comunicación administrativa debe supeditarse a la concurrencia de los requisitos establecidos en el artículo 17.3 de la Ley 20/2013, según el cual, *"Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado."*

También desde el punto de vista de la incidencia de la Ley 20/2013 en este ámbito, deben tenerse en cuenta el principio de libre iniciativa económica en todo el territorio nacional y el de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas, según se regulan, respectivamente, en los artículos 19 y 20 de la misma.

5.36- Artículo 79.5: Han de justificarse las razones imperiosas de interés general que, de acuerdo con el artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, podrían justificar el establecimiento del silencio administrativo negativo en procedimientos iniciados mediante solicitud del interesado, como los presentes.

5.37- Artículo 80.4: En este artículo se prevé la posible extinción de la autorización administrativa de Centros y Servicios en caso de sanción administrativa de cierre. Se advierte que, ya en sede del régimen sancionador, el artículo 118.2 prevé para los supuestos de infracciones muy graves en los supuestos de especial gravedad, reincidencia de la infracción o trascendencia notoria y grave, la posibilidad de sancionar con la suspensión temporal o, en su caso, con el cierre de la empresa o la clausura del servicio o establecimiento, añadiéndose que *"En cualquier caso, será necesaria nueva autorización administrativa para su funcionamiento"*. Por tanto, parece que este último precepto está exigiendo nueva autorización en todos los supuestos de cierre, de manera que en el artículo 80.4 la extinción de la autorización no debería contemplarse como posible, sino como consecuencia necesaria de dicho cierre.

Téngase en cuenta además las observaciones que expondremos posteriormente acerca del artículo 118.2, debiendo asegurarse la coherencia entre ambos preceptos.

5.38- Artículo 81: Consideramos que resulta imprecisa la delimitación del ámbito subjetivo del Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales, debiendo aclararse si las entidades titulares o prestadoras de servicios sociales podrían acceder al mismo solo si lo fueran respecto a centros o servicios autorizados o comunicados, además de precisarse el alcance del supuesto relativo al desarrollo de programas e intervenciones de servicios sociales, fórmula que, además de ser excesivamente genérica, no deja clara su referencia a las entidades titulares o prestadoras, o bien a los centros y servicios dependientes de éstas.

La resolución de la imprecisión advertida tendría especial incidencia en el apartado 4, en el que se configura la inscripción en el Registro como condición necesaria para la celebración de conciertos y para la concesión de subvenciones o cualquier clase de ayuda por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de servicios sociales.

Ello podría constituir una actuación que limitara el libre establecimiento y la libre circulación por contener *"Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador"*, impedidos así expresamente en el artículo 18.2.a) de la Ley 20/2013, cuyo subapartado 1º incluye como tales la exigencia de *"que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio"*, y en el 3º, *"que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio."*

No obstante, tampoco puede ignorarse que las competencias autonómicas andaluzas limitan su alcance al territorio andaluz, ex artículo 43 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, lo que explica que sea necesario establecer los puntos de conexión territorial de los diferentes objetos subvencionables con el territorio andaluz.

Esta conexión entre las actuaciones objeto de subvención y los servicios sociales en Andalucía podría justificar que algunos de los criterios de conexión territorial que se previeran para conceder las subvenciones en cuestión no constituyeran requisitos discriminatorios para la obtención de ventajas económicas desde el punto de vista de la Ley 20/2013, pudiendo resultar procedente que la inscripción en el registro se exigiera como medio de expresión de la incidencia en el territorio andaluz del objeto subvencionable.

En este sentido, resulta de interés el criterio interpretativo sentado en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Comunidad Autónoma de Galicia en relación con esta última Ley, publicado en el DO de Galicia de 29 de octubre de 2014, y según el cual, *“En relación con las discrepancias manifestadas sobre el artículo 18.2.a), ambas partes coinciden en interpretar que su contenido no obsta a que se pueda exigir el ejercicio de una actividad económica en el territorio para la obtención de ventajas económicas vinculadas a políticas de fomento, sin que ello implique discriminación por razón de la nacionalidad o domicilio social de la empresa.”*, acuerdo que parece inspirado en la obligación de encontrar el equilibrio adecuado entre la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, por un lado, y el alcance territorial de las competencias autonómicas.

En cualquier caso, como hemos advertido al inicio de esta consideración, la procedencia definitiva de este requisito dependerá de cómo se delimite definitivamente el ámbito del Registro autonómico.

Además de esta norma específica, téngase en cuenta la posible contradicción de esta exigencia con el principio de libre iniciativa económica en todo el territorio nacional y con el principio de eficacia en todo el territorio nacional, regulados respectivamente en los artículos 19 y 20 de la Ley 20/2013.

5.39- Artículo 95: En la llamada que contiene a la iniciativa privada para su colaboración con la Administración Pública, se otorga preferencia a la de carácter social, sin que se precise el sentido de este calificativo, pudiendo no resultar procedente dicho trato preferente según el tipo de colaboración del que se trate, cuestión casuística que debería llevar a que se prescindiera de esta proclamación así realizada en términos generales.

5.40- Artículos 96 y 98: Merece especial atención la perspectiva que se adopta en el anteproyecto de Ley acerca de la relación entre contratación pública y los servicios sociales.

Así, en el artículo 96.1 se declara que la Consejería y la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía puedan encomendar a entidades privadas la provisión de servicios mediante concierto, modalidad contractual a la que luego, en el artículo 98, se hace referencia como preferente para la gestión de prestaciones de Servicios Sociales, sin perjuicio, se dice, de poder acudir a otras formas de contratación pública.



Al respecto, debemos advertir de la reciente entrada en vigor de las nuevas normas comunitarias en materia de contratación, como son la Directiva 2014/23/UE, del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

Dada la vocación de permanencia indefinida de la Ley proyectada, debería tenerse en cuenta la próxima transposición que habría de producirse de estas Directivas al Derecho nacional, lo que determinará que, ya antes o ya después de la aprobación de dicha Ley, deba producirse la modificación de la legislación básica estatal en la materia para su adaptación, constituida principalmente por el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

En este sentido, por ejemplo, la Directiva sobre adjudicación de contratos de concesión se declara aplicable – artículo 19 - , aunque solo respecto a algunas de sus normas y cuando se superen los umbrales fijados, para los servicios sociales u otros servicios específicos recogidos en su Anexo IV, sin perjuicio de que también los servicios sociales puedan ser objeto de contratos de servicios al amparo de la Directiva 2014/24, aun con las reglas especiales de las que la misma dispone para aquéllos.

Por todo ello, se recomienda adoptar un criterio de prudencia en las referencias que se hagan en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía al régimen jurídico contractual, considerándose como solución idónea la omisión de toda referencia singular a aspectos concretos del mismo.

Dicho esto, también nos sugiere alguna observación la llamada al concierto como forma preferente de contratación de los servicios sociales por la Administración autonómica. En el actual texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, el concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate constituye una modalidad del contrato de gestión de servicios públicos, prevista así en el artículo 277.c) junto a otras, como son la concesión, la sociedad de economía mixta y la gestión interesada.

El establecimiento de dicha preferencia podría implicar que se estuviera imponiendo la misma prioridad para el contrato de gestión de servicios públicos, siendo ello así dependiendo de que se pretendiera emplear el concepto técnico jurídico de "concierto" en el sentido legalmente delimitado en la legislación contractual como contrato de gestión de servicios públicos, o bien en sentido amplio, que podría llegar a comprender también el estricto contrato de servicios.

En el primer caso, es decir, si el propósito fuera el de imponer como preferente la gestión indirecta de los servicios sociales como tales servicios públicos y mediante concierto, ha de tenerse en cuenta dos notas definitorias esenciales de dicha relación, como sería la asunción del riesgo de la explotación del servicio por el contratista y la determinación del régimen jurídico del servicio social respectivo como tal servicio público, siendo así que, conforme al artículo 132 de la norma estatal,

"Antes de proceder a la contratación de un servicio público , deberá haberse establecido su régimen jurídico , que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma , atribuya las competencias administrativas , determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados , y regule los aspectos de carácter jurídico , económico y administrativo relativos a la prestación del servicio", previéndose ello así como actuación preparatoria de este tipo de contratos, dado que, por definición, los mismos deben comprender la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración (artículo 8.1).

Por tanto, entendemos que la imposición de esta preferencia o la exigencia de su aplicación efectiva exigiría la previa publicación de los servicios en cuestión en los términos reproducidos.

Con todo, reiterando el principio de prudencia antes invocado, se recomienda omitir la referencia concreta al concierto y a la preferencia otorgada al mismo.

Por otra parte, en el artículo 96 de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía se llamaría en diversas ocasiones al trato preferente o a la valoración positiva de determinadas características sociales en tales procedimientos de contratación administrativa, como ocurre así al preverse la valoración del sometimiento a programas voluntarios de acreditación y calidad, o al ordenarse la prioridad de las entidades de la iniciativa social, y también al establecerse la discriminación positiva a favor de las entidades que hayan cumplido determinadas cláusulas sociales, del mismo modo que en el artículo 98 se obliga a incorporar criterios sociales destinados a garantizar la calidad en el empleo y la atención continuada.

Prima al respecto la normativa de contratación pública, constituida actual y principalmente por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, debiendo distinguirse en los procedimientos de contratación entre la fase de selección de los licitadores o candidatos y la fase de adjudicación, de modo que, entre los criterios de adjudicación no procedería la inclusión de aquellos relativos a la acreditación de la solvencia de los licitadores, sino que han de estar directamente vinculados con el objeto del contrato (artículo 150.1). Así, es el artículo 80 de ese texto refundido, en sede de solvencia, el que contempla la posible exigencia por los órganos de contratación de la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de garantía de la calidad , y solo en los contratos sujetos a una regulación armonizada. A tales efectos, debemos remitirnos a las consideraciones desarrolladas por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Informe 50/06, de 11 de diciembre.

En cualquier caso, en cuanto a la posible exigencia de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad en los supuestos y en el modo permitidos en la legislación contractual, téngase en cuenta la flexibilidad con la que el artículo 80 del texto refundido, al que acabamos de referirnos, contempla los medios posibles para tal acreditación, ordenando así que *"Los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos*

establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea , y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios .”

Ello sin perjuicio de que en el artículo 78.1.c) se contemple como medio posible de acreditación de la solvencia técnica en los contratos de servicios, y por ende, en los que sean distintos de éstos y de los contratos de obras y suministros, la descripción de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad.

En cualquier caso, tales medios de solvencia serían aplicables respecto a cualquier persona que tuviera aptitud para contratar con el sector público, conforme al artículo 54 de la norma contractual.

Del mismo modo, no puede ignorarse, en relación con la valoración positiva prevista del sometimiento a los programas voluntarios de acreditación y calidad, el alcance de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en cuyo artículo 18.2.b) de la Ley 20/2013 se incluye, en particular, entre las actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación aquellas que contengan o apliquen requisitos discriminatorios para la obtención de contratos públicos, por estar basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador, del mismo modo que califica como tales a las que contengan o apliquen *“Requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen.”*, sin perjuicio de que la acreditación de la calidad en cuestión pueda responder a otras de las prácticas consideradas restrictivas en ese mismo artículo.

Resultan trascendentales también las normas sobre eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas establecidas en el artículo 20.2 y 3.a) de la Ley estatal, que se refiere así a la que ha de predicarse de los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, y específicamente, en el ámbito de la contratación pública.

A tales efectos, adquiere relevancia que el artículo 75.1 de la Ley sometida a informe prevea la certificación de la calidad por la Consejería competente en materia de servicios sociales únicamente respecto a los servicios y la práctica profesional desarrollada en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

En cuanto a la valoración de criterios sociales en la fase de adjudicación, téngase en cuenta la necesaria vinculación con el objeto del contrato de los criterios que se establezcan para su valoración en esta fase, según el artículo 150.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, sin perjuicio de la preferencia señalada en la Disposición Adicional cuarta.4 del mismo cuerpo legal, según la cual, en la misma forma y condiciones que la preferencia prevista en el apartado anterior para la contratación con las empresas que tengan en su plantilla personas con discapacidad o en situación de

exclusión social, o lo que es lo mismo, siempre que dichas proposiciones iguallen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios que sirvan de base para la adjudicación, *"podrá establecerse tal preferencia en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato, según resulte de sus respectivos estatutos o reglas fundacionales y figuren inscritas en el correspondiente registro oficial."*

En definitiva, serán los expuestos los límites que habría que respetar en el establecimiento de medidas de discriminación positiva o de preferencia a favor de determinadas condiciones sociales o de calidad.

Ello sin perjuicio de que, durante la tramitación del presente anteproyecto de ley y por efecto de su debida transposición por el legislador estatal, pudieran resultar de aplicación las normas correspondientes a las recientes Directivas 2014/23/UE, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y 2014/24/UE, de 26 de febrero, de Contratación pública y que deroga la Directiva 2004/18/CE, de cuyas normas destaca el artículo 77 de la Directiva 2014/24, sobre contratos reservados a determinadas organizaciones para determinados servicios, entre los que se citan los sociales.

5.41- Artículo 97.3: Damos aquí por reproducida la consideración antes hecha sobre el artículo 81.4 y la restricción también impuesta en el mismo para la concesión de subvenciones únicamente a entidades inscritas.

5.42- Artículo 99: En este artículo se admiten el partenariado, el patrocinio y el mecenazgo como formas de colaboración de otras personas con el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

En primer lugar, recomendamos precisar la definición dada de patrocinio, de modo que, si con este concepto se pretendiera hacer referencia al de carácter publicitario, se siga en consecuencia el empleado en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, la cual, en su artículo 22 lo delimita como *"aquel por el que el patrocinado, a cambio de una ayuda económica para la realización de su actividad deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole, se compromete a colaborar en la publicidad del patrocinador."*

Ya con carácter general para las tres figuras citadas, se realiza la advertencia acerca de la necesidad de estar a las normas generales y específicas que, en el ámbito de cada una de las Administraciones que puedan integrar el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, resulten de aplicación para el establecimiento y regulación sustantiva de cada una de las relaciones jurídicas que, estrictamente, pueda implicar acudir a alguna de las formas de colaboración citadas. Así, podrían invocarse las reglas dispuestas en materia de contratación del sector público, de convenios de colaboración, de adquisiciones a título lucrativo o de ayudas en especie de la Administración.

Desde el punto de vista económico – financiero, se recuerda el establecimiento en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, de los principios de unidad de caja {artículo 9.1.e)} y de no afectación de los ingresos {artículo 9.1.h)}.

De este último deriva, según prevé la misma norma, que *“Los recursos de la Junta de Andalucía se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados”*. Por tanto, si el propósito fuera el de establecer la afectación a los servicios sociales de las aportaciones así realizadas por los particulares, debería establecerse expresamente en la Ley proyectada y definir, en consecuencia, su régimen jurídico.

5.43- Artículo 101.3: No se pueden considerar determinados los criterios para la calificación como de interés social de las entidades de iniciativa social.

5.44- Artículo 102.e) y f): De acuerdo con lo antes comentado sobre las formas de colaboración de terceros con el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, previstas en el artículo 99, entendemos que el mecenazgo podría comprender las transmisiones a título gratuito indicadas en el subapartado f), por lo que debería evitarse su previsión por separado en este artículo como recursos posibles de aquel Sistema.

En cualquier caso, téngase en cuenta que, integrando dicho Sistema también las Entidades Locales, no sería la Ley 4/1986, de 5 de mayo, de Patrimonio de Andalucía, la aplicable a las adquisiciones por las mismas.

5.45- Artículo 104: En este artículo se prevén los denominados contratos programas como instrumentos que definan el marco de relación entre la Consejería competente en materia de servicios sociales y la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por un lado, y ésta y los centros de los que sea titular, por otro.

En este sentido, debe comprobarse la incidencia que tales instrumentos tendrían sobre los ya establecidos para la planificación de la actuación de la Agencia en sus Estatutos, aprobados mediante el Decreto 101/2011, de 19 de abril, que regula así el plan inicial de actuación, el plan plurianual de gestión y el plan de acción anual, recomendándose, además, garantizar la observación de las normas generales y específicas establecidas sobre las relaciones jurídicas concretas que dichos contratos programas pudieran comportar, como sería el caso de las encomiendas de gestión.

5.46- Artículos 105 y 107: Nos remitimos a nuestras observaciones anteriores sobre el artículo 54, en cuanto prevé la posible prestación de Servicios Sociales Especializados por las Entidades Locales, sede en la cual indicábamos que había que estar al artículo 7.4 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local.



Además, se advierte que en el apartado 2 del artículo 107 se contiene la remisión a los apartados 5 y 8 del artículo 55 de la Ley proyectada, inexistentes en dicho precepto.

Por otra parte, también en dicho apartado se declaran aplicables los artículos 97 y 98 de la Ley. Sin embargo, el primero de los citados solo se refiere a las subvenciones a las entidades de iniciativa social, concepto en el que podrían no estar incluidas las Entidades Locales. Por su parte, la remisión al artículo 98 y por tanto, al concierto previsto en el mismo, como forma de colaboración financiera de la Administración autonómica con la local para la prestación de Servicios Sociales Especializados, implicaría que el servicio en cuestión fuera prestado indirectamente por la Administración autonómica pero a través de una Entidad Local, supuesto en el que, en nuestra opinión, no estaríamos ante un ejercicio por la Administración Local de competencias distintas a las propias y a las delegadas, sino que la competencia sería propiamente autonómica, no dándose, por tanto, las condiciones previstas en el artículo 7.4 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, antes aludido.

5.47- Artículo 105.3: En este apartado parece que se le está imponiendo a los municipios la obligación de facilitar a la Administración autonómica el suelo necesario para la construcción de centros de servicios sociales previstos en la planificación autonómica de servicios sociales.

Debe asegurarse la compatibilidad de esta regla con lo dispuesto en la legislación específica sobre el Patrimonio Municipal del Suelo, constituida fundamentalmente por el texto refundido de la ley de suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y los artículos 69 a 76, ambos inclusive, de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, destacando lo dispuesto en el artículo 75.1.b) de esta última, sobre el destino de los terrenos y construcciones que integren los patrimonios públicos de suelo, de acuerdo con su calificación urbanística, *"A usos declarados de interés público, bien por disposición normativa previa o por planeamiento, bien por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda"*.

Por ello es por lo que, si de lo que se trata es, en ejecución de ese precepto legal, de la declaración de los servicios sociales cuya gestión corresponda a la Comunidad Autónoma como usos de interés público, así se mencione expresamente.

5.48- Artículos 108 y 109: En diversos apartados de estos artículos se hace referencia a la participación de los usuarios en la financiación de los servicios sociales como precios públicos. Téngase en cuenta la posibilidad de que la casuística determine que algunas de las prestaciones posibles puedan causar la exigencia de una tasa y no de un precio público, y ello por concurrir, en su caso, las condiciones previstas en el artículo 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y en el artículo 4.1 de la Ley 4/1988, de 5 de julio, de Tasas y Precios Públicos de Andalucía, debiendo tomarse en consideración que el precepto citado de la Ley estatal fue modificado por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, sin que conste jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre dicha modificación, aunque sí en relación con su versión anterior (Sentencia de 20 de mayo de 2014).

En cualquier caso, entendemos que habría que estar al régimen general establecido en esta última norma autonómica sobre la creación de las tasas y la determinación de los bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos, dado que la Ley proyectada, en lo que a estos últimos se refiere, no puede considerarse que determine las prestaciones de servicios sociales susceptibles de ser retribuidas mediante los mismos.

También se advierte que, en el caso de tratarse de servicios públicos gestionados indirectamente, la naturaleza de la contraprestación exigible podría ser incluso la de tarifa o precio de Derecho Privado.

Por otra parte, aun no especificándose en estos preceptos su aplicabilidad en el ámbito de las Entidades Locales, así podría resultar de la invocación general al Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, contenida en el artículo 102, que da comienzo al Título V en el que se insertan los ahora analizados, así como en estos mismos. Al respecto, ha de estarse al régimen general de las haciendas locales y del sistema tributario local, resultante de la Constitución, del Estatuto de Autonomía, y de las leyes estatales y autonómicas de aplicación.

En definitiva, debería evitarse la calificación concreta de las aportaciones de los usuarios, salvo que se precisare el régimen jurídico de las mismas en atención a las normas tributarias citadas.

5.49- Artículo 108.3: Se niega la posibilidad de excluir a una persona de la prestación de servicios sociales financiados con fondos públicos por el hecho de no disponer de recursos económicos suficientes.

Esta regla parece que sería de aplicación, no solo en el ámbito de los servicios sociales gestionados por las Administraciones Públicas competentes, sino también en el correspondiente a los subvencionados, pues también éstos podrían considerarse "*financiados con fondos públicos*", pudiéndose entender que, de este modo, se estaría insertando dicha obligación específica en el contenido de las subvenciones que se concedan a las personas de naturaleza privada y titulares de servicios sociales.

En cualquier caso, parece que los recursos económicos a los que se hace referencia son los del usuario o destinatario del servicio social correspondiente.

5.50- Artículo 111.1 y .2: Referidos estos apartados a la participación económica de las entidades privadas en la financiación de los servicios sociales, se consideran reiterativos de la regulación contenida en el artículo 99, sobre partenariado, patrocinio y mecenazgo.

5.51- Artículo 112: Entendemos que el régimen sancionador dispuesto sería de aplicación tanto para el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, excepto los centros y servicios de titularidad de la Administración autonómica, como para cualesquiera de los centros y servicios sociales



que operaran en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía aun no integrado en aquél, como así resulta del artículo 3.2.c).

Al margen de la cuestión relativa a su ámbito y antes de entrar en el análisis detallado de los preceptos siguientes que desarrollan dicho régimen sancionador, debemos previamente invocar los criterios generales establecidos por el Tribunal Constitucional sobre la aplicación del principio de legalidad penal en el ámbito sancionador administrativo, los cuales deben inspirar la tipificación de infracciones y sanciones en materia de servicios sociales. Así, podemos extraer los siguientes de su Sentencia 242/2005 de 10 octubre:

"El análisis de si se han respetado las garantías formal y material del derecho a la legalidad sancionadora debe comenzar recordando la ya consolidada doctrina de este Tribunal sobre el particular, en la que se ha reiterado que el art. 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege , que es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo y que comprende tanto una garantía formal como material. Si bien la garantía formal aparece derivada de la exigencia de reserva de Ley en materia sancionadora, sin embargo tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley. Por tanto, la garantía formal implica que la Ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley (por todas, SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, F. 2, o 26/2005, de 14 de febrero, F. 3).

La garantía material, por su parte, aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las Leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones. Por tanto, la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador (por todas, SSTC 100/2003, de 2 de junio, F. 2, y 26/2005, de 14 de febrero, F. 3)"

5.52- Artículo 113.b): Debemos poner de manifiesto la generalidad que cabe oponer al tipo infractor definido en este apartado, debiendo tenerse en cuenta para ello el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y Procedimiento Administrativo Común, en cuyo apartado 2 se garantiza que *"En la determinación normativa del régimen sancionador , así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad*

del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada”, considerándose especialmente los criterios que se prevén a continuación en el mismo apartado.

5.53- Artículo 114: En este precepto se tipifican las infracciones graves, generando confusión la determinación como tal, por un lado, de las conductas consistentes en dificultar o impedir el ejercicio de cualesquiera de los derechos reconocidos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico - en materia de servicios sociales, se entiende - (artículo 114.a).1º), y por otro, de aquellas referidas a cada uno de los derechos específicamente referidos. Por tanto, se recomienda la identificación clara e inequívoca de los derechos de los usuarios de los servicios sociales en Andalucía cuyo impedimento o ejercicio vaya a constituir una infracción grave.

5.54- Artículo 114.b).2º: Parece que en este apartado se identificarían dos posibles conductas que, por separado, podrían significar una infracción: una, la aplicación de prestaciones económicas concedidas por las Administraciones Públicas a finalidades distintas de aquellas para las que se otorgaron, y otra, recibir ayudas incompatibles con las prestaciones establecidas en la normativa de Servicios Sociales. Por ello, ambas deberían estar unidas por la conjunción disyuntiva “o”, y no por la copulativa “y”, o bien, tipificarse en subapartados diferentes.

En cuanto al fondo, ha de especificarse si las ayudas cuya percepción sería incompatible con prestaciones establecidas en la normativa de Servicios Sociales deberían ser también de este ámbito o podrían serlo de cualquiera.

5.55- Artículo 114.b).6º: Se prevé aquí como infracción la omisión de un deber relacionado con el Registro de Entidades y Servicios Sociales que no se ha impuesto antes en el artículo 81 al regularse el mismo.

5.56- Artículo 114.d): En dicho apartado se cataloga como infracción el incumplimiento de determinadas condiciones materiales y funcionales de los centros -de servicios sociales, debe entenderse-. Sin embargo, la determinación de dichas condiciones, tanto para los Centros de Servicios Sociales Comunitarios o Especializados, como para los sujetos a autorización administrativa previa, se remite a lo largo de la Ley a instrumentos posteriores, tales como el Sistema de Acreditación de la Calidad del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (artículo 27.3), o el desarrollo reglamentario de la Ley (artículo 79.4), o bien, se hace depender de circunstancias fácticas concretas (artículo 32.1). Por eso no parece que pueda en la Ley calificarse como infracción el incumplimiento de condiciones concretas que antes no han sido mencionadas en la misma.

5.57- Artículo 114.g): No coincide la definición efectuada de “reincidencia” con la contenida en la normativa básica estatal en materia sancionadora. Así, en la ley proyectada se consideraría como infracción grave la de carácter leve, si al cometer ésta el sujeto hubiera sido ya sancionado por esa misma falta, o por otra de gravedad igual o mayor, o por dos más o más infracciones de gravedad inferior, durante los dos últimos años; sin embargo, el artículo 131.3.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública y del

Procedimiento Administrativo Común, contempla la reincidencia, a los efectos de su consideración como criterio de graduación de la sanción, como la *"comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme."*

Dado que la última infracción cometida debería ser leve, sería imposible la reincidencia por la comisión anterior de infracciones de gravedad inferior, al contrario de lo previsto en el precepto analizado.

En cualquier caso, para la apreciación de dicha reincidencia debería exigirse expresamente que la infracción o infracciones anteriores hubieran sido declaradas por resolución firme en vía administrativa o, en su caso, judicial.

No podemos dejar de advertir la doctrina jurisprudencial vigente sobre la consideración de la firmeza de la resolución sancionadora a los efectos de considerar concurrente la circunstancia de reincidencia prevista en el artículo 131.3.c) de la Ley 30/1992, recogida en Sentencias del Tribunal Supremo tales como las de 24 de octubre de 2000, de 11 de marzo de 2003 o de 30 de septiembre de 2011, y según la cual, *"para que pueda aplicarse la circunstancia de reincidencia para una calificación más grave de la conducta sancionable o para la agravación de la sanción prevista en la norma sancionadora, sólo será necesaria la firmeza en vía jurisdiccional del acto sancionador previo cuando explícitamente sea exigida por la norma, pero no cuando se exija genéricamente la firmeza de la resolución administrativa, como ocurre en el supuesto del artículo 131.3.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, y en el que corresponde al caso enjuiciado en este proceso. En estos supuestos bastará, por ende, la firmeza en vía administrativa de la resolución sancionatoria, determinante de la ejecutividad del acto decisorio"*

5.58- Artículo 115.e): Ha de estarse al régimen sancionador establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y desarrollado en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía por su Decreto Decreto 50/2013, de 23 de abril, que establece el régimen sancionador del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Andalucía y modifica el Decreto 396/2008, de 24 de junio, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía.

5.59- Artículo 115.g): Ante la falta de definición de la reincidencia de falta grave, se consideraría como tal la que resulta de la aplicación del artículo 131.3.c) de la Ley 30/1992.

5.60- Artículo 116: Debe llamar la atención sobre la omisión de los profesionales de los servicios sociales distintos de las personas cuidadoras, entre los posibles responsables de las infracciones.

Por otra parte, a pesar de que, como antes advertimos al referirnos al artículo 112, el régimen sancionador diseñado en la Ley parece que sería de aplicación en el ámbito de todos los servicios sociales prestados en Andalucía, tanto por la Administración, como personas de naturaleza privada, el artículo 116.c) solo prevé como posibles responsables a los usuarios o beneficiarios del Sistema de Servicios Sociales de Andalucía, concepto este último que podría interpretarse referido únicamente al Sistema Público, tal y como se delimita en el artículo 22.1.

Por tanto, ha de precisarse este extremo.

5.61- Artículo 118.1: Debe precisarse el sentido del concepto técnico jurídico de "*suspensión de prestaciones y subvenciones*" empleado para su identificación como sanción posible, de modo que quede claro el alcance de la misma.

5.62- Artículo 118.2: No queda clara la incidencia de la subsanación de las deficiencias detectadas en la suspensión temporal de la actividad por un máximo de cinco años, surgiendo la duda sobre si el propósito es el de limitar temporalmente dicha suspensión hasta que tuviera lugar la subsanación referida y siempre que ello se produjera antes de los cinco años, de modo que, en caso contrario, la suspensión se transformaría en el cierre o clausura del servicio o establecimiento; o bien, el alcance de la regla establecida debe ser otro.

Respecto a la declaración de la necesidad de nueva autorización administrativa para el funcionamiento del centro o servicio, contenida en el último inciso de este artículo, ya ha sido antes analizada en relación con el artículo 80.4. Debemos añadir la recomendación para concretar si la exigencia de nueva autorización regiría en todos los supuestos de infracciones muy graves, o solo cuando concurrieran las circunstancias de especial gravedad, reincidencia o trascendencia indicadas en el precepto, o únicamente en los supuestos de suspensión y/o cierre, teniendo en cuenta que en aquel artículo 80.4 solo se contempla la extinción de la autorización para el caso de sanción de cierre.

5.63- Artículo 123: De acuerdo con el artículo 134.2 de la Ley 30/1992, debe separarse la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos, no señalándose en el precepto analizado, por el contrario, los órganos competentes para la instrucción.

Por otra parte, dada la vocación de permanencia indefinida de la norma, al determinar los posibles órganos periféricos competentes debería tenerse en cuenta la posible existencia de Delegaciones Provinciales de las Consejerías.

En cuanto a las competencias en materia sancionadora atribuidas a la Dirección del Instituto Andaluz de la Mujer, no haciéndose referencia a esta entidad en ningún otro apartado de la Ley y no señalándose por tanto sus competencias en materia de servicios sociales, carece de sentido atribuirle una potestad sancionadora en la misma.

Establecida la exigencia de acuerdo previo del Consejo de Gobierno para que la persona titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales pueda imponer sanciones superiores a 300.000 euros, se recomienda la atribución directa de la competencia para resolver el procedimiento respectivo al Consejo de Gobierno, dada la imprecisión del acuerdo previo previsto.

Por último, en el apartado 4 se hace remisión a otro apartado de la Ley inexistente, como es el artículo 124.2.

5.64- Artículo 125.2: Deberían señalarse las consecuencias sobre las medidas provisionales de que el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador no se produjera en el plazo establecido.

5.65- Artículo 127: Sería más coherente con el sentido atribuido a la autorización administrativa que la clausura o el cierre se mantuvieran hasta la obtención de la misma.

5.66- Disposición transitoria primera: Se recomienda comprobar el régimen transitorio que hubiera podido preverse, en su caso, en aquellas normas que hubieran podido modificar la normativa sancionadora anterior.

5.67- Disposición transitoria segunda: Damos por reproducidas las observaciones hechas sobre el artículo 40, en cuanto a la eficacia de las prestaciones garantizadas en relación con el Catálogo.

5.68- Disposición derogatoria.1: Ha de salvarse también el régimen transitorio de las prestaciones establecido en la Disposición transitoria segunda.

5.69- Disposición final primera: La atribución del desarrollo y ejecución de la Ley al Consejo de Gobierno y al titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales genera confusión si no se especifica criterio alguno que distinga el ámbito de la potestad respectiva de uno y otro órgano.

SEXTA. Como recomendaciones desde el punto de vista técnico normativo, debemos hacer las siguientes:

6.1- Título: Por así imponerlo el artículo 9.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en cuanto la Ley de Servicios Sociales de Andalucía contuviera definitivamente normas tributarias, debería mencionarlo expresamente en su título y en la rúbrica de los artículos correspondientes.

6.2- Exposición de Motivos: La remisión al artículo 61 en su integridad debería prescindir de la referencia expresa a los números de los tres apartados que lo integran.



Ha de mejorarse la redacción del inicio del expositivo III, sugiriéndose la siguiente: *"La Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía configuró en su día, en el marco de competencias propias de Andalucía y tras el proceso de transferencias que culminó con el Real Decreto 1752/1984, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social en materias encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales"*

6.3- Artículos 108 y 109: Podría mejorarse su sistemática unificando el contenido de ambos preceptos en uno solo, dada la homogeneidad de los mismos y la reiteración que, incluso, se produce al regularse los aspectos relativos a la capacidad económica de los usuarios como factor determinante de la participación de los mismos en la financiación de los Servicios Sociales.

6.4- Artículo 109.2: Se recomienda indicar de forma sucinta la materia sobre la que versa la Disposición Adicional Quinta de la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, que modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria.

6.5- Disposición final segunda: Ha de razonarse o justificarse en la exposición de motivos de la Ley la modificación que se acordaría de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores de Andalucía.

Por otro lado, atendiendo a razones de seguridad jurídica, se considera mejor la modificación de cada uno de los apartados de dicha Ley en cuanto se trate de sustituir las referencias a "Centros de día" y a "Unidades de Estancia Diurna" por las de "Centros de participación activa" y "Centros de Día para mayores".

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a 19 de mayo de 2015.

El Letrado de la Junta de Andalucía



Fdo.: Antonio Lamela Cabrera

INFORME SSPI00039/15 TEXTO ALTERNATIVO DEL TÍTULO IV DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCÍA

Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía. Modificaciones del Título IV del texto objeto del Informe SSPI00017/15. Participación de la iniciativa privada en la provisión de servicios del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. Concierto social como figura distinta del concierto como modalidad de contrato de gestión de servicios públicos. Criterios sociales y calidad en contratación pública

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales el texto parcial del anteproyecto de Ley referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO. El pasado 20 de mayo de 2015 se emitió el Informe SSPI00017/15, sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

SEGUNDO. El mismo día tuvo entrada en estos Servicios Centrales del Gabinete Jurídico nueva petición de informe sobre un texto alternativo del Título IV del mencionado Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, sobre el cual se hacen las observaciones indicadas a continuación.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El objeto del presente informe lo constituye, por tanto, únicamente la nueva redacción dada al Título IV de dicho Anteproyecto, el cual lleva como rúbrica la de "Regulación de la Iniciativa Privada y Social".

Las modificaciones introducidas en este apartado respecto al texto anterior y sobre el cual se emitió el Informe SSPI00017/15 consisten principalmente en la supresión del contenido de los anteriores artículos 96, 98 y 100, pasando a dotarse de nueva redacción al artículo 96 y a introducirse los artículos 96 bis, 96 ter y 96 cuarter (sic), además de añadirse el apartado 5 en el artículo 97.

Por tanto, hemos de precisar, en cuanto al alcance del presente informe, que nos remitimos a las consideraciones hechas en aquel otro Informe sobre los artículos de este Título IV cuyo contenido se mantiene igual en el texto ahora remitido que en el anterior, limitándonos en el presente a desarrollar nuestras apreciaciones, en cambio, sobre las variaciones sustantivas indicadas anteriormente, sin perjuicio de las mejoras de técnica normativa que también debemos recomendar.



SEGUNDA. En atención a lo hasta ahora expuesto, hemos de hacer las siguientes observaciones de fondo:

2.1.- Artículos 96, 96 bis, 96 ter y 96 cuarter (sic): Por resultar igualmente de aplicación al contenido previsto para estos nuevos preceptos, pasamos a reproducir la Consideración Jurídica 5.40 de nuestro anterior Informe SSPI00017/15, sobre los artículos 96 y 98 del texto modificado, destinados respectivamente a la "Concertación con la iniciativa privada para la provisión de servicios del Sistema Público de Servicios Sociales" y a "Otras formas de provisión de prestaciones sociales".

"Merece especial atención la perspectiva que se adopta en el anteproyecto de Ley acerca de la relación entre contratación pública y los servicios sociales.

Así, en el artículo 96.1 se declara que la Consejería y la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía puedan encomendar a entidades privadas la provisión de servicios mediante concierto, modalidad contractual a la que luego, en el artículo 98, se hace referencia como preferente para la gestión de prestaciones de Servicios Sociales, sin perjuicio, se dice, de poder acudir a otras formas de contratación pública.

Al respecto, debemos advertir de la reciente entrada en vigor de las nuevas normas comunitarias en materia de contratación, como son la Directiva 2014/23/UE, del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

Dada la vocación de permanencia indefinida de la Ley proyectada, debería tenerse en cuenta la próxima transposición que habría de producirse de estas Directivas al Derecho nacional, lo que determinará que, ya antes o ya después de la aprobación de dicha Ley, deba producirse la modificación de la legislación básica estatal en la materia para su adaptación, constituida principalmente por el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

En este sentido, por ejemplo, la Directiva sobre adjudicación de contratos de concesión se declara aplicable - artículo 19 - , aunque solo respecto a algunas de sus normas y cuando se superen los umbrales fijados, para los servicios sociales u otros servicios específicos recogidos en su Anexo IV, sin perjuicio de que también los servicios sociales puedan ser objeto de contratos de servicios al amparo de la Directiva 2014/24, aun con las reglas especiales de las que la misma dispone para aquéllos.

Por todo ello, se recomienda adoptar un criterio de prudencia en las referencias que se hagan en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía al régimen jurídico contractual,

considerándose como solución idónea la omisión de toda referencia singular a aspectos concretos del mismo.

Dicho esto, también nos sugiere alguna observación la llamada al concierto como forma preferente de contratación de los servicios sociales por la Administración autonómica. En el actual texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, el concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate constituye una modalidad del contrato de gestión de servicios públicos, prevista así en el artículo 277.c) junto a otras, como son la concesión, la sociedad de economía mixta y la gestión interesada.

El establecimiento de dicha preferencia podría implicar que se estuviera imponiendo la misma prioridad para el contrato de gestión de servicios públicos, siendo ello así dependiendo de que se pretendiera emplear el concepto técnico jurídico de "concierto" en el sentido legalmente delimitado en la legislación contractual como contrato de gestión de servicios públicos, o bien en sentido amplio, que podría llegar a comprender también el estricto contrato de servicios.

En el primer caso, es decir, si el propósito fuera el de imponer como preferente la gestión indirecta de los servicios sociales como tales servicios públicos y mediante concierto, ha de tenerse en cuenta dos notas definitorias esenciales de dicha relación, como sería la asunción del riesgo de la explotación del servicio por el contratista y la determinación del régimen jurídico del servicio social respectivo como tal servicio público, siendo así que, conforme al artículo 132 de la norma estatal, "Antes de proceder a la contratación de un servicio público, deberá haberse establecido su régimen jurídico, que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, atribuya las competencias administrativas, determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, y regule los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio", previéndose ello así como actuación preparatoria de este tipo de contratos, dado que, por definición, los mismos deben comprender la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración (artículo 8.1).

Por tanto, entendemos que la imposición de esta preferencia o la exigencia de su aplicación efectiva exigiría la previa publicatio de los servicios en cuestión en los términos reproducidos.

Con todo, reiterando el principio de prudencia antes invocado, se recomienda omitir la referencia concreta al concierto y a la preferencia otorgada al mismo.

Por otra parte, en el artículo 96 de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía se llamaría en diversas ocasiones al trato preferente o a la valoración positiva de determinadas



características sociales en tales procedimientos de contratación administrativa, como ocurre así al preverse la valoración del sometimiento a programas voluntarios de acreditación y calidad, o al ordenarse la prioridad de las entidades de la iniciativa social, y también al establecerse la discriminación positiva a favor de las entidades que hayan cumplido determinadas cláusulas sociales, del mismo modo que en el artículo 98 se obliga a incorporar criterios sociales destinados a garantizar la calidad en el empleo y la atención continuada.

Prima al respecto la normativa de contratación pública, constituida actual y principalmente por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, debiendo distinguirse en los procedimientos de contratación entre la fase de selección de los licitadores o candidatos y la fase de adjudicación, de modo que, entre los criterios de adjudicación no procedería la inclusión de aquellos relativos a la acreditación de la solvencia de los licitadores, sino que han de estar directamente vinculados con el objeto del contrato (artículo 150.1). Así, es el artículo 80 de ese texto refundido, en sede de solvencia, el que contempla la posible exigencia por los órganos de contratación de la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de garantía de la calidad, y solo en los contratos sujetos a una regulación armonizada. A tales efectos, debemos remitirnos a las consideraciones desarrolladas por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Informe 50/06, de 11 de diciembre.

En cualquier caso, en cuanto a la posible exigencia de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad en los supuestos y en el modo permitidos en la legislación contractual, téngase en cuenta la flexibilidad con la que el artículo 80 del texto refundido, al que acabamos de referirnos, contempla los medios posibles para tal acreditación, ordenando así que "Los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios."

Ello sin perjuicio de que en el artículo 78.1.c) se contemple como medio posible de acreditación de la solvencia técnica en los contratos de servicios, y por ende, en los que sean distintos de éstos y de los contratos de obras y suministros, la descripción de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad.

En cualquier caso, tales medios de solvencia serían aplicables respecto a cualquier persona que tuviera aptitud para contratar con el sector público, conforme al artículo 54 de la norma contractual.

Del mismo modo, no puede ignorarse, en relación con la valoración positiva prevista del sometimiento a los programas voluntarios de acreditación y calidad, el alcance de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en cuyo artículo 18.2.b) de

la Ley 20/2013 se incluye, en particular, entre las actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación aquellas que contengan o apliquen requisitos discriminatorios para la obtención de contratos públicos, por estar basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador, del mismo modo que califica como tales a las que contengan o apliquen "Requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen.", sin perjuicio de que la acreditación de la calidad en cuestión pueda responder a otras de las prácticas consideradas restrictivas en ese mismo artículo.

Resultan trascendentales también las normas sobre eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas establecidas en el artículo 20.2 y 3.a) de la Ley estatal, que se refiere así a la que ha de predicarse de los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, y específicamente, en el ámbito de la contratación pública.

A tales efectos, adquiere relevancia que el artículo 75.1 de la Ley sometida a informe prevea la certificación de la calidad por la Consejería competente en materia de servicios sociales únicamente respecto a los servicios y la práctica profesional desarrollada en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

En cuanto a la valoración de criterios sociales en la fase de adjudicación, téngase en cuenta la necesaria vinculación con el objeto del contrato de los criterios que se establezcan para su valoración en esta fase, según el artículo 150.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, sin perjuicio de la preferencia señalada en la Disposición Adicional cuarta.4 del mismo cuerpo legal, según la cual, en la misma forma y condiciones que la preferencia prevista en el apartado anterior para la contratación con las empresas que tengan en su plantilla personas con discapacidad o en situación de exclusión social, o lo que es lo mismo, siempre que dichas proposiciones iguallen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios que sirvan de base para la adjudicación, "podrá establecerse tal preferencia en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato, según resulte de sus respectivos estatutos o reglas fundacionales y figuren inscritas en el correspondiente registro oficial."

En definitiva, serán los expuestos los límites que habría que respetar en el establecimiento de medidas de discriminación positiva o de preferencia a favor de determinadas condiciones sociales o de calidad.



Ello sin perjuicio de que, durante la tramitación del presente anteproyecto de ley y por efecto de su debida transposición por el legislador estatal, pudieran resultar de aplicación las normas correspondientes a las recientes Directivas 2014/23/UE, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y 2014/24/UE, de 26 de febrero, de Contratación pública y que deroga la Directiva 2004/18/CE, de cuyas normas destaca el artículo 77 de la Directiva 2014/24, sobre contratos reservados a determinadas organizaciones para determinados servicios, entre los que se citan los sociales."

A tales criterios debemos añadir nuevas consideraciones a partir de las modificaciones introducidas en el Anteproyecto al referirse al régimen de participación de la iniciativa privada en la provisión de servicios del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

En primer lugar, indicamos que, por así resultar del artículo 91.1 y 3, dicha participación viene referida al Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, y en concreto, se entiende que a las relaciones jurídicas que pudieran establecerse entre las entidades de iniciativa privada, por un lado, y la Consejería competente en materia de servicios sociales, la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, o las Entidades Locales, por otro, estas últimas en cuanto entidades públicas que integrarían aquel Sistema, según la delimitación del mismo efectuada en el artículo 22. del Anteproyecto.

Sin perjuicio de que insistamos en recomendar la debida cautela al prever en el Anteproyecto el régimen jurídico de contratación pública de los servicios sociales, dada la pendencia de la adaptación del Derecho nacional a las recientes Directivas comunitarias, omitiendo por tanto toda referencia al mismo, debemos destacar el manifiesto riesgo en el que se incurre al preverse el concierto social como una suerte de figura diferente del concierto previsto en el artículo 277.c) del actual Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en cuanto modalidad posible del contrato de gestión de servicios públicos.

Así, no se deduce del Anteproyecto característica alguna del aludido concierto social que lo distinga sustantivamente del regulado en la normativa contractual estatal, sin que tampoco se confirmen sus diferencias respecto al contrato de concesión introducido en la Directiva 2014/23, antes citada por remisión a nuestro anterior Informe.

En definitiva, al margen de que deba omitirse toda referencia contractual, tampoco cabría contemplar el concierto social como ajeno a la normativa de contratación pública, por no constatarse su no sujeción a la misma, debiendo por ello suprimirse el régimen jurídico singular previsto para esta institución.

Por otro lado, también habría que respetar la legislación básica estatal y el ordenamiento comunitario al declararse, en los artículos 96.4 y 96 ter.3, la aplicación a los contratos que se adjudiquen en materia de servicios sociales, en particular, a los de gestión de servicios públicos, de las reglas sobre prioridades, cláusulas sociales y medidas de discriminación positivas antes señaladas en

el primero de dichos contratos también para el concierto social, según los límites así resultantes de aquellas normas y a las que nos referíamos en nuestro Informe SSPI00017/15.

A los argumentos de dicho Informe podemos añadir ahora los criterios en el mismo sentido adoptados por el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia de 30 de abril de 2015, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los artículos 62 y 63 de la Le 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid, y en concreto, el seguido para pronunciarse sobre el apartado número 2 del último de los artículos citados, el cual permitía que, cuando la gestión de los centros de atención primaria se realizara por cualquiera de las formas de gestión indirecta previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, podría ofrecerse preferentemente a las sociedades de profesionales con personalidad jurídica propia, que estuvieran constituidas total o mayoritariamente por los profesionales sanitarios que prestaran sus servicios en el Servicio Madrileño de Salud.

Así, el supremo intérprete de la Constitución comienza advirtiendo que, *"aun cuando el contrato de gestión de servicios públicos no es un contrato armonizado (art. 13 TRLCSP IRCL 2011, 2050 y RCL 2012, 1061), esto es, no está sujeto ni a la Directiva 2004/18/CE (LCEur 2004, 1837, 3331 y LCEur 2005, 2862) ni a la Directiva 2014/24/UE (LCEur 2014, 536), que deroga la anterior y está aún pendiente de transposición, la encomienda por una autoridad pública a un tercero de la prestación de actividades de servicios, debe respetar el principio de igualdad de trato y sus expresiones específicas, que son la prohibición de discriminar en razón de la nacionalidad, y los arts. 43 y 49 del Tratado CE (RCL 1999, 1205 ter) sobre la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, respectivamente. (...) En cualquier caso, el legislador estatal no ha establecido diferencia alguna entre este contrato y los armonizados, sometiéndolo a las mismas reglas de preparación y adjudicación que el resto de contratos armonizados que celebran las Administraciones Públicas. (...) de manera que lo que debe abordarse en esta resolución es si el reconocimiento de esta preferencia, sea cual sea la vía por la que se instrumente –convenio de colaboración con las sociedades profesionales, procedimiento de licitación limitado a este tipo de sociedades, procedimiento de licitación abierto a todo tipo de licitadores estableciendo la preferencia en la adjudicación a estas sociedades etc.-, es contraria a la legislación estatal básica.",* concluyendo que *"la preferencia que otorga el precepto autonómico impugnado a las sociedades de profesionales, compuestas íntegra o mayoritariamente por profesionales del Servicio Madrileño de Salud, es contraria a la legislación básica del Estado en materia de contratos y concesiones administrativas",* pues no tiene cabida como regla de capacidad y solvencia, ni como criterio de adjudicación.

Por último, contemplándose en el artículo 96 cuarter (sic) la posibilidad de que las Administraciones –del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, se entiende, según comenzamos indicando- puedan celebrar convenios con entidades de iniciativa social en determinados supuestos excepcionales que simplemente aconsejen la no aplicación del régimen del concierto social o del contrato de gestión de servicios públicos, se advierte que, correspondiendo al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre contratos administrativos, ex artículo 149.1.18ª de la Constitución española, y estando ya en vigor las nuevas Directivas de contratación

pública, la normativa así establecida no resultaría disponible para el legislador autonómico, que no podría así establecer excepciones a su aplicación en los supuestos indicados, lo cual, como venimos reiterando, dependerá de las normas que el Estado apruebe para transponer dichas nuevas Directivas.

En definitiva, se recomienda prescindir de toda referencia al régimen de contratación pública o de gestión indirecta de los servicios sociales, particularmente de su adjudicación, sin perjuicio de la posible configuración del régimen jurídico sustantivo del servicio social de cuya prestación se trate, pudiendo ello hacerse incluso a partir de los principios, aspectos y criterios establecidos en el artículo 96 bis.apartados 3 –en su inicio- y 4 del texto remitido, aunque siempre, como decimos, que los mismos se prevean únicamente en relación con la regulación del servicio social en sí y no con su gestión indirecta o contratación.

2.2.- Artículo 97.5: Constituye otra novedad del texto remitido respecto al anterior la previsión en este apartado de la posibilidad de arbitrar beneficios fiscales, sociales y laborales que se consideren oportunos para aquellas personas físicas y jurídicas que colaboren con las iniciativas de iniciativa social.

En cuanto a los laborales, ha de tenerse en cuenta que el Estado ostenta las competencias exclusivas en materia de legislación laboral –artículo 149.1.7ª de la Constitución española-, por lo que habría que estar a lo dispuesto en la misma.

TERCERA. Desde el punto de vista técnico normativo debemos hacer las siguientes recomendaciones:

3.1.- Una vez que se prescinde de los que figuraban en el texto anterior del Anteproyecto de la Ley como artículos 98 y 100, debe procederse a reenumerar los artículos que siguen integrando el mismo.

3.2.- Habiéndose producido las modificaciones sometidas a informe respecto al texto de un anteproyecto de ley aún en trámite, no estaría justificado utilizar los adverbios bis, ter y quáter para no alterar la numeración de los artículos afectados.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a 15 de junio de 2015
 El Letrado de la Junta de Andalucía.

 Fdo. Antonio Lamela Cabrera



**APORTACIONES
LEY SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA 2014**

0.- GABINETE JURÍDICO

Nº	ARTICULADO Y DISPOSICIONES	ENMIENDAS		OBSERVACIONES
		ACEPTADA	RECHAZADA	

PRIMERA	GENÉRICA			NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR
SEGUNDA	E. M.	X		
TERCERA	E. M.			NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR
CUARTA	E. M.			NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR
QUINTA 5.1	E. M.	X		ACEPTADA
5.2	2.5	X		ACEPTADA
5.3	2.6		X	No procede incluir a las entidades públicas como entidades de la iniciativa social, ya que en materia de servicios sociales con esta denominación se definen a aquellas entidades privadas que, bajo diversas formas asociativas, no tienen ánimo de lucro. No se requiere concreción.
5.4	2.7	X		ACEPTADA parcialmente, no se considera necesario concretar el grado de parentesco, ya que, por un lado, depende de los familiares que tenga la persona en situación de necesidad o dificultad, así como la propia implicación de estos familiares, que en muchas ocasiones no está relacionada con el grado de parentesco.
5.5	5.1.a)	X		ACEPTADA parcialmente, ya que se ha optado por redactar esta letra en los términos propuestos por el Gabinete Jurídico, al objeto de entender mejor el contenido de la misma. Respecto a la segunda reflexión planteada en esta materia, no se comparte la misma, ya que el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece el derecho de los extranjeros " <i>cualquiera que sea su situación administrativa</i> " a los " <i>derechos y prestaciones sociales básicas</i> ". Sería necesario, por tanto, delimitar este último concepto para saber el alcance de este derecho, ya que en un sentido estricto estas prestaciones básicas podrían asimilarse a las prestaciones para atender una " <i>urgencia personal, familiar o social</i> ", reguladas en el artículo 5.4 del Anteproyecto, sin que suponga, por tanto, discriminación de las personas con nacionalidad española o de otros Estados de la Unión Europea respecto a las personas extranjeras en caso de que coexista vecindad administrativa.

**APORTACIONES
LEY SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA 2014**

0.- GABINETE JURÍDICO

Nº	ARTICULADO Y DISPOSICIONES	ENMIENDAS		OBSERVACIONES
		ACEPTADA	RECHAZADA	
5.5	5.1.b) y c)	X		Se equiparan los derechos de las personas nacionales de países no incluidos en la Unión Europea que carezcan de nacionalidad española con aquéllas que tengan la condición de apátridas o refugiadas, sin hacer referencia expresa a este colectivo de personas.
5.5	5.1.d)	X		En esta letra se pretende regular exclusivamente el régimen de derechos de las personas menores extranjeras que se encuentren en situación de riesgo o bajo la tutela o guarda de la Junta de Andalucía. Estas personas tendrían todos los derechos del Sistema, incluyendo la posibilidad de recibir las ayudas públicas previstas en el artículo 9.3 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, del menor en Andalucía.
5.6	5.4			NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR, nos remitimos a lo señalado en la respuesta al artículo 5.1a).
5.7	6			NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR
5.8	7	X		ACEPTADA parcialmente: En el artículo 7 se regula una serie de derechos generales de la ciudadanía, con independencia de que las personas, en su caso, pasen a ser usuarias del Sistema Público de Servicios Sociales o de los servicios sociales no integrados en el Sistema Público. Los derechos en estos dos casos, sin distinción entre ambos, se regulan en el artículo 8 del Anteproyecto. Por otro lado, el artículo 5.1 limita quienes son los titulares del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, límite que no debe aplicarse a los derechos de la ciudadanía regulados en el artículo 7. ACEPTADA la última observación.
5.9	11			NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR. Se ha valorado y no hay incompatibilidad entre la Carta de Derechos y Deberes prevista en la Ley la la Carta de Servicios y Derechos establecidas en los Estatutos de la Agencia.
5.10	14.2 y 14.3	X		NO PROCEDE ninguna modificación del Anteproyecto en relación a la primera parte de la alegación.

**APORTACIONES
LEY SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA 2014**

0.- GABINETE JURÍDICO

Nº	ARTICULADO Y DISPOSICIONES	ENMIENDAS		OBSERVACIONES
		ACEPTADA	RECHAZADA	

				ACEPTADA la última observación.
5.11	14 y ss.	X		ACEPTADA
5.12	15.2 c) y d)	X		ACEPTADA
5.13	22	X		ACEPTADA
5.14	23	X		ACEPTADA parcialmente: Los principios de “universalidad” y de “accesibilidad universal y diseño” son distintos, por lo que no se pueden unificar. El primero es uno de los pilares del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, ya que se establece el derecho de acceso al mismo a toda persona en condiciones de igualdad. El segundo hace referencia a la inexistencia de barreras de todo tipo que impidan a una persona poder ejercer sus derechos. ACEPTADA la tercera observación, se modifica “integralidad” por “carácter integral”. ACEPTADA la tercera observación.
5.15	27.3	X		ACEPTADA
5.16	27.5	X		ACEPTADA.
5.17	30.6		X	La referencia del artículo 36.1 del Anteproyecto de Ley a “aquellos otros recursos que por su complejidad y necesidad precisen una mayor cercanía a donde viven las personas” en relación con el ámbito territorial de la Zona Básica de Servicios Sociales, obviamente no se está refiriendo a los Servicios Sociales Especializados que tienen un ámbito territorial más amplio.
5.18	31. d)	X		ACEPTADA
5.19	34. c)		X	No se considera necesario definir el principio de “equidad territorial” cuando no se define en ese artículo el resto de principios.
5.20	38	X		PARCIALMENTE No se considera necesario delimitar los objetivos del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, ya que en el artículo 4 se establecen los objetivos esenciales de la política de Servicios Sociales en Andalucía y en el artículo 23 los principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. Se modifica, no obstante el artículo para hacerlo congruente con el art. 4,

**APORTACIONES
LEY SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA 2014**

0.- GABINETE JURÍDICO

Nº	ARTICULADO Y DISPOSICIONES	ENMIENDAS		OBSERVACIONES
		ACEPTADA	RECHAZADA	

				Por otro lado, la inclusión de la posibilidad de que mediante una prestación económica, tanto periódica como puntual, se coadyuven al logro de las finalidades compartidas con otros sistemas de Protección Social es habitual en el Sistema de Servicios Sociales (posiblemente por ser el menos definido) considerando que las necesidades de las personas no son divisibles en función de la organización administrativa. Así, por ejemplo, en caso de problemas de vivienda de una familia, se le puede conceder transitoriamente una ayuda económica para tal finalidad por parte del Sistema de Servicios Sociales o en el supuesto de alumnos-as escolarizados con carencias alimentarias, desde el mismo Sistema se les suministra alimentos en coordinación con el Sistema Educativo. Por el contrario, las prestaciones de servicio están más orientadas a la consecución de los objetivos del propio Sistema de Servicios Sociales.
5.21	40			NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR. No obstante, hay que dejar claro que la concreción de las prestaciones del Sistema no se realizará hasta que no se apruebe el Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Andalucía y hasta ese momento no cabe la exigibilidad de las mismas.
5.22	42.1	X		ACEPTADA
5.23	46	X		ACEPTADA
5.24	47		X	En primer lugar, con la redacción del apartado primero de este artículo no se pretende ampliar el ámbito funcional de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, ya que para asumir la coordinación, supervisión y gestión de los servicios, recursos y prestaciones de servicios sociales se requiere una asignación expresa por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, situación igual que la actual. En segundo lugar, no es la intención del 2º apartado de este artículo variar el actual régimen de competencias, funciones y actuaciones de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.
5.25	54	X		ACEPTADA parcialmente:

**APORTACIONES
LEY SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA 2014**

0.- GABINETE JURÍDICO

Nº	ARTICULADO Y DISPOSICIONES	ENMIENDAS		OBSERVACIONES
		ACEPTADA	RECHAZADA	

				<p>Con independencia de que se realizan algunas modificaciones en el Anteproyecto para dar respuesta a algunas observaciones del Gabinete Jurídico, hay otras observaciones que no se comparten.</p> <p>Así, en primer lugar, al apartado 1 de este artículo se añade como competencias propias de las Entidades Locales, además de las determinadas en la legislación estatal y autonómica de carácter general, “aquellas que así estén definidas por la normativa sectorial”. Respecto a la concreción de las competencias que deben considerarse como propias de los municipios, tanto por normativa general como sectorial, no debe olvidarse lo establecido al efecto en la disposición adicional única del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de Administración Local, citada en el propio Informe de Gabinete Jurídico. La citada disposición establece que las competencias que, con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se preveían como propias de los municipios en materia de, entre otras, prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, continuarán siendo ejercidas por los municipios en los términos previstos en las leyes correspondientes, en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma. Por tanto, la Comunidad Autónoma de Andalucía no tiene que asumir la titularidad de las competencias en estas materias el 31 de diciembre de 2015, como prevé la disposición transitoria segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. Estas competencias son mucho más amplias que las de “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”.</p> <p>ACEPTADA la observación relativa a que los municipios para el ejercicio de competencias distintas de las propias y delegadas, como es el caso de los Servicios Sociales Especializados (artículo 54.5),</p>
--	--	--	--	--

**APORTACIONES
LEY SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA 2014**

0.- GABINETE JURÍDICO

Nº	ARTICULADO Y DISPOSICIONES	ENMIENDAS		OBSERVACIONES
		ACEPTADA	RECHAZADA	

				<p>deben cumplir los requisitos previstos en la legislación estatal en el sentido de no poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y de no incurrir en duplicidad en el ejercicio del mismo servicio público con otra Administración Pública.</p> <p>En tercer lugar, en relación con la necesidad de concretar las competencias de la provincia, se ha añadido un inciso al artículo 54.8.</p>
5.26	57.3		X	<p>Se mantiene el texto propuesto, ya que en este artículo lo que se regula es la “definición de los mapas competenciales de los diferentes profesionales de los servicios sociales”, teniendo en cuenta para ello, lógicamente, todas las titulaciones profesionales relacionadas. No se invade ninguna competencia estatal, ya que, según el artículo 149.1.30 de la Constitución Española la competencia exclusiva del Estado es “la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”, que es una materia diferente.</p>
5.27	65	X		ACEPTADA
5.28	67	X		ACEPTADA
5.29	68		X	<p>Se considera que para promover la elaboración de un Código de Ética Profesional, la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales debe colaborar específicamente con las organizaciones profesionales y los Colegios Profesionales, con independencia de la participación que las personas usuarias de los servicios puedan tener en el proceso de elaboración del citado Código.</p>
5.30	70		X	<p>En el artículo 23 del Anteproyecto de Ley se regulan los principios orientadores del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, que es una materia totalmente distinta a los principios que hay que tener en cuenta para llevar a cabo el proceso de planificación del Sistema regulado en el artículo 70, con independencia de la coincidencia de determinados principios.</p>
5.31	72 y 73		X	<p>La pretensión de este precepto es que las Entidades Locales tengan una posibilidad de participar en la</p>

**APORTACIONES
LEY SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA 2014**

0.- GABINETE JURÍDICO

Nº	ARTICULADO Y DISPOSICIONES	ENMIENDAS		OBSERVACIONES
		ACEPTADA	RECHAZADA	

				elaboración de los Planes específicos de Servicios Sociales (artículo 73.1) con independencia de su ámbito competencial. Por otro lado, la planificación de las Entidades Locales deberá adaptarse a las directrices contenidas en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículo 72.3), siempre limitando dicha planificación al ejercicio de sus competencias.
5.32	72.1	X		ACEPTADA
5.33	75	X		ACEPTADA parcialmente: ACEPTADA la primera observación. En relación a la segunda observación, hay que señalar que el Anteproyecto establece que la certificación de la calidad sea emitida por cualquier entidad de certificación acreditada por la Entidad Nacional de Acreditación, así como por cualquiera de los organismos de acreditación con los que ésta tiene suscritos acuerdos de reconocimiento mutuo. Asimismo subrayar que este apartado está redactado en los términos propuestos por la Agencia de Defensa de la Competencia. NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR la tercera observación.
5.34	76	X		ACEPTADA
5.35	79.1	X		ACEPTADA la observación relativa a motivar la autorización administrativa de cierto tipo de centros, añadiendo expresamente que los referidos centros “desarrollan algunas prestaciones ligadas a la salud pública”. ACEPTADA la observación relativa a justificar el motivo para la existencia de comunicación administrativa, que es conocer la realidad para poder planificar.
5.36	79.5		X	No se considera necesario justificar en el propio texto legal las razones imperiosas de interés general que suponen que el silencio sea “negativo”.
5.37	80.4	X		ACEPTADA
5.38	81	X		ACEPTADA

**APORTACIONES
LEY SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA 2014**

0.- GABINETE JURÍDICO

Nº	ARTICULADO Y DISPOSICIONES	ENMIENDAS		OBSERVACIONES
		ACEPTADA	RECHAZADA	
5.39	95		x	Se otorga preferencia al carácter social en el sentido previsto en el artículo 2.6 “entidades de iniciativa social”.
5.40	96 y 98			NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR, ya que estos artículos han sido íntegramente modificados en el nuevo artículo IV. La nueva redacción de los mismos está valorada por el segundo informe de Gabinete Jurídico.
5.41	97.3	x		ACEPTADA. El Informe del Gabinete Jurídico se remite a la observación que realizó al artículo 81.4 del Anteproyecto de Ley. En la misma se manifiesta que la imprecisa delimitación del Registro que se hace en el artículo 81.1 cobra más relevancia al exigir en el apartado 4 del mismo artículo la inscripción en el Registro para la celebración de conciertos o la obtención de subvenciones. Una vez modificada la redacción del artículo 81.1, se considera que se da respuesta a esta observación.
5.42	99		x	En primer lugar, la figura del patrocinio que se pretende regular no es sólo para actividades de carácter publicitario, por lo que no procede cambiar la definición de la misma. En segundo lugar, no se considera necesario incluir las referencias a “contratación del sector público” o “convenios de colaboración” sugeridas en el Informe del Gabinete Jurídico. En tercer lugar, se regula la colaboración de las personas físicas o jurídicas con el Sistema de Servicios Sociales, no exclusivamente con la Junta de Andalucía, por lo que no procede regular el régimen jurídico de esta colaboración.
5.43	101.3		x	El criterio está explicitado cuando se indica que la declaración será un reconocimiento por el papel y contribución de las entidades de iniciativa social al desarrollo de los servicios sociales en nuestra Comunidad. Las condiciones y requisitos serán concretados mediante desarrollo reglamentario.
5.44	102. e) y f)	X		ACEPTADA parcialmente: Respecto a la primera observación se considera que, con independencia de que en el Anteproyecto se

**APORTACIONES
LEY SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA 2014**

0.- GABINETE JURÍDICO

Nº	ARTICULADO Y DISPOSICIONES	ENMIENDAS		OBSERVACIONES
		ACEPTADA	RECHAZADA	

				regule el mecenazgo como fórmula para que las personas físicas colaboren al sostenimiento del Sistema Público de Servicios Sociales mediante la aportación de fondos o la entrega o puesta a disposición de bienes, en el Título que regula la financiación de los Servicios Sociales debe recogerse esta fuente de financiación, al igual que se refleja expresamente el patrocinio. ACEPTADA la segunda observación.
5.45	104			NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR
5.46	105 y 107	X		ACEPTADA parcialmente: En relación a la primera observación que afecta a ambos artículos, nos remitimos a la valoración que hacemos al artículo 54, añadiéndose alguna referencia en ambos. ACEPTADA la segunda observación relativa a ajustar el número del artículo citado en el artículo 107.2. Respecto a la tercera observación, hay que aclarar que lo que se regula en el artículo 107.2 es la forma de colaboración de la Junta de Andalucía con aquellas Entidades Locales que sean titulares de Centros de Servicios Sociales Especializados, no se está regulando el ejercicio de las competencias de las Entidades Locales en esta materia, ya que el mismo ya se habría producido, en su caso, en los términos previstos en el artículo 54 del Anteproyecto.
5.47	105.3			ACEPTADA
5.48	108 y 109	X		ACEPTADA, aunque sólo afecta al artículo 109.
5.49	108.3			NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR , hace referencia a la capacidad económica de la persona beneficiaria.
5.50	111.1 y 2		X	La inclusión de un artículo específico sobre “participación económica de las entidades privadas” obedece a la intención, reconociendo que en el Título IV se regula las formas de colaboración de las citadas entidades con el Sistema Público de Servicios Sociales, de abarcar en el Título V todas las posibles fuentes de financiación del Sistema, dedicando un Capítulo específico a cada una de ellas: Administraciones Públicas, personas usuarias y entidades privadas.

**APORTACIONES
LEY SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA 2014**

0.- GABINETE JURÍDICO

Nº	ARTICULADO Y DISPOSICIONES	ENMIENDAS		OBSERVACIONES
		ACEPTADA	RECHAZADA	

5.51	112			NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR
5.52	113. b)	X		ACEPTADA parcialmente, ya que, si bien se mantiene una tipificación de “infracción leve” como aquella que no sea expresamente tipificada en la Ley como “grave” o “muy grave” y además no tenga determinadas consecuencias, se ha concretado el alcance de esas consecuencias, modificando el último inciso de esta letra.
5.53	114		X	No se comparte la supresión del apartado 1 de la letra a) del artículo 114, que es exactamente igual que el recogido en el artículo 43 a) de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Este apartado ofrece un mayor margen de garantía para la Administración Pública en supuestos de situaciones de vulneración de derechos reconocidos en el Anteproyecto de Ley.
5.54	114. b) 2º	X		ACEPTADA la primera observación formulada. Respecto a la segunda, no habría que hacer modificación en el Anteproyecto, ya que la incompatibilidad se establece con cualquier tipo de ayuda, con independencia de la entidad concedente, que es lo que se deduce del texto actual.
5.55	114. b) 6º	X		ACEPTADA, se ha incluido un nuevo apartado (quinto) al artículo 81.
5.56	114. d)		X	No se comparte la observación formulada. Si bien es cierto que tras la aprobación de la Ley está previsto un amplio desarrollo reglamentario en, entre otras materias, las condiciones de la autorización administrativa (artículo 79.4), en la actualidad ya existe una norma que regula esta materia. Concretamente la Orden conjunta de las Consejerías de la Presidencia y de Asuntos Sociales de 28 de julio de 2000, por la que se regulan los requisitos materiales y funcionales de los Servicios y Centros de Servicios Sociales de Andalucía. Esta Orden - que desarrolla el Decreto 102/2000, de 15 de marzo, de modificación del Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro y acreditación de los Servicios Sociales de Andalucía - determina en su Anexo los requisitos materiales

**APORTACIONES
LEY SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA 2014**

0.- GABINETE JURÍDICO

Nº	ARTICULADO Y DISPOSICIONES	ENMIENDAS		OBSERVACIONES
		ACEPTADA	RECHAZADA	

				(Apartado I) y funcionales (Apartado II) de obligado cumplimiento para los Servicios y Centros de Servicios Sociales ubicados en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
5.57	114. g)		X	Siendo conscientes de que el artículo 131.3 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece otros plazos para la reincidencia (un año) y que, además, exista resolución firme, este apartado del Anteproyecto de Ley está redactado en los mismos términos que el artículo 44.5 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.
5.58	115. e)	X		ACEPTADA
5.59	115. g)		X	Se considera conveniente que se defina la reincidencia de “falta grave” para tipificar una infracción como “falta muy grave”. A tal fin se vuelve a utilizar los mismos términos del artículo 44.5 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.
5.60	116		X	ACEPTADA parcialmente: No se acepta la primera observación formulada, ya que se considera que la responsabilidad por infracciones en centros o servicios de servicios sociales debe recaer en las personas titulares o, en su caso, gestoras de dichos centros o servicios, con independencia de la exigencia de responsabilidades de la entidad titular a los profesionales contratados por la misma. La exigencia de responsabilidad por las infracciones administrativas cometidas a las personas profesionales de los servicios sociales puede llevar a una situación de “derivación de responsabilidades” por parte de las entidades hacia sus trabajadores. ACEPTADA la segunda observación formulada.
5.61	118.1	X		ACEPTADA
5.62	118.2		X	ACEPTADA la primera observación formulada, modificando el primer párrafo del artículo 118.2. ACEPTADA la segunda observación formulada, modificando tanto el artículo 80.4 como el segundo párrafo del artículo 118.2.

**APORTACIONES
LEY SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA 2014**

0.- GABINETE JURÍDICO

Nº	ARTICULADO Y DISPOSICIONES	ENMIENDAS		OBSERVACIONES
		ACEPTADA	RECHAZADA	

5.63	123	X		<p>ACEPTADA parcialmente: En primer lugar, es cierto que en el Anteproyecto no se concreta los órganos competentes para la instrucción de los procedimientos, ya que en virtud de la previsión contenida en el apartado dos de este artículo, los mismos se establecerán en el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador. Es coherente este precepto pues dicha decisión se adoptará en función de la infracción cometida. Para la designación del órgano competente para la instrucción de los procedimientos se deberá tener en cuenta lo previsto en el apartado tres de este artículo en relación a los órganos competentes para resolver el procedimiento sancionador e imponer las sanciones, en el sentido de evitar coincidencias entre los mismos.</p> <p>ACEPTADA la segunda observación formulada. ACEPTADA la tercera observación formulada ACEPTADA la cuarta observación formulada. ACEPTADA la quinta observación formulada, ya que se ha suprimido el apartado cuatro de este artículo.</p>
5.64	125.2	X		ACEPTADA
5.65	127		X	<p>Siendo conscientes de las consecuencias que el cierre de un centro de servicios sociales, especialmente los de carácter residencial, tiene en las personas beneficiarias del mismo, se ha optado por no condicionar el levantamiento del cierre del mismo en el caso de que no cuenten con la autorización administrativa de funcionamiento a la obtención de dicha autorización, sino a la rectificación de los defectos o el cumplimiento de los requisitos exigidos por razones de salud, seguridad e higiene. Obviamente la persona o entidad titular del centro debe solicitar desde el momento del cierre la correspondiente autorización administrativa de funcionamiento.</p>
5.66	Disp. Trans. 1ª			NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR
5.67	Disp. Trans. 2ª			NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR, nos remitimos a lo comentado en relación a la observación formulada al artículo 40 (punto 5.21 del Informe del Gabinete Jurídico).

**APORTACIONES
LEY SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA 2014**

0.- GABINETE JURÍDICO

Nº	ARTICULADO Y DISPOSICIONES	ENMIENDAS		OBSERVACIONES
		ACEPTADA	RECHAZADA	

5.68	Disp. Derog. 1ª	X		ACEPTADA
5.69	Disp. Final 1ª	X		ACEPTADA
SEXTA 6.1	GENÉRICA			NO PROCEDE ACEPTAR O RECHAZAR
6.2	E13. M.	X		ACEPTADAS las dos observaciones formuladas.
6.3	108 y 109		X	Aunque en ambos artículos se regule la misma materia, se ha optado por separar la forma de determinar la participación de la persona usuaria en la financiación de un servicio de la exigibilidad de dicha participación económica.
6.4	109.2		X	En este apartado se considera suficiente con citar la disposición adicional quinta de la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria. Consideramos que en una norma sectorial de servicios sociales no procede explicar una norma de una materia totalmente distinta y tangencial para la regulación de los Servicios Sociales de Andalucía.
6.5	Disp. Final 2ª		X	En relación a la primera observación, hay que señalar que en la Exposición de Motivos ya figura una breve referencia a la modificación de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores de Andalucía. Respecto a la segunda observación, no se considera necesario sustituir los términos “Centros de día” y “Unidades de Estancia Diurna” respectivamente por “Centros de participación activa” “Centros de Día para mayores” cada vez que los primeros se citen en la Ley 6/1999, de 7 de julio.

INFORME DE VALORACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES JURÍDICAS DEL GABINETE JURÍDICO AL TEXTO ALTERNATIVO DEL TÍTULO IV DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA.

Remitido el borrador del Título IV del Anteproyecto al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, denominado "Regulación de la iniciativa privada y social", se procede a la inclusión de algunas de las modificaciones propuestas, justificando también, la no inclusión de las restantes.

De acuerdo con todo lo anterior, las modificaciones al texto derivadas del citado informe son las siguientes:

Primera. Refiere el informe en la consideración jurídica tercera, del manifiesto riesgo en el que se incurre al preverse el concierto social como una figura diferente del concierto previsto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), sin que se deduzca característica alguna que distinga al concierto social del Anteproyecto de Ley, del regulado en el TRLCSP ni del contrato de concesión introducido en la Directiva 2014/23.

En primer lugar, debemos poner de manifiesto los aspectos principales del **concierto social** regulado en el Anteproyecto de Ley. Así, el artículo 22 establece que el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía estará integrado, entre otros, por "todos aquellos servicios, recursos y prestaciones de titularidad privada, que ofrezcan sus servicios a la ciudadanía bajo cualquier forma de colaboración admitida en derecho con la Administración de la Junta de Andalucía o con cualquiera de sus entidades públicas".

Asimismo, el artículo 42 determina que "Las Administraciones Públicas incluidas en el Sistema Público de servicios Sociales de Andalucía podrán efectuar la provisión de las prestaciones previstas en el Catálogo de Servicios Sociales mediante la gestión directa, o utilizar cualquiera de las fórmulas indirecta o colaboración previstas en el ordenamiento jurídico a través de entidades privadas de carácter social o mercantil".

En este marco se encuadra el Título IV que tiene por objeto la regulación de la iniciativa privada y social, "mediante cualquier figura prevista en el ordenamiento jurídico, con sujeción a los objetivos señalados en la planificación general de la Junta de Andalucía" y que regula el concierto social como una figura diferente del concierto previsto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), para la prestación de los servicios sociales y por razón de la naturaleza de los mismos, conforme lo dispuesto en los artículos 95 y 96.

Igualmente, el artículo 97 prevé que es "necesario establecer condiciones especiales, dadas las especificidades de los servicios sociales", añadiendo que "reglamentariamente se establecerán los aspectos y criterios a los cuales han de someterse los conciertos sociales". No obstante, el artículo 98 determina que "cuando por la naturaleza o por el carácter del tipo de prestación de servicios sociales, de responsabilidad pública, que se pretende concertar con la iniciativa privada no sea de aplicación motivada el régimen de concierto social previsto en el presente ley, se podrá recurrir a la gestión indirecta prevista en la legislación general de contratación del sector público".

Esta regulación se enmarca en el ámbito competencial establecido por el artículo 148.1 de la Constitución Española, que señala que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social, y el artículo 61 del Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, al disponer que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de servicios sociales.

Asimismo, se han tenido en cuenta las Directivas 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, y 2014/23/UE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, aún cuando no haya transcurrido el plazo para transponerla al derecho interno, que finaliza el 18 de abril de 2016.

Y, en particular, de la Directiva 2014/24/UE lo siguiente:

Dedica su título III a regular los "Regímenes de contratación particulares", entre los que se incluye los relativos a los servicios sociales y otros servicios específicos (artículos 74 a 77).

Teniendo en cuenta la "importancia del contexto cultural y el carácter delicado de estos servicios", esta Directiva diseña las líneas generales de un sistema de adjudicación en el que "debe ofrecerse a los Estados miembros un amplio margen de maniobra para organizar la elección de los proveedores de los servicios del modo que consideren más oportuno" (tal como señala la consideración 114). Asimismo, "los Estados miembros gozan de libertad para organizar la prestación de los servicios sociales obligatorios" (consideración 6, segundo párrafo).

En determinados casos, se puedan reservar contratos de servicios sociales a entidades sin ánimo de lucro y entidades de la economía social (artículo 77).

En contratos públicos de servicios para servicios sociales sólo deberá aplicarse la normativa de contratos a las contrataciones cuyo valor estimado, excluido IVA, sea igual o superior a 750.000 euros (artículo 4. d). Ese importe se entiende incluyendo el de las eventuales prórrogas que figuren explícitamente en los pliegos de la contratación (artículo 5.1).

"Los Estados miembros velarán por que los poderes adjudicadores puedan tener en cuenta la necesidad de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios, las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables, la implicación y la responsabilidad con los usuarios y la innovación. Además, los Estados miembros podrán disponer que la elección del proveedor de servicios se haga sobre la base de la oferta económicamente más ventajosa, teniendo en cuenta criterios de calidad y de sostenibilidad en el caso de los servicios sociales." (artículo 76.2).

Aún cuando las Directivas europeas carecen de la aplicabilidad directa que caracteriza a los Reglamentos, se trata de normas que vinculan a todos los Estados miembros destinatarios, en cuanto al resultado que hay que alcanzar.

En este punto, conviene traer a colación el Informe del Consejo de Estado sobre las garantías del cumplimiento del Derecho comunitario, de diciembre de 2010, en lo relativo a que "En nuestro Estado de las Autonomías, la cuestión del cumplimiento de las normas comunitarias, así como la de la

responsabilidad por incumplimiento, presenta caracteres específicos, derivados de su naturaleza políticamente descentralizada".

Continúa diciendo que "Como se ha visto, el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente (a partir de su Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, cuya doctrina se consolida sobre todo en los primeros años noventa, como en las Sentencias 64, 76, 115 y 23, todas ellas del año 1991) que la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias".

Sobre la base de esta doctrina se ha construido el denominado principio de no alteración del reparto competencial y algunas comunidades autónomas han afirmado su competencia para el desarrollo y la ejecución del Derecho comunitario (así, el artículo 42 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, señala que la Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario, que comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma).

A este respecto, conviene también recordar que el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece la obligación de remitir al órgano competente de la Administración General del Estado las disposiciones de carácter general o resoluciones de cualquier Administración cuya comunicación a las instituciones europeas venga exigida por el Derecho originario o derivado de la Unión Europea.

En cualquier caso, a la vista del contenido de las citadas Directivas, se pone de relieve que la legislación de contratos públicos nacional no es aplicable en todos los casos de adjudicación de los servicios sociales y que la elección del sistema de contratación para adjudicar estos servicios tiene que respetar siempre la no discriminación, la transparencia, la continuidad del servicio, etc., así como, tanto en los servicios sociales como en los sanitarios o educativos, se siguen similares reglas de flexibilización procedimental.

Por lo tanto, considerando lo dicho por el Consejo de Estado respecto a que la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales "y estatutarios" de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las Comunidades Autónomas no tienen que permanecer pasivas a la espera de la transposición de la normativa europea por parte del Estado, sino que pueden, respetando siempre la normativa básica vigente en materia de contratos y la normativa europea, regular la gestión de sus servicios sociales.

En este marco, se regula el concierto social, sin interferir en la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas prevista en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, y al amparo de la competencia exclusiva autonómica del artículo 61 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Dicha regulación es una transposición anticipada de la normativa europea que garantiza el cumplimiento de los principios informadores de la normativa estatal y europea en materia de

concertación entre la iniciativa pública y la privada y la consecución completa de su resultado.

Así, se configura el concierto social como una fórmula distinta al concierto general del TRLCSP, que vincula a la Administración Pública y las entidades privadas, con y sin ánimo de lucro, cuya especificidad radica en la singularidad de los servicios sociales que se prestan, si bien sus características y régimen jurídico se deben establecer reglamentariamente.

Tal como se recoge en el dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias del 27 de febrero de 2015, sobre el, entonces, proyecto de Ley de primera modificación de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales. esta nueva figura de concierto que se circunscribe al ámbito de los servicios sociales es similar a la introducida en otras legislaciones autonómicas, tales como la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, del País Vasco, la Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de Illes Balears, y la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León. Asimismo, la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria, sin calificar expresamente al concierto como instrumento de gestión diferenciado del contractual, lo dota de un régimen que necesariamente se presenta también como especializado, en tanto que conlleva derogaciones respecto de la regulación común de los contratos del sector público. Por último, citaremos el Decreto Ley 2/2015, de 6 de agosto, por el que se modifica la Ley 3/2003, de 10 de abril del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, de cuya exposición de motivos se extrae:

"Así pues, teniendo en cuenta la regulación comunitaria, a la vista de la legislación de otras Comunidades Autónomas y a la espera de la transposición por el Estado Español de la misma, se puede considerar que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tiene competencias para aprobar la presente modificación que tiene por objeto establecer las 4 formas de organización de la gestión de los servicios sociales. A los tradicionales modos de gestión directa e indirecta en el marco de la legislación de contratos, hay que añadir ahora el concierto social y los convenios de colaboración y dar cobertura al desarrollo posterior del concierto social y la utilización del convenio de colaboración con las entidades privadas sin ánimo de lucro. Todo ello, en virtud de sus competencias exclusivas en materia de Servicios Sociales".

De esta manera, el concierto social se establece como el más adecuado a la naturaleza de los servicios sociales que se prestan, respetando la no discriminación y los principios del derecho comunitario de contratos públicos y concesiones, si bien reglamentariamente se determinará su ámbito de aplicación, régimen jurídico y diferencias con el concierto general regulado en el TRLCSP, así como sería conveniente dejar claro los supuestos en los que se pueda recurrir al concierto social o a la gestión indirecta prevista en la legislación general de contratación del sector público, delimitando su objeto.

Según lo dicho, es evidente que nuestra Comunidad Autónoma no puede dictar normativa básica sobre contratación en general, pero sí desarrollarla, así como dictar normativa compatible con la normativa básica vigente.

Asimismo, ha quedado claro que los servicios sociales se configuran en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea como un tipo específico de servicios de interés general, cuya singularidad especial radica en que son servicios esenciales prestados a las personas, lo que se traduce en que se reconoce el amplio margen de discrecionalidad de que disponen los Estados miembros a la hora de organizarlos

y los excluye de la normativa de liberalización de servicios.

En este punto, debe considerarse que, en la medida en que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en materia de servicios sociales y, tal como han hecho otras comunidades autónomas mediante sus respectivas leyes de servicios sociales, se puede establecer el concierto social como fórmula diferenciada del concierto general del TRLCSP, garantizando, a su vez, el cumplimiento de los principios informadores de la normativa estatal y europea en materia de concertación entre la iniciativa pública y la privada.

No obstante, se aprecia que efectivamente la figura no está suficientemente delimitada, por lo que se ha realizado una ampliación de la regulación, incluyendo nuevos artículos referidos al objeto de los conciertos sociales, efectos, requisitos de acceso al régimen del concierto, duración, renovación, modificación y extinción, financiación o formalización. Y todos ellos formando parte de un nuevo capítulo denominado “El concierto social”, a los efectos de dotar de una mayor claridad al borrador del texto normativo propuesto. En consecuencia se ha modificado la estructura del Título IV propuesto quedando dividido en 4 Capítulos: Disposiciones Generales, El Concierto social, Participación de la iniciativa privada en el marco de contratación del sector público y Fomento de la iniciativa social y otras formas de colaboración con la iniciativa privada.

Por último, y respecto a la Sentencia de 30 de abril de 2015 contra la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, a la que alude el informe SSPI00039/15, de Gabinete Jurídico, que concluye que la preferencia que tal Ley otorga a las sociedades de profesionales compuestas integra o mayoritariamente por profesionales del Servicio Madrileño de Salud, es contraria a la legislación básica del Estado en materia de contratos y concesiones administrativas, es preciso señalar que dicha preferencia se establecía cuando la gestión de los centros de atención primaria se realizara “por cualquiera de las formas de gestión indirecta previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”, por lo que efectivamente es contraria a la legislación básica estatal, pero no ocurre lo mismo con la preferencia del concierto social, delimitado al ámbito competencial autonómico de servicios sociales, ajeno al marco de gestión indirecta del TRLCSP.

Segunda.- Respecto a la observación de que debe respetarse la legislación básica estatal y el ordenamiento comunitario en lo referente a las reglas sobre prioridades, cláusulas sociales y medidas de discriminación positivas aplicables a los contratos de gestión de servicios públicos, hemos de hacer constar que estimamos más que justificada su inclusión en el texto normativo y su adecuación a la legislación estatal y comunitaria. Así en el último informe emitido con fecha 30 de julio de 2015, por el Parlamento Europeo, sobre el emprendimiento social e innovación social en la lucha contra el desempleo, refiere respecto a la contratación pública lo siguiente:

“22. Acoge con satisfacción la reforma de las directivas sobre contratación pública y concesiones, que incorpora cláusulas sociales y criterios para fomentar la inclusión y la innovación sociales, así como los contratos reservados para favorecer el empleo de las personas más desfavorecidas en el mercado de trabajo; pide a los Estados miembros que apliquen adecuadamente estos principios en todos los procedimientos de licitación y selección, utilizando ampliamente el criterio de la oferta económicamente más ventajosa, cumpliendo las obligaciones impuestas por la legislación medioambiental, social y laboral; insta a los Estado miembros a que incluyan en los procesos de contratación pública cláusulas y criterios sociales para reforzar la posición de los más desfavorecidos

en el mercado laboral, reducir cargas administrativas, simplificar procedimientos y tomar medidas más eficaces contra la corrupción”.

Tercera.- La posibilidad de que las Administraciones del Sistema Público de Servicios Sociales puedan celebrar convenios con entidades de iniciativa social (en determinados supuestos excepcionales) prevista en el artículo 94 cuarter (sic), es otra de las observaciones planteadas por el informe del Gabinete Jurídico. A este respecto, señala el informe que corresponde al Estado la competencia exclusiva para dictar legislación básica sobre contratos administrativos, por lo que no resulta disponible para el legislador autonómico dictar excepciones a su aplicación, pues ello dependerá de las normas que apruebe el Estado para la transposición de las Directivas Europeas.

Respecto a la posibilidad de que las Administraciones del Sistema Público de Servicios Sociales puedan celebrar convenios con entidades de iniciativa social (en determinados supuestos excepcionales), estamos de acuerdo con el informe de Gabinete Jurídico al señalar que corresponde al Estado la competencia exclusiva para dictar legislación básica sobre contratos administrativos y, aunque consideramos que si se podría regular esta figura en el ámbito de los servicios sociales, con remisión a la regulación del concierto social, se plantea que no existe motivación en introducir otra figura diferente para el mismo objeto y con la misma regulación que el concierto social. Así, se ha procedido a la supresión de tal figura del texto propuesto a informe.

Cuarta.- Por último, plantea el informe del Gabinete Jurídico que, el artículo 97.5 establece la previsión de arbitrar beneficios fiscales, sociales y laborales a las personas físicas y jurídicas que colaboren con las de iniciativa social, si bien hay que tener en cuenta que el Estado ostenta las competencias exclusivas en materia de legislación laboral.

Efectivamente es el Estado el que ostenta las competencias exclusivas en materia de legislación laboral, sin perjuicio de poder, en su caso, establecer beneficios fiscales en el ámbito autonómico. Por ello se ha eliminado del texto propuesto.

Sevilla a 25 de septiembre de 2015.

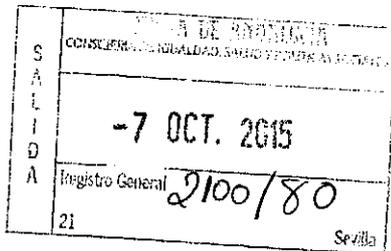
Fecha: Sevilla, a 07 de octubre de 2015

Ref.: Sº. I.E.F. FC/IA R.S.669 /15

Ref. Pptos.:

Asunto: Actualización Memoria

DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMON. PCA.
C/ Juan Antonio de Vizarrón, s/n
(Edificio Torretriana)
41092 SEVILLA



En relación a su solicitud de actualización de la memoria funcional y económica del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía para la elaboración del preceptivo informe económico-financiero.

Adjunto se remite memoria actualizada del citado Anteproyecto de Ley, con los importes destinados tanto en el ejercicio 2015 como la previsión 2016.

En Sevilla, a 7 de octubre de 2015.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA,



Fdo.: María Jiménez Bastida.

Ref.: SVº. I.E.F. FC/

R.S. 669 /15

MEMORIA FUNCIONAL Y ECONÓMICA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA.

I.- ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.

Los Servicios Sociales son el conjunto de servicios, recursos y prestaciones orientados a satisfacer el derecho de todas las personas a la Protección Social, en los términos recogidos en las Leyes, y tienen como finalidad la prevención, atención o cobertura de las necesidades individuales y sociales básicas de las personas en su entorno, con el fin de alcanzar o mejorar su bienestar. Estos servicios, configurados como un elemento esencial del Estado de Bienestar, están dirigidos a alcanzar el pleno desarrollo de los derechos de las personas en la sociedad y a promocionar la cohesión social y la solidaridad.

Este enfoque es causa, pero a la vez consecuencia, del hecho de la implicación de los Gobiernos y los poderes públicos en el desarrollo de sistemas públicos de servicios sociales, en particular en las sociedades más desarrolladas, en las que la erradicación de las desigualdades sociales y la búsqueda del bienestar de las personas, inspiran sus propias normas fundamentales de derecho y convivencia.

El desarrollo de las nuevas sociedades basadas en el conocimiento ha generado dinámicas internas de lucha contra la pobreza y la exclusión, y de promoción de las libertades y los derechos humanos, muy importantes. Cada vez más, las sociedades reclaman la justicia social como un derecho, y no como un privilegio, y la plena participación en las decisiones que les afectan.

Como consecuencia de todo ello, conceptos como libertad, autodeterminación, igualdad de oportunidades, justicia social y bienestar son considerados por nuestra sociedad como bienes especialmente protegibles, en tanto que derechos, que en correlación exigen a los poderes públicos políticas que los garanticen y acciones concretas que los favorezcan.

Esta evolución en la consideración de los derechos humanos ha tenido su reflejo en los compromisos políticos a nivel internacional a lo largo del último siglo, desde la Declaración Universal de Derechos humanos de 1948, aprobada por las Naciones Unidas; la Carta Social Europea de 1961, firmada y ratificada por España; Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea del año 2000; la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006; y, más recientemente, la Declaración de los Derechos Humanos Emergentes, de 2007, elaborada por organizaciones de la sociedad civil internacional y dirigida formalmente a los actores estatales y otras instituciones de todo el mundo.

Esta Declaración aspira a la democracia igualitaria, plural, paritaria, participativa, solidaria y garantista; y proclama el derecho de todas las personas a una existencia en condiciones de dignidad y a una igualdad de derechos plena y efectiva, subrayando el derecho y el deber de erradicar el hambre y la pobreza extrema; desde una nueva perspectiva basada en la participación activa de la ciudadanía.

De este modo, los compromisos adquiridos por los Estados han ido asumiendo la evolución en la concepción de ciudadanía y derechos humanos de la propia sociedad. Esta evolución se advierte, igualmente, en las diferentes Directivas, Programas y Planes de Acción del Parlamento y del Consejo de la Unión Europea, referidos a diversos ámbitos de la protección social y la lucha contra las desigualdades; de manera que orientan a los Estados miembro a la formulación de líneas de acción prioritarias en políticas sociales y a la defensa de estos derechos de protección social, exigiendo mecanismos que refuercen las garantías y que propicien la sostenibilidad actual y futura de los sistemas públicos de protección.

De esta forma y recogiendo estos principios la Constitución Española de 1978 compromete expresamente a los poderes públicos en la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran, sean reales y efectivas (artículo 9.2) así como en el cumplimiento de objetivos que hagan posible el progreso social y económico (artículo 40.1).

Todo ello, unido a la atención que presta a determinadas poblaciones diferenciadas, como la juventud (artículo 48), las personas con discapacidad física, sensorial y psíquica (artículo 49), las personas mayores (artículo 50), la familia, los hijos y las hijas (artículo 39.1,2,4), configura el soporte constitucional de un concepto amplio de servicios sociales, susceptible de ser regulado y desarrollado por las Comunidades Autónomas, en virtud de la asunción de competencias que la propia Constitución posibilita a tenor de lo dispuesto en su artículo 148.1, reservándose en el artículo 149.1.1º, como competencia exclusiva del Estado, la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

También en base a lo anterior Andalucía, mediante su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, ha podido dotarse de competencias exclusivas en materia de servicios sociales, que incluye 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, la regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social y las Instituciones Públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, reinserción y rehabilitación; la protección y tutela de personas con necesidades especiales, voluntariado, protección de menores, promoción y protección de las familias y de la infancia, según se establece en su artículo 61.1,2 y 3, al tiempo que se ha desarrollado un cuerpo normativo de ámbito estatal promovido por el Gobierno de España, en ejercicio de sus

competencias. En este ámbito normativo destaca, de una manera muy especial, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de Dependencia, que ha venido a reconocer el derecho subjetivo de ciudadanía en estos ámbitos, fundamentado en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, y garantizado mediante un catálogo específico de prestaciones y servicios.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce, por otra parte, un importante número de derechos íntimamente relacionados con las políticas sociales, como es el caso del derecho a la igualdad de género (artículo 15) a la protección contra la violencia de género (artículo 16), a la protección de la familia (artículo 17) de personas menores (artículo 18), de personas mayores (artículo 19), al acceso de todas las personas –en condiciones de igualdad- a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales (artículo 23.1) y a una renta básica que garantice unas condiciones de vida dignas (artículo 23.2). Estos derechos vinculan a los poderes públicos y son exigibles en la medida en que venga determinado por su propia regulación. Los poderes públicos que están involucrados en Andalucía son la propia Administración de la Comunidad Autónoma y los Entes Locales como establece la Ley 5/2010 de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, sobre la base de lo definido en la Ley 7/1085, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, lo que determina la necesidad de fortalecer los mecanismos de cooperación entre las administraciones para garantizar una prestación de servicios sociales integral, continua, de alta calidad y de acceso universal, en el marco de las respectivas competencias.

La Ley 2/1988 de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía configuró en su día, en el marco de competencias propias de Andalucía y tras el proceso de transferencias que culminó con las funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales mediante el Real Decreto 1752/1984, de 1 de agosto, un sistema público de servicios sociales que unificaba y ordenaba el panorama organizativo y legislativo previo y atendía a los objetivos de racionalidad y efectividad del conjunto de servicios y prestaciones que configuraban los recursos de los Servicios Sociales. Esta Ley, con más de 25 años de vigencia, ha permitido el desarrollo de una red de servicios sociales amplia y diversificada que es el fruto de la cooperación entre la Administración de la Comunidad Autónoma, las Corporaciones Locales y las entidades en que se organiza la sociedad, a la vez que se han impulsado un conjunto de normas que han determinado una amplia red de protección social en nuestra Comunidad.

Desde la puesta en funcionamiento del sistema se han dictado otras normas con el fin de atender a los diferentes sectores o grupos poblacionales objeto de protección, desarrollar las previsiones contenidas en la Ley y de avanzar de acuerdo a las nuevas necesidades que han ido surgiendo y que han configurado la demanda de los ciudadanos. En este sentido y sin olvidar otras disposiciones encargadas de regular el reconocimiento y disfrute de las distintas prestaciones, se aprobaron sucesivamente la Ley 4/1997 de 9 de julio, de prevención y asistencia en materia de drogas, la Ley 1/1998, de 20 de abril del menor de Andalucía, la Ley 1/1999 de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad de Andalucía, la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores de Andalucía, y otras normas más recientes, como son, la Ley 5/2002, de 16 de diciembre, de Parejas de Hecho en Andalucía, la

Ley 1/2009, de 27 de febrero, de Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género y la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordo ceguera en Andalucía. Todas juntas han configurado un completo panorama regulador de los derechos de personas y grupos en Andalucía, en relación con las políticas sociales, atendiendo a sus necesidades y especificidades.

No obstante, el transcurso del tiempo, la experiencia adquirida, la evolución de la sociedad y la aparición de nuevas y crecientes necesidades, hacen aconsejable la aprobación de una nueva Ley de Servicios Sociales que pueda responder a las nuevas exigencias y permita al sistema adaptarse mejor a las circunstancias actuales y a las previsiones futuras.

Esta nueva Ley se configura, por tanto, sobre la base de los avances ya conseguidos en el ámbito de los Servicios Sociales en Andalucía, con el objetivo de consolidarlos, fortalecerlos y mejorar su capacidad de adaptación, garantizando, de esta forma una protección integral a la ciudadanía. Uno de los avances fundamentales de esta Ley es que crea y define un verdadero Sistema Público de Servicios Sociales, dotado de naturaleza jurídica, basado en los principios básicos de universalidad e igualdad de acceso a todas las personas, que aglutina todos los recursos de las Administraciones públicas, concertados o vinculados a las mismas, y orientado a la calidad y a situar a la persona como centro de todas las políticas sociales. En esta línea se configura el derecho a las prestaciones esenciales del sistema como un derecho subjetivo de ciudadanía y exigible ante las Administraciones Públicas que ostentan las competencias en la gestión y provisión de los mismos, con el fin de proporcionar una cobertura adecuada e integral de las necesidades personales y sociales básicas. Estas prestaciones se regularán mediante el Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Andalucía, que aprobará el Consejo de Gobierno, que definirá cada uno de los servicios y prestaciones ofrecidas, su ámbito y alcance, las condiciones requeridas para el acceso y su disponibilidad dentro del sistema, de tal forma que todas las personas puedan conocer de manera transparente en qué medida se adaptan a sus circunstancias personales. El sistema, con vocación integradora, recoge también las prestaciones destinadas a la promoción de la autonomía personal, atención y protección de las personas en situación de dependencia, como derecho subjetivo establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

En este Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, se ratifica y mejora la estructuración funcional, que estará basada de ahora en adelante en los niveles de complejidad de las prestaciones y la necesidad de cercanía al territorio, ratificando, como pieza esencial del Sistema a los Servicios Sociales Comunitarios, que constituyen en todo caso el recurso más cercano a las personas y la puerta de acceso al conjunto de recursos, servicios y prestaciones que ofrece, tanto en el nivel básico como especializado. La organización territorial se basa, por tanto, en la Zona Básica de Servicios Sociales y se introduce una nueva escala que la configura, que es el Área de Servicios Sociales, como espacio general de planificación y gestión de los recursos del Sistema. En esta planificación juega un papel muy importante el conjunto de la

iniciativa social en cuanto agentes que se integran de pleno derecho al Sistema y complementan el marco de actuación de los poderes públicos.

La Ley plenamente orientada a la ciudadanía, es también integradora de los derechos de las personas, ampliando su elenco y considerando a la persona en tanto que ciudadana y en tanto que usuaria de los servicios, desarrollando un completo abanico de posibilidades de participación e implicación, que atañe tanto a los individuos como a los grupos en que organiza la sociedad para fortalecerse y hacer frente a situaciones difíciles.

Es de destacar el papel que asigna esta Ley a la Estrategia global de Calidad, Eficiencia y Sostenibilidad. Una Estrategia que implica a las personas titulares de los recursos y servicios pero también involucra de manera muy especial al conjunto de profesionales que desarrollan sus funciones en el Sistema. Así, los sistemas de acreditación, certificación, gestión por competencias profesionales, formación y desarrollo profesional, quedan integrados plenamente en el sistema de calidad que, a su vez, es pieza esencial del Plan Estratégico de Servicios Sociales que involucra a todos los agentes integrados en el Sistema Público y a sus titulares. En la línea de mejorar la eficiencia, la transparencia y el rendimiento de cuentas, se introduce en el Sistema Público la gestión sobre la base de contratos programa y acuerdos de gestión, como forma adecuada de canalizar los recursos y asegurar que su finalidad se orienta al cumplimiento de los objetivos que en cada momento se consideran esenciales para la sostenibilidad y la cohesión del mismo.

Por último, destacar que la presente Ley se enmarca en las exigencias del derecho comunitario y en particular a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, así como a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. El régimen jurídico de los servicios sociales que establece esta Ley se ajusta a la previsiones contenidas en la citada Directiva y en la Ley, en concreto el régimen de autorización y registro de entidades, centros y servicios de titularidad privada no integrados en el Sistema, se justifica por razones imperiosas de interés general como son la seguridad y la protección de las personas destinatarias de los servicios y los objetivos de la política social, sin que en ningún momento el referido régimen resulte discriminatorio por razones de nacionalidad o domicilio de la razón social del prestador de servicios.

En consecuencia, los cambios sociales acaecidos en las últimas décadas, la evolución de las demandas sociales, el aumento de la sensibilidad por la materia, las tecnologías y el nuevo marco jurídico, especialmente el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, hacen del momento actual el idóneo para afrontar una nueva ley de servicios sociales para Andalucía a través de la cual se avance en las garantías propias del estado de bienestar y se redefina un nuevo modelo de servicios sociales, apostando por la universalidad, equidad y la igualdad de acceso de todas las personas a los servicios sociales y reconociendo y consolidando firmemente sus derechos en relación al Sistema Público de Servicios Sociales.

II. CONTENIDO.

El anteproyecto de Ley que se analiza consta de ciento treinta artículos (distribuidos en siete títulos), cinco Disposiciones Adicionales, tres Disposiciones Transitorias una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

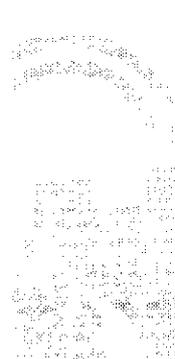
El **Título Preliminar** detalla el objeto de la Ley (**artículo 1**), describe las principales definiciones de conceptos que se desarrollan a lo largo del texto normativo (**artículo 2**), fija los objetivos de la política de servicios sociales en Andalucía (**artículo 4**), detalla quienes son los titulares del derecho a prestación de los servicios sociales en Andalucía (**artículo 5**), cual es el alcance del derecho subjetivo a las prestaciones de servicios sociales (**artículo 6**), y delimita el ámbito de aplicación de la Ley (**artículo 3**), diferenciando la aplicación en el marco de los servicios integrados en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía como de aquellos de iniciativa privada no integrados en el mismo.

El **Título I** está dedicado a la ciudadanía y los servicios sociales y se desarrolla a lo largo de dos Capítulos. El primero regula los derechos y los deberes (**artículo 10**) de la ciudadanía en relación con los servicios sociales en Andalucía y en el mismo se detallan de forma amplia los derechos que asisten a la ciudadanía en general (**artículo 7**), a las personas usuarias de los Servicios Sociales (**artículo 8**) y a las personas residentes en Centros de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma (**artículo 9**). Asimismo, el **artículo 11** determina la aprobación de la carta de derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios sociales.

El Capítulo Segundo regula la participación de la ciudadanía en el seno del Sistema Público de Servicios Sociales (promoción de la participación **artículo 12** y objetivos de la misma **artículo 13**), manteniendo un régimen de órganos colegiados de participación social que permita vertebrar el movimiento asociativo andaluz tan rico en esta materia, como participar desde el plano individual por un conjunto múltiple de canales que facilitan que las aportaciones lleguen a donde verdaderamente van a ser útiles. Respecto a la participación ciudadana el **artículo 14** determina los órganos de participación ciudadana que serán:

- Consejo de Servicios Sociales de Andalucía (**artículo 15**).
- Consejos sectoriales (**artículo 16**).
- Consejos Provinciales y Locales de Servicios Sociales (**artículo 17**).

Del mismo modo, se regula la participación en el ámbito de los centros (**artículo 18**), los procesos de participación (**artículo 19**), la participación de la sociedad civil (**artículo 20**) y el voluntariado social (**artículo 21**).



El **Título II** es el más amplio de la Ley y se desarrolla mediante 10 Capítulos en los que se abordan todos los aspectos de ordenación y organización necesarios para configurar y desarrollar el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

En los dos primeros capítulos la Ley define el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y lo dota de naturaleza jurídica a la vez que lo delimita claramente y fija los principios que van a regir su cometido. El Sistema queda definido como “el conjunto de servicios, recursos y prestaciones de las Administraciones públicas de Andalucía o vinculadas a las mismas, orientados a satisfacer el derecho de todas las personas en Andalucía a la Protección Social, en los términos recogidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en esta ley y en toda la normativa vigente en la materia” (**artículo 22**). La superior dirección y coordinación del Sistema es responsabilidad de la Consejería competente en materia de Servicios Sociales.

De esta forma, se establecen los principios rectores (**artículo 23**), y la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales (**artículo 24**), diferenciando dos niveles:

- Nivel primario: Servicios Sociales Comunitarios (**artículos 25 a 29**).
- Nivel Especializado: Servicios Sociales Especializados (**artículos 30 a 32**).

Por último, se define y regula la atención a las urgencias sociales en el **artículo 33**.

El Capítulo Tercero se refiere a la estructura territorial del Sistema de Servicios Sociales, concretándose los principios orientadores de la organización territorial (**artículo 34**), la regulación del Mapa de Servicios Sociales de Andalucía (**artículo 35**), la Zona Básica de Servicios Sociales (**artículo 36**) y las Áreas de Servicios (**artículo 37**). El Mapa de Servicios Sociales constituye una de las novedades de esta Ley como instrumento de definición de las Zonas Básicas de Servicios Sociales para la implantación de los diferentes servicios sociales incluidos en el Catálogo. En este sentido el Mapa, también recogido en otras leyes autonómicas, algunas de manera muy puntual y dispersa, deberá contemplar la concordancia de zonificación entre los servicios sociales y los servicios de salud, correspondiendo a la Consejería con competencias en materia de servicios sociales su aprobación, obligando a su actualización periódica.

Es importante hacer mención al capítulo dedicado a las Prestaciones de Servicios Sociales (Capítulo Cuarto), que se clasifican a efectos de esta Ley en Prestaciones de Servicio y Prestaciones Económicas (**artículo 38**), quedando los aspectos tecnológicos englobados en las primeras, toda vez que forman parte de los paquetes de servicio que se prescriben a través de los Programas Individuales de Atención. Por otro lado, clasifica las prestaciones en garantizadas (**artículo 40**) y condicionadas (**artículo 41**), siendo las primeras aquellas cuyo reconocimiento

tiene el carácter de derecho subjetivo, son exigibles y su provisión es obligatoria, de acuerdo con las condiciones establecidas en cada caso. A este respecto las distintas formas de provisión de las prestaciones vienen definidas en el **artículo 42**.

Se define el Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales (**artículo 39**) como el instrumento que determinará el conjunto de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, debiendo distinguir entre las garantizadas y las condicionadas, así como las que corresponden a los Servicios Sociales Comunitarios y las que lo son a los Servicios Sociales Especializados. Reglamentariamente y a propuesta de la Consejería competente en materia de servicios sociales, se aprobará el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

La Ley aborda igualmente en este Título (Capítulo Quinto) los procedimientos de intervención en el ámbito profesional, definiendo el modelo básico de intervención (**artículo 43**) y el Programa de Atención Social (**artículo 44**) como “la herramienta diseñada para garantizar la integralidad y continuidad de la atención, de acuerdo con la valoración de las necesidades individuales” y su correlato en los sistemas de información (**artículo 46**). Del mismo modo, regula los instrumentos técnicos (**artículo 45**): la Historia Social, única y universal para todos las personas usuarias de los servicios Sociales en Andalucía, y la tarjeta social individualizada para todos los titulares de derecho a los Servicios Sociales.

En cuanto a la organización del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (Capítulo Sexto), la Ley toma como base de partida el desarrollo de las estructuras existentes en la actualidad, entre las cuales la Agencia Andaluza de Servicios Sociales y Dependencia (**artículo 47**) es la organización esencial para la provisión y gestión de los recursos, servicios y prestaciones de naturaleza pública, a la vez que tiene asignada la gestión del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Este Sistema se constituye de facto en una parte más de la provisión de servicios sociales, pues será desde el ámbito de los servicios sociales el que dé cobertura a las personas en situación de dependencia.

Regula también este Capítulo distintos ámbitos de colaboración interadministrativos (**artículos 48 a 52**)

El Capítulo Séptimo del Título II aborda una especificación de las competencias que ostenta la Junta de Andalucía (**artículos 53 y 54**) y las que ostentan actualmente las Entidades Locales (**artículo 55**) dentro del Sistema Público de Servicios Sociales, con especial referencia a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, cerrándose con el régimen de transferencia y delegación de competencias (**artículo 56**).



Culmina este Título II con 3 Capítulos (Octavo, Noveno y Décimo) muy enfocados a las personas profesionales y a su desempeño, donde establece las bases profesionales que van a orientar el Sistema, con aspectos esenciales del desarrollo profesional y de la formación permanente con base en el sistema integral de calidad del Sistema, así como los derechos y deberes de dichos profesionales (**artículos 57 a 61**).

Junto a ello se reconoce e impulsa la labor investigadora en el Sistema, fomentando el trabajo investigador en redes y la generación, a partir de lo que actualmente existe, de nuevas estructuras del conocimiento que impulsen la investigación social y la investigación evaluativa en este campo de las ciencias sociales. La Ley crea el Centro de Investigación de Políticas Sociales de Andalucía, como organización en red donde se integran personas al servicio de la investigación y grupos de investigación con el objeto primordial de investigar e innovar en materia de políticas sociales, bajo el principio del fomento de la calidad y la excelencia científica de los proyectos y actuaciones (**artículos 62 a 66**).

El Capítulo Décimo del Título II está dedicado a la ética en los Servicios Sociales, en el convencimiento de que el desarrollo de la red de recursos y de la capacidad de intervención de los servicios sociales, requerirá, cada vez más, el apoyo de una estrategia (**artículo 67**) que contemple los dilemas éticos a los que se va a enfrentar cada día con más intensidad. Se crea el Comité de Ética de los Servicios Sociales (**artículo 68**), como órgano colegiado consultivo, adscrito orgánicamente a la Consejería competente en materia de servicios sociales, con la finalidad de garantizar el derecho de las personas, sin discriminación social alguna, al respeto a su autonomía, personalidad, dignidad humana e intimidad. En el marco de la Estrategia de ética se promoverá la elaboración de un Código de Ética Profesional (**artículo 69**).

En el **Título III** de la Ley se abordan, a través de sus cuatro capítulos, la importante función de planificación del Sistema y los principios que la rigen (**artículos 70 y 71**), los aspectos del modelo de calidad que se define en la Ley y que será parte esencial de la forma de proveer servicios sociales, los elementos que tienen que ver con el impulso a la eficiencia y la sostenibilidad, y otros aspectos muy ligados a la intervención pública como son el Régimen de autorización y Registro de Entidades, centros y servicios sociales y el desarrollo de la función inspectora, que forma parte esencial del modelo de impulso a la calidad.

En el Capítulo Primero se regula, pormenorizadamente, el Plan Estratégico de Servicios Sociales (**artículos 72 y 73**) que viene a sustituir al Plan Regional de Servicios Sociales de la Ley de 1988. El mismo, cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, deberá incluir, entre otros aspectos, un diagnóstico de las necesidades sociales y un pronóstico de su evolución, los objetivos a alcanzar y las líneas estratégicas y acciones idóneas para su consecución, los mecanismos de evaluación sistemática y continuada del propio plan, garantizando la participación social en la misma. Como complemento y desarrollo del Plan Estratégico se podrán elaborar planes específicos (**artículo 74**).

En el Capítulo Segundo, una vez configurada la calidad como un objetivo del Sistema y un derecho de las personas usuarias (**artículo 75**), se articula la Estrategia Global de Calidad del Sistema (**artículo 77**), que estará integrada en el Plan Estratégico de Servicios Sociales e incorporará los objetivos a alcanzar en los ámbitos de ciudadanía, profesionales y organización. Asimismo la Consejería competente en materia de servicios sociales desarrollará un sistema de certificación de la calidad de los servicios y de la práctica profesional (**artículo 76**) desarrollada en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. Asimismo, se impulsará la mejora de la eficiencia en la provisión de los servicios sociales (**artículo 78**) y se establecerá como objetivo prioritario la sostenibilidad del Sistema (**artículo 79**).

El Capítulo Tercero del Título III regula, además del Registro General de Servicios Sociales (**artículo 82**), el régimen de autorización de centros y servicios (**artículos 80 y 81**), precisando éstos autorización administrativa para su puesta en funcionamiento o para las modificaciones sustanciales que afecten a la estructura física de las instalaciones o a la estructura funcional. El otorgamiento de la autorización administrativa corresponde a la Consejería competente en materia de servicios sociales y tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de los requisitos de seguridad, de calidad y los estándares mínimos establecidos por la normativa de servicios sociales para cada una de las actividades a desarrollar.

En el Capítulo Cuarto se procede a la regulación de la inspección cuyos fines se concretan en contribuir al buen funcionamiento del Sistema (**artículos 83 y 84**), garantizar los derechos reconocidos en la Ley y promover la mejora continua de la calidad del Sistema. Se ha optado por desgajar la ordenación de la función inspectora del régimen sancionador para subrayar que en la actualidad su finalidad no es tanto sancionadora como de garantía del cumplimiento de la legalidad, estrechamente vinculada al respeto de los estándares de calidad.

La ausencia de ordenación de la función inspectora es una de las más claras deficiencias en la Ley de Servicios Sociales de 1988. En este sentido se ha realizado un significativo esfuerzo de regulación de la materia, determinándose, entre otras cuestiones:

- a) El ámbito de actuación con el fin de evitar que puedan quedar fuera del alcance de la actuación inspectora ninguna clase de servicios sociales, públicos o privados (de iniciativa social o lucrativa), con independencia de que se trate de servicios autorizados y registrados o de servicios clandestinos (**artículo 85**).
- b) Las funciones de la inspección (**artículo 86**).
- c) La configuración y facultades del personal inspector (**artículo 87**). Se reserva al cuerpo de funcionarios la actividad de inspección pues no ofrece duda alguna que los puestos de trabajo del personal de inspección, debido a que su actuación supone el ejercicio de funciones inequívocamente públicas, están reservados por el Estatuto Básico del Empleado Público al estatuto funcionarial.

- d) Los deberes del personal inspector (**artículo 88**) que en gran medida coinciden con el régimen previsto Decreto 396/2008, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía.
- e) El deber de colaboración de las entidades y sujetos prestadores (**artículo 89**), ya que al ser una imposición de deberes a sujetos privados requiere la cobertura legal en aras del principio de legalidad.
- f) La planificación y desarrollo de la función inspectora (**artículos 90 y 91**).
- g) Las actas de inspección y su formulación (**artículo 92**).
- h) Las actas de advertencias como instrumento para encauzar las irregularidades de carácter leve y sin mala fe (**artículo 93**) y las medidas provisionales (**artículo 94**).

El **Título IV** regula la iniciativa privada partiendo del reconocimiento de la libre actividad en la prestación de los servicios sociales (**artículo 95**). Tradicionalmente la legislación autonómica en materia de servicios sociales ha partido de un planteamiento restrictivo, incluso alejado de la realidad acerca de la iniciativa privada en el sector. De ello es ejemplo precisamente la vigente Ley andaluza 2/1988, de 4 de abril, que tuvo que ser reformada por Ley 15/2001, de 26 diciembre para dar cabida a la iniciativa privada lucrativa. Por ello, esta Ley se propone invertir el planteamiento tradicional en la materia, reconociendo abiertamente la libertad de prestación de servicios sociales, tal como sucede en otros sectores sin merma de la garantía de los derechos de los ciudadanos. Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de la sujeción de las actividades de prestación de servicios sociales al régimen de intervención administrativa que en cada caso se establezca,

Regula, asimismo, este Título las distintas formas de colaboración de la iniciativa privada con el Sistema Público de Servicios Sociales (**artículo 96**), dando preferencia a la iniciativa social. Se regula, por un lado, la provisión de prestaciones del Sistema mediante conciertos con entidades de la iniciativa privada (**artículo 97**), subvenciones a la iniciativa social (**artículo 98**) y otras formas de provisión (**artículo 99**). Como novedad, la Ley prevé que las personas físicas y jurídicas realicen actividades de patrocinio, patrocinio y mecenazgo a favor del Sistema Público de Servicios Sociales (**artículo 100**), para coordinar esfuerzos y movilizar recursos en materia de servicios sociales, de acuerdo a la planificación estratégica establecida. Del mismo modo, se establece el fomento de la iniciativa social (**artículo 101**) y se regula la declaración de interés social para Andalucía a entidades sin ánimo de lucro (**artículo 102**).

El **Título V** aborda la financiación del Sistema a lo largo de sus cuatro capítulos, abriendo y regulando todo el marco de financiación pública del sistema y las relaciones financieras de colaboración privada.

Una vez reguladas en el Capítulo Primero los aspectos más generales de la financiación: Fuentes (**artículo 103**) y principios de la financiación (**artículo 104**), el Capítulo Segundo está dedicado específicamente a la financiación pública, siendo un elemento esencial en esta materia los contratos programa y los acuerdos de gestión dentro del marco de relación financiera entre la Consejería y sus entidades Públicas y entre éstas y los centros (**artículo 105**), como forma de vincular la financiación con el cumplimiento de los objetivos que se marca el Sistema, en un escenario de recursos limitados y con base en principios de calidad, efectividad y eficiencia.

Se contempla la obligación de la Junta de Andalucía de colaborar con las Entidades Locales en la creación de infraestructuras de Servicios Sociales Comunitarios (**artículo 106**) y, en el caso de las infraestructuras de Servicios Sociales Especializados (**artículo 108**), se restringe a los supuestos en que se encuentren previstas en la planificación autonómica. Igualmente se establece la obligación de los municipios de poner a disposición de la Junta de Andalucía los solares necesarios para la construcción de nuevos centros previstos en la planificación autonómica.

La financiación de los Servicios Sociales Comunitarios (**artículo 107**) se ajustará al marco de distribución de competencias y demás previsiones legales contenidas en la Ley 5/2010, de 11 de Junio, de Autonomía Local de Andalucía y de acuerdo con los criterios que se establecerán en la planificación autonómica y el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía.

El Capítulo Tercero regula la financiación a cargo de las personas usuarias (**artículos 109 y 110**), estableciendo que las mismas participarán en la financiación del sistema en función de la naturaleza y, en su caso, coste de referencia del servicio y la capacidad económica de la persona usuaria, para la que se tendrá en cuenta la renta y el patrimonio. Asimismo, se considerará la capacidad económica de la persona usuaria para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas.

Se regula el supuesto de personas usuarias de centros residenciales sin ingresos suficientes para satisfacer el pago de los precios públicos pero dispongan de un patrimonio que pudiera afectarse a dichos gastos, en los que podrán acordarse, entre la Administración y la persona afectada, fórmulas alternativas de financiación que, en todo caso, garanticen la integridad, el buen uso y la correcta valoración de su patrimonio, pudiendo, asimismo, articularse procedimientos de reconocimiento de deuda.

Los precios de los servicios sociales prestados por entidades privadas no integradas en el sistema serán libres sin perjuicio de que tengan la obligación de comunicar previamente los mismos a la Consejería competente en materia de servicios sociales y de cumplir las reglas de publicidad y transparencia (**artículo 111**).

El Capítulo Cuarto regula la participación económica de las entidades privadas en la financiación de los servicios sociales (**artículo 112**).

Por último, el **Título VI**, dividido en tres capítulos, regula con detalle todo el conjunto de aspectos ligados a la función de autoridad que representan las infracciones y sanciones. En este Título se han introducido, como en los anteriores, aportaciones con respecto al régimen vigente que se deriva de la Ley de 1988, como son:

- a) Se realiza un esfuerzo significativo en la tipificación de las infracciones (reguladas en el Capítulo Primero), que aumentan considerablemente en número respecto a la ley vigente y se distinguen aquellas infracciones que afecten a los derechos de las personas usuarias, las relacionadas con las obligaciones con la Administración, las de atención y prestación asistencial en centros y servicios, las relativas a condiciones materiales y funcionales de los centros y las obligaciones de las personas usuarias de los centros (**artículos 113 a 116**).
- b) Se definen las personas responsables y se determinan las modalidades de responsabilidades que pueden ser: directas, solidarias e incluso subsidiarias, realizándose un desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (**artículo 117**).
- c) Se han ampliado los plazos supletorios de la prescripción de las infracciones previstos en el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pasando las infracciones leves de seis meses a un año, las graves de dos a tres años y las muy graves de tres a cuatro años (**artículo 118**).
- d) Respecto a las sanciones, reguladas en el Capítulo Segundo, se prevé una graduación de las mismas en función de determinados elementos: riesgo para la salud, número de personas o entidades afectadas, beneficio obtenido, reincidencia, etc. (**artículos 119 y 121**).
- e) Se contempla la posibilidad de los órganos sancionadores de acordar la publicidad de las sanciones graves o muy graves una vez que las mismas sean firmes. (**artículo 120**).
- f) Se regula la reducción de las multas en un 30% en los supuestos en que la persona responsable abone la multa y el importe, en su caso, de las indemnizaciones en el plazo de un mes desde que se notifique la sanción. Sin embargo, esta posibilidad está excluida para los supuestos de infracciones muy graves o cuando la persona infractora haya cometido una o varias infracciones de la misma naturaleza en los cinco años anteriores con imposición de sanción que sea firme. (**artículo 122**)
- g) Se han ampliado los plazos supletorios de la prescripción de las sanciones previstos en el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pasando las sanciones por

infracciones graves de dos a cuatro años y por infracciones muy graves de tres a cinco años. **(artículo 123)**

- h) Se establecen los órganos competentes en esta materia **(artículo 124)**.
- i) En el Capítulo Tercero, procedimiento sancionador, se establece el plazo máximo para dictar y notificar la resolución expresa en un año desde que se incoa el expediente, con el propósito de evitar problemas derivados de posibles caducidades. **(artículo 125)**.
- j) Se regulan las medidas provisionales **(artículo 126)** y las medidas cautelares **(artículos 127 y 128)**, sin precedentes en la Ley de 1988, con el objeto de concretar las distintas medidas que puede adoptar el órgano administrativo, tanto antes del inicio del procedimiento sancionador (medidas provisionales) o en cualquier momento del procedimiento mediante un acuerdo motivado (medidas cautelares).
- k) Se regula las multas coercitivas que están sometidas a reserva de ley y que no se encuentran recogidas en la Ley de 1988 **(artículo 129)** y la ejecución subsidiaria **(artículo 130)**.

Las **Disposiciones Adicionales** regulan las siguientes materias:

- La reserva a las Administraciones Públicas de Andalucía de una serie de expresiones para su exclusiva utilización en el ámbito de sus respectivas competencias (Disposición Adicional Primera).
- Disposición Adicional Segunda: Actualización de la cuantía de las multas.
- Disposición Adicional Tercera: Aprobación del Mapa de Servicios Sociales de Andalucía.
- Disposición Adicional Cuarta: Aprobación del Catálogo de prestaciones del Sistema de Servicios Sociales de Andalucía.
- Disposición Adicional Quinta: Formulación del Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En lo referente a las **Disposiciones Transitorias**, la primera regula los procedimientos sancionadores en tramitación, la segunda disposición determina la vigencia de las prestaciones garantizadas y por último la tercera disposición establece que la actual organización territorial del Sistema de Servicios Sociales de Andalucía continuará vigente hasta que se apruebe el mapa de Servicios Sociales de Andalucía previsto.

La **Disposición Derogatoria Única** determina que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente ley.



Por último, las **Disposiciones Finales** facultan al Consejo de Gobierno y a la persona titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales para que dicten las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de esta ley y establece como fecha de entrada en vigor de la Ley que se informa a los 20 días de su publicación en el BOJA.

III. EVALUACIÓN ECONÓMICA. FINANCIACIÓN.

Como ya se ha expuesto, el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía se plantea para abordar algunas carencias y deficiencias de la Ley 2/1988, de 4 de abril, que no posee los instrumentos adecuados para poder afrontar algunas situaciones que en aquellos momentos no eran predecibles, ya que lógicamente la realidad económica y social de finales de la década de los ochenta del siglo pasado resulta muy distinta de la actual.

El Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía se plantea como desarrollo de la previsión contenida en el artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía al objeto de regular el Sistema de Servicios Sociales de Andalucía teniendo en cuenta la distribución de competencias entre la Administración Autonómica y Local contenida en el propio Estatuto. Se trata de una Ley que aborda la regulación, ordenación y gestión de servicios sociales, así como las prestaciones técnicas y las prestaciones económicas, siendo su finalidad, por tanto, la ordenación del Sistema, adecuándolo a las necesidades de la sociedad actual, sin que ello suponga el reconocimiento de nuevos derechos subjetivos de ciudadanía adicionales a los ya contemplados en la legislación estatal o autonómica. Por este motivo **no se prevé que la aprobación y entrada en vigor de esta Ley produzca ni un aumento en el Presupuesto de Gastos ni una disminución en el Presupuesto de Ingresos de la Junta de Andalucía.**

A continuación se expone una relación de los distintos Programas Presupuestarios que financian en la actualidad el Sistema de Servicios Sociales de Andalucía.

1.- Programas Presupuestarios para la financiación del Sistema de Servicios Sociales de Andalucía.

En este apartado se realiza un análisis de cada una de los Programas Presupuestarios incluidos en los Presupuestos de la Junta de Andalucía para 2015 que tienen incidencia en materia de servicios sociales. Asimismo, dado que la Ley de Servicios Sociales tendrá vigencia completa en el ejercicio 2016 se incluyen entre paréntesis y cursiva las cifras correspondientes a dicho periodo.



1.1.- Programa 31B (“Plan sobre Drogodependencias”).

Este Programa, incluido como la mayoría de los de Servicios Sociales en la función 3.1 “Seguridad y Protección Social”, tiene como objetivo fundamental evitar o, en su caso, retrasar la edad de inicio a consumos o actividades adictivas, aumentando el grado de información sobre el consumo de drogas y otras adicciones, así como mejorar la calidad en la atención a demandas de consumos y adicciones, desarrollando asimismo una Red de incorporación social para personas con problemas de adicción.

Su presupuesto total asciende a 32.156.272 euros, (*34.632.142 euros*) correspondiendo 20.635.104 euros (64,17%) (*21.257.210 euros, 61,38%*) a transferencias corrientes, de las que 12.496.188 euros (*12.996.188 euros*) son para Entidades Locales (60,56% del total de transferencias corrientes y 38,86% del total del presupuesto del Programa; *para 2016 los porcentajes correspondientes son: 61,14% y 37,53% respectivamente*), lo que pone de manifiesto la importancia de la Administración Local para el desarrollo de políticas en el ámbito de las drogodependencias y adicciones.

Hay que resaltar asimismo la transferencia de financiación a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA) por importe de 6.933.415 euros, 33,60% de las transferencias corrientes, (*para 2016 6.933.415 euros, 32,62% de las transferencias del programa*) para financiar la gestión de los centros propios en esta materia realizada por la citada Agencia.

Por último, es también importante la cuantía de 7.120.000 euros (*7.132.706 euros*) (22,41% del presupuesto total y *20,60% para 2016*) para conciertos con el sector privado para la gestión de centros en materia de drogodependencias y adicciones

1.2.- Programa 31E (“Atención a la Infancia”).

Sus objetivos fundamentales son, por un lado, la prevención y detección de situaciones de dificultad, conflicto o riesgo social y, por otro lado, la gestión de los recursos del Sistema de Protección de Menores.

Su presupuesto total asciende a 132.119.601 euros (*140.170.311 euros*), de los que 46.625.772 euros (*45.966.129 euros*) (35,29% del presupuesto del Programa y *32,79% para 2016*) corresponden al Capítulo I, ya que desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales se gestionan directamente una serie de centros en materia de infancia.

Asimismo tiene un peso específico importante el Capítulo II, cuya cuantía asciende a 58.133.890 euros (*59.500.705 euros*) (44% del presupuesto del Programa y *42,45% para 2016*), debido, además de a los créditos para gastos corrientes de los centros propios, al importante volumen de créditos para conciertos en materia de infancia, ascendiendo los mismos a 49.458.734 euros (*49.122.198 euros*), es decir, el 37,43% (*35,04%*) del presupuesto total del Programa 31E tiene como finalidad los conciertos con entidades privadas.

Las transferencias corrientes ascienden a 27.279.939 euros (*34.572.577 euros*) (20,65% (24,66%) del presupuesto total), correspondiendo a las Entidades Locales 15.361.697 euros (*22.047.485 euros*), es decir el 56,31% (*63,77%*) de las mismas. El 11,24% del presupuesto del Programa se destina a transferencias corrientes a Entidades Locales. En este Programa se incluye créditos para transferencias de financiación a la ASSDA por importe de 393.392 euros (*393.392 euros*).

1.3.- Programa 31G (“Bienestar Social”).

El objetivo fundamental de este Programa es consolidar la Red de Servicios Sociales Comunitarios gestionada por los Ayuntamientos de municipios con población superior a los 20.000 habitantes y por las Diputaciones Provinciales de Andalucía. Asimismo, mediante el mismo, a través de la colaboración con las Entidades Locales o con las entidades de la iniciativa social, se realiza una atención integral a personas residentes en Zonas con Necesidades de Transformación Social, se desarrollan programas a favor de la Comunidad Gitana de Andalucía o se atienden a personas inmigrantes y a personas emigrantes temporeras. Por último, se apoyan a entidades sin ánimo de lucro para la atención a personas que pertenezcan a colectivos con necesidades especiales como personas sin hogar, personas ex reclusas, personas afectadas por la explotación sexual, etc.

Su presupuesto total asciende a 49.546.688 euros (*58.904.643 euros*), correspondiendo 47.283.081 euros (95,43%) (*56.741.253 euros; 96,33%*) a transferencias corrientes, de las que 44.276.754 euros (*47.062.402 euros*) son para Entidades Locales (93,64% (*82,94%*) del total de transferencias corrientes y 89,36% (*79,90%*) del total del presupuesto del Programa), lo que pone de manifiesto la importancia de la Administración Local para la consecución de los objetivos citados. Hay que tener en cuenta que mediante este Programa se financia la red de atención primaria en materia de servicios sociales, los Servicios Sociales Comunitarios, gestionados por las Entidades Locales de Andalucía.



1.4.- Programa 31P (“Servicio de Apoyo a las Familias”).

Este Programa se creó como consecuencia de la aprobación del Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas, siendo sus objetivos fundamentales prevenir, detectar y tratar trastornos del desarrollo infantil, proporcionar asistencia dental a la población de entre 6 y 15 años con derecho a dicha prestación, formar, informar y asesorar para atender a enfermos de alzheimer y favorecer el bienestar y la estabilidad de las familias andaluzas.

Su presupuesto asciende a 166.633.992 euros (167.837.232 euros), destacando esencialmente el Capítulo IV con un importe total de 166.633.992 euros (167.837.232 euros), lo que representa el 100% del total del Programa. Dentro de este Capítulo lo más relevante sin duda es la transferencia de financiación a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA) por importe de 166.633.992 euros (100% de las transferencias corrientes) (166.633.992 euros, 99.28% del total de transferencias) para financiar conciertos o contratos que la citada Agencia realiza con entidades que disponen de Servicio de Centros de Día o Servicios de Atención Residencial que atienden a personas en situación de dependencia, personas mayores y personas con discapacidad.

1.5.- Programa 31R (“Atención a la Dependencia, Envejecimiento Activo y Discapacidad”).

Entre los objetivos de este Programa destaca fundamentalmente la atención a la dependencia, mediante la gestión de los Servicios de Atención Residencial, la gestión de los Servicios de Centros de Día y la gestión del Servicio de Ayuda a Domicilio, así como la gestión de las prestaciones económicas creadas por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Asimismo, tiene como objetivo la promoción de la autonomía personal, tanto por los Servicios de prevención de las situaciones de dependencia como los de promoción de la autonomía personal. Otros objetivos de este Programa son la promoción del envejecimiento activo, el apoyo al movimiento asociativo, especialmente en el sector de personas mayores y personas con discapacidad, el impulso de la accesibilidad y el reconocimiento del grado de discapacidad.

El presupuesto de este Programa asciende a 1.093.541.606 euros (1.136.809.504 euros), con un Capítulo I de 132.639.500 euros (128.982.241 euros) (12,13%; 11,35%), cuyo objeto principal es financiar los gastos de personal de las Residencias de la Junta de Andalucía, de los Centros de Participación Activa gestionados por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales y de los Centros de Valoración y Orientación para personas con discapacidad. El Capítulo II asciende a 18.788.519 euros (18.731.519 euros) (1,72% y 1,65% del presupuesto total para 2015 y 2016 respectivamente), fundamentalmente para abordar los gastos corrientes de los citados centros.

Por último, el Capítulo IV asciende a 939.462.734 euros (979.082.337 euros), lo que representa el 85,91% (86,13%) del total, fundamentalmente para transferencias de financiación a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA) por importe de 935.015.631 euros (960.015.631 euros) (99,53% y 98,05% de las transferencias corrientes para 2015 y 2016 respectivamente) para financiar conciertos o contratos que la citada Agencia realiza con entidades que disponen de Servicio de Centros de Día o Servicios de Atención Residencial que atienden a personas en situación de dependencia, así como para la financiación del Servicio de Ayuda a Domicilio gestionado por las Entidades Locales de Andalucía. La ASSDA es asimismo la responsable de tramitar, gestionar y pagar las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. En definitiva, todos los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía son gestionados por la referida Agencia.

Asimismo el Programa 31R incluye transferencias de capital a la ASSDA por importe de 1.800.853 euros (1.800.853 euros), que es la totalidad del Capítulo VII de este Programa, por lo que entre transferencias corrientes y de capital la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía recibe transferencias de este Programa por un importe total de 936.816.484 euros (961.816.484 euros), es decir, el 85,67% (84,61%) del presupuesto total del Programa.

1.6.- Programa 32E (“Inclusión social”).

A diferencia de los cinco anteriores, este Programa se incluye en la función 3.2 “Promoción Social”.

Hasta el ejercicio 2012, el objetivo principal de este Programa ha sido la atención a unidades familiares en grave situación de subsistencia, aprobando a tal fin créditos para financiar el Ingreso Mínimo de Solidaridad, que es una de las medidas aprobadas por el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía. Esta medida supone apoyar a aquellas unidades familiares cuyos ingresos mensuales máximos, por todos los conceptos y por todos los miembros, no alcancen el 62 % del Salario Mínimo Interprofesional, incrementado en un 8% por cada ascendiente o descendiente.

Debido a la situación de desempleo existente en la Comunidad Autónoma de Andalucía, consecuencia de la actual crisis económica y financiera internacional, y a la existencia de unidades familiares que no tienen derecho a ninguna prestación, en los ejercicios 2013 y 2014 se han incluido en este Programa créditos para financiar actuaciones que, gestionadas por las Entidades Locales de Andalucía, están orientadas a la creación de empleo de carácter temporal para estas personas en situación de desempleo, con muy bajo nivel de ingresos y en situación de exclusión social. A tal fin se aprobó el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía.

El presupuesto de este Programa asciende a 152.235.281 euros (*163.525.191 euros*), correspondiendo la totalidad del mismo al Capítulo IV para 2015, ya que el personal que gestiona este Programa es el de la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias, incluido ya en el Programa 31G, y el personal de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, incluido en el Programa 41.A (“Dirección y Servicios Generales de Igualdad, Salud y Políticas Sociales”). *No obstante lo anterior, para 2016, sí se recogen transferencias de capital por importe de 4.000.000 euros.*

Principalmente, los créditos citados se destinan a financiar el Ingreso Mínimo de Solidaridad (92.235.281 euros para 2015 y 2016) y al Plan Extraordinario de Acción Social (60.000.000 euros y *67.289.910 euros para 2016*), cuyo objetivo es realizar transferencias a Ayuntamientos y, en su caso, Diputaciones Provinciales para la contratación de personas desempleadas en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo en sus respectivos ámbitos territoriales.

1.7.- Resumen de los Programas Presupuestarios.

El importe total de los seis Programas Presupuestarios citados asciende a 1.626.233.440 euros (*1.701.879.023 euros*), de los que 1.110.777.283 euros (*1.135.777.283 euros*) corresponden a transferencias de financiación corrientes (1.108.976.430 euros; *1.133.976.430 euros*) y de capital (1.800.853 euros) a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

La misma tiene un presupuesto de explotación de 1.118.009.376 euros (*1.143.373.443 euros*), financiándose, además de por las transferencias corrientes citadas, por prestaciones de servicios (6.254.250 euros; *6.490.704 euros*). El grueso de este presupuesto es para servicios exteriores (323.803.192 euros; *332.179.351 euros*) y otros gastos de gestión corriente (754.705.962 euros; *770.545.632 euros*).

El presupuesto de capital de la ASSDA es de 1.800.853 euros (*4.649.455 euros*) financiado en 2015 íntegramente por la transferencia de capital de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales antes citada. Este presupuesto es para adquisición de inmovilizado material, concretamente para instalaciones técnicas y otro inmovilizado material.

Si al presupuesto total en materia de servicios sociales sumamos la parte del presupuesto de ingresos de la ASSDA no incluida en el mismo resulta un presupuesto total de 1.632.487.690 euros (*1.711.218.329 euros*), a lo que habría que sumar la parte de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales incluida en el Programa Presupuestario 41.A (“Dirección y Servicios Generales”) que corresponde al ámbito de los Servicios Sociales, especialmente en los Capítulos I y, en menor medida, II, ya que tanto la Dirección General de

Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias como la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias o la Dirección General de Personas con Discapacidad tienen personal en las respectivas Delegaciones Territoriales que ejercen funciones que corresponden a las aludidas Direcciones Generales. A priori es difícil determinar el importe de los créditos destinados a esta finalidad.

Por otro lado, en el ámbito de la igualdad, también referenciada en el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, hay que tener en cuenta el Presupuesto del Instituto Andaluz de la Mujer (40.588.417 euros; *41.240.859 euros*) y el del Instituto Andaluz de la Juventud (19.275.384 euros; *19.374.832 euros*), aunque bien es cierto que no todos los créditos de esos Presupuestos estarían incluidos en el ámbito de los servicios sociales.

Por último, es conveniente reseñar que del total del presupuesto en materia de servicios sociales, una parte considerable (127.095.430 euros; *136.611.350 euros*) tiene como finalidad realizar transferencias corrientes a las Entidades Locales, además de las que realiza la propia Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía. De ahí la importancia que en la configuración del Sistema de Servicios Sociales de Andalucía deben tener las Corporaciones Locales de su territorio.

En resumen, se considera que con un presupuesto superior a los 1.700 millones de euros para 2016 se pueden abordar las medidas previstas en el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

2.- Otros aspectos susceptibles de valoración económica.

2.1 Prestaciones garantizadas.

En primer lugar, el concepto de prestaciones garantizadas no es novedoso, dichas prestaciones se han venido prestando, con carácter universal por estar recogidas en preceptos legales tales como la Ley 39/2006. Y, en todo caso, todas las prestaciones, garantizadas o no, se someten al Presupuesto. Así, esta Comunidad Autónoma viene prestando las garantías mencionadas en las condiciones planteadas en la Ley y sus textos de desarrollo, estando recogidos los distintos conceptos en el Presupuesto de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales y de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía. Las principales Prestaciones son las siguientes:

PRESTACIÓN	APLICACIÓN PRESUPUESTARIA			IMPORTE 2015	IMPORTE 2016
	CONCEPTO ECONÓMICO	SERVICIO	PROGRAMA		
Atención a las personas migrantes	460.04	1	31G	1.298.413	1.298.413
Zonas especial de transformación social	465.01	1	31G	2.663.250	4.693.250
Minorías étnicas	465.02	1	31G	257.720	257.720
Decreto Inclusión Social	460.00	1	32E	54.750.000	46.539.910
	485.01	1	32E	5.250.000	5.250.000
Plan Concertado	466.00	1	31G	28.652.053	33.979.529
	465.00	18	31G	10.686.132	6.701.967
Ayudas económico familiares	465.04	1	31E	1.484.897	1.484.897
Atención a menores en riesgo	465.06	1	31E	13.626.800	13.626.800
Acogimiento familiar retribuido	486.04	1	31E	11.508.677	11.508.677
Programa atención a familias con dificultad (Parto múltiple o tercer hijo)	486.05	1	31P	1.203.240	1.203.240
Ingreso mínimo de solidaridad	484.00	2	32E	90.655.098	90.655.098
Subvenciones para actividades de inserción sociolaboral	484.01	2	32E	1.580.183	1.580.183
Dependencia	PRESUPUESTO DE LA ASSDA			740.085.444	755.519.945
Refuerzo dependencia	PRESUPUESTO DE LA ASSDA			10.305.137	10.318.871
Servicio de Ayuda a Domicilio	PRESUPUESTO DE LA ASSDA			322.968.285	331.960.830
Servicio Andaluz de Teleasistencia	PRESUPUESTO DE LA ASSDA			5.557.600	4.972.334
TOTAL				1.302.532.929	1.321.551.664

2.2 Libre elección del tipo y modalidad de servicio.

A este respecto, cabe mencionar, que la libre elección es la práctica habitual, por lo que la Ley vendría únicamente a recoger la costumbre.

Adicionalmente, en el caso de las prestaciones garantizadas, la Ley 39/2006 garantiza la prestación máxima, por lo que la libre elección solo puede minorar los presupuestos.

2.3 Creación de distintos órganos por los que se articula la Participación Ciudadana.

Efectivamente, el capítulo segundo regula la participación de la ciudadanía en el seno del Sistema Público de Servicios Sociales regulando:

- El Consejo de Servicios Sociales de Andalucía. Su composición y régimen de funcionamiento se determinará por Orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales, por lo que será de esta norma de la que, en su caso, se deriven el correspondiente impacto económico.

En todo caso, si estimamos 2 reuniones anuales con 12 miembros, de los que al menos un tercio serían de la propia Consejería, el importe de las indemnizaciones por traslado podría ascender a aproximadamente 600 €, importe perfectamente absorbible por la dotación del artículo 23 del Presupuesto de la Consejería.

$8 \times 2 = 16$ viajes; 16×200 Km (media desplazamientos en la Comunidad Autónoma) = 3.200 Km

$3.200 \text{ Km} \times 0,19\text{€} = \mathbf{608 \text{ euros.}}$

- Los Consejos Sectoriales. La norma prevé la posibilidad de creación de Consejos Sectoriales de Participación, cuyo régimen de funcionamiento se fijará por la disposición correspondiente de creación. Por tanto, será esa disposición la que determine cual será la repercusión económica de su puesta en funcionamiento.
- Los Consejos Provinciales y Locales de Servicios Sociales. Del mismo modo, se contempla la posibilidad de creación de los Consejos Provinciales y Locales, por parte de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos. En la medida en la que su composición y régimen de funcionamiento es competencia de la respectiva entidad local, la creación de dicho Consejo no afectará al Presupuesto de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.



2.4 Elaboración y aprobación del Mapa de Servicios Sociales, el Catálogo de Prestaciones y el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La elaboración del Mapa, Catálogo y Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se encuentra actualmente en proceso. Se está realizando con recursos propios tanto humanos como materiales.

La publicación de estos estudios y documentos no hará sino reflejar de forma manifiesta la realidad del Sistema Público de Servicios Sociales en Andalucía (SPSSA), tal y como está desarrollando en la actualidad en el día a día.

Y, en todo caso, el Catálogo de Prestaciones pondrá límite a las mismas y el Plan de Servicios Sociales establecerá metas para la mejora de la eficiencia y la calidad y la equitativa asignación de recursos que redundarán en un más eficaz rendimiento de los recursos asignados

2.5 Sistemas de información y bases de datos e identificación de personas usuarias.

En primer lugar, respecto al **Sistema de Información**, cabe mencionar que ya existe un Sistema de Información de Servicios Sociales (SISS) en funcionamiento. La mención en la Ley pretende valorizar y dar respaldo a la exigencia de su uso en todos los ámbitos del SPSSA.

Por otro lado, en estos momentos están en circulación varias tarjetas en el ámbito del SPSSA. La **Tarjeta Social** viene a unificar el contenido de las diversas tarjetas existentes sin que su uso conlleve connotaciones discriminatorias o estigmatizantes, al ser única para todos. La implantación de dicha tarjeta será de forma paulatina, emitiéndose conforme vayan caducando las antiguas tarjetas, de forma que su emisión no supondrá un coste adicional.

Por último, en cuanto a la **Historia Social** en este momento se ha presentado un proyecto al Programa Easy (nuevo programa marco para el empleo y la política social de la Comisión Europea)– Convocatoria Progress VP/2014/008 “Convocatoria para innovaciones en política social que apoye reformas en servicios sociales”. Concretamente, se presentó el 28 de agosto de 2014.

La Consejería de Igualdad y Políticas Sociales cuenta con múltiples sistemas que soportan en la actualidad sus necesidades de gestión. No obstante, carece de los mecanismos de integración adecuados para explotar las posibles sinergias existentes entre los distintos niveles de la atención social, y entre los ámbitos sociales y sanitarios. A esto hay que añadir que las Corporaciones Locales utilizan sus propios sistemas para gestionar

las competencias que en la Comunidad Autónoma de Andalucía les son propias, lo que impide disponer de información completa acerca de la situación real y las necesidades de las personas.

Para optimizar el gasto y el esfuerzo requerido para dar a la ciudadanía el mejor servicio posible se apuesta cada vez más por la integración de los servicios sociales y sanitarios y en este camino, el empleo intensivo de los sistemas de información se hace imprescindible. El escenario deseado estaría conformado por:

- Una cartera bien definida de Servicios Sociales e Inclusión, que determine los servicios prestados a la ciudadanía y las normas y procedimientos que los rigen.
- Una Historia Social Única, elemento que para cada persona aglutina toda la información relevante para su correcta atención sanitaria y social. Esta Historia Social Única se conformará a partir de los datos recopilados y generados en las aplicaciones que tramitan y gestionan los distintos expedientes.
- Componentes estructurales, que centralizarán la información básica de todos los actores implicados en la prestación de los servicios sociales, tanto los usuarios últimos (ciudadanía) como los profesionales y los centros.

El proyecto propone los siguientes Paquetes de trabajo:

1. Gestión y coordinación.
2. Evaluación y seguimiento.
3. Comunicación y difusión.
4. Análisis (meses 1 a 6).
5. Desarrollo (meses 7 a 24).
6. Implementación y pilotaje (24 a 30).

Por tanto, la financiación del proyecto descrito que se realizará mediante Fondos Europeos, tendrá su reflejo en el Presupuesto en el momento en el que tenga lugar su aprobación definitiva.

2.6 Creación de la Red Andaluza de Investigación de Políticas Sociales.

Efectivamente, la norma que se informa reconoce e impulsa la labor investigadora en el Sistema, fomentando el trabajo investigador en red. Así se crea la Red Andaluza de Investigación de Políticas Sociales como organización en red donde se integran personas al servicio de la investigación y grupos de investigación con el objeto primordial de investigar e innovar en materia de políticas sociales. Reglamentariamente se establecerán sus objetivos, funciones, régimen, organización y funcionamiento. Por tanto, será esa norma de desarrollo la que fije las fuentes de financiación que nutrirán la mencionada Red y de la que se derivarán, en su caso, los posibles efectos económicos.

2.7 Estrategia de Ética y Comité de Ética de los Servicios Sociales.

Por último, respecto a la Estrategia de Ética y, más concretamente, el Comité de Ética de los Servicios Sociales, la norma crea dicho órgano colegiado consultivo detallando las funciones del mismo. Dado que las normas de funcionamiento de dicho Comité se fijarán reglamentariamente, no será posible determinar las eventuales consecuencias económicas hasta la publicación de esa norma de desarrollo.

En Sevilla, a 7 de octubre de 2015.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA,



Fdo.: María Jiménez Bastida.





CONSEJERIA DE IGUALDAD Y POLITICAS SOCIALES
Secretaría General Técnica
Avda. Hytasa, 14 – Edificio Junta de Andalucía
41071 SEVILLA

Fecha: Sevilla, a 8 de octubre de 2015
Su referencia: IEF/FC/IA R.S. 36/15
Nuestra referencia: RCC/erp_4754_2015
Asunto: Informe_Anteproyecto Ley Servicios Sociales

De conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera, la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales ha solicitado a la Dirección General de Presupuestos, la emisión del informe económico-financiero relativo al *Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía*.

Como se pone de manifiesto en la Memoria Funcional y Económica aportada, el anteproyecto *“se plantea para abordar algunas carencias y deficiencias de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, que no posee los instrumentos adecuados para poder afrontar algunas situaciones que en aquellos momentos no eran predecibles, ya que lógicamente la realidad económica y social de finales de la década de los ochenta del siglo pasado resulta muy distinta a la actual”*.

En este sentido, en la exposición de motivos se precisa que el transcurso del tiempo, la experiencia, la evolución de la sociedad y la aparición de nuevas y crecientes necesidades, aconsejan la aprobación de una nueva Ley de Servicios Sociales que responda a las nuevas exigencias y se adapte a las circunstancias actuales y a las previsiones futuras, garantizando una protección integral a la ciudadanía.

El objeto de la ley se regula en el artículo 1 del anteproyecto y se concreta en:

- 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 de los servicios sociales, en condiciones de igualdad, con el fin de alcanzar su pleno desarrollo individual y social.*
- b) *Regular, a tal efecto, 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 legalmente.*
- c) *Ordenar el papel de la iniciativa privada en materia de servicios sociales, estableciendo el marco normativo general de su actividad así como las condiciones para su participación en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.*

d) *Garantizar el desarrollo de los instrumentos y medidas necesarias para que los servicios sociales se presten en las mejores condiciones de calidad y con la mayor eficiencia en el uso de los recursos.*

Para ello, la nueva ley incorpora importantes novedades, entre las que destacan:

- Se introduce el concepto de “prestaciones garantizadas”, frente a las denominadas prestaciones condicionadas.
- Se reconoce el derecho a manifestar la propia voluntad de forma anticipada a situaciones futuras de limitación de la capacidad de obrar.
- Se reconoce el derecho de las personas usuarias a escoger libremente el tipo y modalidad de servicio entre los disponibles.
- Se introduce un Capítulo dedicado a la participación ciudadana, contemplando la creación de los siguientes órganos:
 - Consejo de Servicios Sociales de Andalucía
 - Consejos Sectoriales de Servicios Sociales
 - Consejos Provinciales y Locales de Servicios Sociales
- Desde el punto de vista de la estructura territorial, se mantiene la Zona Básica de Servicios Sociales como unidad fundamental, y se crea el Área de Servicios Sociales (con un mínimo de una en cada provincia) como espacio para la planificación y gestión de los servicios.
- Se prevé la elaboración y aprobación del Mapa de Servicios Sociales por parte de la Consejería competente en materia de servicios sociales.
- Se prevé la aprobación por el Consejo de Gobierno del Catálogo de Prestaciones y del Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Se garantiza el mantenimiento y actualización permanente del Sistema de Información sobre Servicios Sociales, mediante la articulación de las redes y dispositivos informáticos y telemáticos necesarios, así como la creación de la tarjeta social y la historia social.
- Se impulsa la labor investigadora en materia de servicios sociales y la creación de la Red Andaluza de Investigación de políticas Sociales.
- Se introduce la estrategia de ética y la creación de un Comité de Ética de los Servicios Sociales.
- Se introduce la regulación de la iniciativa privada y social en la provisión de servicios sociales en Andalucía, previendo las modalidades de partenariado, patrocinio y mecenazgo.

A pesar de ello, y respecto a la incidencia económico-presupuestaria del anteproyecto de ley que se informa, en la Memoria Funcional y Económica se especifica que siendo su finalidad la ordenación del sistema, adecuándolo a las necesidades de la sociedad actual, sin suponer el reconocimiento de nuevos derechos subjetivos adicionales a los ya contemplados en la legislación estatal o autonómica, no se prevé que su aprobación y entrada en vigor produzca ni un aumento en el Presupuesto de Gastos ni una disminución en el Presupuesto de Ingresos de la Junta de Andalucía.

En este sentido, en la Memoria Funcional y económica actualizada, con datos relativos al ejercicio 2015 y la previsión para 2016, se precisa que “con un presupuesto superior a los 1.700 millones de euros para 2016 se pueden abordar las medidas previstas en el anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía”. Asimismo, se analizan los distintos programas presupuestarios que tienen incidencia en materia de servicios sociales, y que se resumen en el cuadro siguiente, afirmándose que algunos créditos del Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) y del Instituto Andaluz de la Juventud (IAJ) también están vinculados al ámbito de los servicios sociales.

ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA		
Programa Presupuestario	2015	2016
31B Plan sobre Drogodependencias	32.156.272,0	34.632.142,0
31E Atención a la Infancia	132.119.601,0	140.170.311,0
31G Bienestar Social	49.546.688,0	58.904.643,0
31P Servicio de Apoyo a las Familias	166.633.992,0	167.837.232,0
31R Atención a la Dependencia, Envejecimiento Activo y Discapacidad	1.093.541.606,0	1.136.809.504,0
32E Inclusión Social	152.235.281,0	163.525.191,0
Total programas	1.626.233.440,0	1.701.879.023,0
Instituto Andaluz de la Mujer	40.588.417,0	4.120.859,0
Instituto Andaluz de la Juventud	19.275.384,0	19.374.832,0
TOTAL	1.686.097.241,0	1.725.374.714,0

No obstante todo lo anterior, este Centro Directivo realiza las siguientes observaciones:

- La valoración de la repercusión de la propuesta de actuación que se informa está supeditada, entre otros factores, a la aprobación del Catálogo de Prestaciones, que según la Disposición Adicional cuarta, será aprobado por el Consejo de Gobierno en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de la ley. La concreción que se realice en el mismo de los servicios, prestaciones y actividades que integran el sistema público de servicios sociales de Andalucía en cada uno de los niveles de atención, primaria y especializada, permitirá comparar la cartera de servicios sociales que se prestan en la actualidad y su coste, con la cartera que se pretende alcanzar con la nueva ley. Todo ello dentro de los límites presupuestarios.
- En el mismo sentido, la aprobación del Mapa de Servicios Sociales por la Consejería competente en materia de servicios sociales en el mismo plazo señalado para el Catálogo de Prestaciones (D.A. tercera), concretará la implantación de las prestaciones sociales a nivel territorial, y consecuentemente la valoración de su repercusión económico-presupuestaria.
- La regulación de las prestaciones garantizadas en los términos señalados en los artículos 6.2 y 40, sin una limitación financiera, podría afectar al Presupuesto de Gastos de la Junta de Andalucía, que está limitado por las dotaciones aprobadas para cada ejercicio. De este modo, en el artículo 6.2 se establece que *“Las prestaciones garantizadas serán exigibles como derecho subjetivo ante la Administración competente por las personas que cumplan las condiciones establecidas en cada caso..”*. Matizando el artículo 40.1 que *“Se consideran prestaciones garantizadas aquellas cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, son exigibles y su provisión es obligatoria....”*. Frente a ello, el propio artículo 6.2 y en relación a las prestaciones condicionadas, establece que *“estarán sujetas a la disponibilidad de recursos y al orden de prelación que objetivamente se establezca”*. Por tanto, se debería valorar la “provisión obligatoria” teniendo en cuenta la asignación de recursos, la situación económica y el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria. Además, hay que tener en cuenta que, si bien las prestaciones garantizadas se concretarán en su día en el Catálogo de Prestaciones, el artículo 40.2 del anteproyecto de ley contiene una relación mínima, encontrándose entre ellas todas las prestaciones contempladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, y en su normativa de desarrollo.

- De otra parte, y en relación con las competencias de las entidades locales en materia de servicios sociales, hay que tener en cuenta el informe emitido por la Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales el pasado 24 de septiembre, y cuya copia se adjunta. Según el mismo, en el supuesto de delegación de competencias de titularidad autonómica a los municipios, ésta deberá realizarse en los términos establecidos en los artículos 27 y 57 bis de la Ley 7/1985. Concretamente, el artículo 57 bis establece que *“Si las CCAA delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las CCAA, será necesario que estas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación”*.

Sin perjuicio de lo anterior, la actuación que se informa deberá ejecutarse conforme a lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que establece que la ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria.

Todo ello, sin perjuicio de que las medidas derivadas de la propuesta de actuación que se informa deban ser sometidas al preceptivo informe del Decreto 162/2006 de esta Dirección General, y de la adecuación a los recursos que anualmente le sean asignados.

Lo que se informa a los efectos oportunos

DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTOS

(P. S. Orden de 29 de julio de 2015)

LA SECRETARIA GENERAL DE HACIENDA



Fdo.: María José Gualda Romero

JUNTA DE ANDALUCIAENTRADA 1273/15FECHA 24 SET 2015

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
 Dirección General de Relaciones Financieras
 con las Corporaciones Locales

Nº 41	FECHA: 24/09/2015
-------	-------------------

ASUNTO: Informe sobre Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía N. REF:
--

Remitente: DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES FINANCIERAS CON LAS CC.LL
Destinatario: DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO.

En contestación a su Comunicación Interior de fecha 24 de febrero de 2015, adjunto se remite Informe económico-financiero relativo al Anteproyecto de Ley de Servicio Sociales de Andalucía,

LA DIRECTORA GENERAL
 Fdo.: Ana Maria Campos Montero

C/Juan Antonio de Vizarrón, s/n. (Edificio Torretriana 6ª Planta)41092 Sevilla.
 Tif. 95 506 49 97. Fax.:95 506 49 96

	ANA MARIA CAMPOS MONTERO	24/09/2015	PÁGINA 1/1
VERIFICACIÓN	Pk2jm834ICRHIYb1wsmY4yJR4B9+s1	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

INFORME SOBRE DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA

Con fecha 25 de febrero de 2015 nos ha sido solicitado Informe por la Dirección General de Presupuestos sobre el "Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía" en virtud de las competencias que este Centro Directivo tiene atribuidas por el artículo 12 del Decreto 156/2012, de 12 de junio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública dado que el citado anteproyecto contempla aspectos relativos a la financiación de las entidades locales.

Dicha solicitud se acompaña del Borrador del Anteproyecto y una memoria funcional y económica.

El anteproyecto presentado a informe tiene su base en la pluralidad de derechos íntimamente relacionados con las políticas sociales que aparecen reconocidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y respecto a los cuales, los poderes públicos que están involucrados son tanto la propia Administración Autónoma como los Entes Locales. Esta circunstancia determina la necesidad de fortalecer mecanismos de cooperación entre ambas administraciones que, aunque ya existentes, la experiencia adquirida, la evolución de la sociedad y las nuevas necesidades hacen aconsejable la aprobación de una nueva Ley.

En este contexto, el anteproyecto remitido en su artículo 55 sobre las Entidades Locales en su apartado 1 establece que "*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 del Estatuto de Autonomía para Andalucía son competencias propias de las entidades locales en Andalucía en materia de servicios sociales las competencias generales establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y las que se determinan como competencias propias en la ley 5/2010, de 11 de junio*" continuando su apartado 3 señalando que "*A fin de alcanzar una mayor eficacia y rentabilidad social de los recursos disponibles, las competencias indicadas en el apartado 1 de este artículo se ejercerán por los Ayuntamientos, por sí mismos o asociados, o través de fórmulas de colaboración interadministrativa previstas en la legislación sobre régimen local*"

En consecuencia, son competencias ejercidas por los Ayuntamientos las reconocidas como propias conforme al artículo 9.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en

materia de servicios sociales *“La gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, que incluye:*

- a) Gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios.*
- b) Gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios.*
- c) Promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos, dentro de su ámbito territorial.”*

Según lo expuesto las competencias en Servicios Sociales Especializados no se consideran propias del municipio por lo que la ejecución del artículo 55.5 que indica que *“Una vez garantizados los Servicios Sociales Comunitarios en su municipio, los Ayuntamientos, de acuerdo con su capacidad financiera podrán prestar los Servicios Sociales Especializados que consideren necesarios, en el marco de la planificación establecida por la Comunidad Autónoma conforme a lo previsto en la legislación aplicable”*, conllevará que si tales servicios no son objeto de delegación, deberán ejercerse en los términos del artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local en su redacción dada por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que establece que *“4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.*

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. “

En el supuesto de delegación de competencias de titularidad autonómica, a las que hace referencia el artículo 56 del anteproyecto de Ley, ésta deberá realizarse, en todo caso, en los términos establecidos en el artículo 27 y 57 bis de la Ley 7/1985. Este último precepto, que prevé que *“Si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las*

Comunidades Autónomas , será necesario que estas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración general del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación." será de aplicación igualmente en caso de convenios de colaboración entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales que puedan formalizarse en el marco de los artículos 106,107 y 108 del anteproyecto relativos a la financiación de los servicios sociales comunitarios, de los especializados y/o de las infraestructuras los servicios sociales.

En consecuencia se informa que cualquier obligación financiera asumida por la Comunidad Autónoma mediante convenio, independientemente del beneficiario de la misma, deberá llevar aparejada la cláusula de garantía del artículo 57. Bis.

LA DIRECTORA GENERAL
Fdo. Ana Mª Campos Montero

2



Consejo Económico y Social

DICTAMEN 6/2015 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 9 de
noviembre de 2015*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**



Consejo Económico y Social

I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 15 de octubre de 2015 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

Por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, la solicitud de dictamen fue trasladada, el día 16 de octubre de 2015, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sociales, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía.



II. Contenido

El anteproyecto de ley objeto de este dictamen tiene como marco competencial a la Constitución Española, que establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones, tanto para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas (artículo 9.2), como para el progreso social y económico (artículo 40.1), y posibilitando en el artículo 148.1.20º que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de asistencia social, y reservándose el Estado, en el artículo 149.1.1ª, la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Asimismo, el Estatuto de Autonomía dota a Andalucía, en el artículo 61.1, de competencias exclusivas en materia de servicios sociales, incluyendo 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; la regulación y la aprobación de planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social, y las instituciones públicas de protección y tutela de personas necesitadas de protección especial, incluida la creación de centros de ayuda, inserción y rehabilitación. El artículo 84, por su parte, establece que tiene la potestad de organizar y administrar todos los servicios relacionados con los servicios sociales y ejercer la tutela de las instituciones y entidades en esta materia.

El Estado promulgó la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que reconoce el derecho subjetivo de la ciudadanía en estos ámbitos, fundamentado en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad y garantizado mediante un catálogo específico de prestaciones y servicios.

En Andalucía, en el marco de sus competencias y tras el proceso de transferencias, culminado con las funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales, la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, actualmente vigente, vino a configurar un sistema público de servicios sociales que unificaba y ordenaba el panorama organizativo y legislativo previo. La puesta en marcha de este sistema fue haciendo necesario aprobar otras normas



para atender a diferentes sectores y grupos poblacionales objeto de protección, desarrollar previsiones de la citada ley y avanzar en las nuevas necesidades que han ido surgiendo.

La norma que ahora se analiza, que derogará la de 1988, viene a responder a las nuevas necesidades y a permitir al Sistema adaptarse mejor a las circunstancias actuales y a las previsiones futuras. Sobre la base de los avances conseguidos en el ámbito de los servicios sociales, su objetivo es consolidarlos y fortalecerlos, garantizando una protección integral a la ciudadanía.

El texto normativo consta de la Exposición de motivos y la parte dispositiva, que se divide en ciento treinta y seis artículos repartidos en seis títulos, cinco disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Su estructura es la siguiente:

TÍTULO PRELIMINAR. “DISPOSICIONES GENERALES” (artículos 1 a 6)

Determina el objeto de la norma; define los conceptos que se desarrollan a lo largo de la misma; delimita su ámbito de aplicación, para lo que diferencia entre los servicios integrados en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, y los no integrados en este; fija los objetivos esenciales de la política de servicios sociales en Andalucía; especifica quienes son los titulares del derecho a los servicios sociales; y reconoce el derecho a las prestaciones garantizadas como un derecho subjetivo de la ciudadanía, exigibles ante la Administración competente.

TÍTULO I. “LA CIUDADANÍA Y LOS SERVICIOS SOCIALES” (artículos 7 a 21)

Dividido en dos capítulos:

Capítulo I. Derechos y Obligaciones (artículos 7 a 11)

Capítulo II. Participación Ciudadana (artículos 12 a 21)

En el primer capítulo se recogen de forma detallada los derechos de la ciudadanía en general con relación a los servicios sociales, los derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios sociales y los derechos de las personas



usuarias de los centros residenciales y centros de día. Además, establece que se habrá de aprobar una carta de derechos y deberes de las personas usuarias

Por su parte, el capítulo segundo está dedicado a la participación ciudadana en el Sistema Público de Servicios Sociales, mediante órganos colegiados de participación, o bien de manera individual.

TÍTULO II. “EL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA” (artículos 22 a 68)

Dividido en los siguientes capítulos:

Capítulo I. Naturaleza y principios rectores (artículos 22 y 23)

Capítulo II. Estructura Funcional (artículos 24 a 33)

Capítulo III. Estructura Territorial (artículos 34 a 37)

Capítulo IV. Prestaciones de los Servicios Sociales (artículos 38 a 42)

Capítulo V. Proceso de intervención (artículos 43 a 46)

Capítulo VI. Organización (artículos 47 a 51)

Capítulo VII. Competencias de las Administraciones Públicas (artículos 52 a 55)

Capítulo VIII. Profesionales de los Servicios Sociales (artículos 56 a 60)

Capítulo IX. Investigación e innovación en Servicios Sociales (artículos 61 a 65)

Capítulo X. Ética y Servicios Sociales (artículos 66 a 68)



En sus diez capítulos se regulan todos los aspectos de ordenación y organización necesarios para configurar y desarrollar el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

El capítulo primero dota de naturaleza jurídica el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, definiéndolo como conjunto de servicios, recursos y prestaciones orientadas a garantizar el derecho de todas las personas de Andalucía a la protección social, fijando los principios que van a regir su cometido.

El capítulo segundo regula la estructura funcional, dividiendo la red de prestaciones y recursos en dos niveles de atención, primario y especializado; reforzando los Servicios Sociales Comunitarios, y creando la figura del profesional de referencia. El capítulo tercero define la estructura territorial, en la que se mantiene la Zona Básica de Servicios Sociales y se crea el Área de Servicios Sociales.

El capítulo cuarto está dedicado a las prestaciones de los servicios sociales, clasificándolas en prestaciones de servicios y prestaciones económicas, y establece que será el Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Andalucía el que definirá las prestaciones.

En el capítulo quinto se regula el proceso de intervención, estableciendo instrumentos técnicos como la tarjeta social y la historia social. Por su parte, el capítulo sexto contempla la organización y gestión de los recursos y servicios, y la coordinación de los distintos sectores de los servicios sociales. El capítulo séptimo establece las competencias de las administraciones públicas que intervienen en la gestión de los servicios sociales.

Los tres capítulos siguientes están dedicados a los profesionales del sector: en el octavo se regulan sus competencias y funciones; en el noveno se establecen las pautas para la investigación e innovación, y el décimo se ocupa de la ética, estableciendo la obligatoriedad de aprobar una Estrategia de Ética de los Servicios Sociales, y creando el Comité de Ética de los Servicios Sociales.

TÍTULO III. “PLANIFICACIÓN, CALIDAD Y EFICIENCIA” (artículos 69 a 93)

Con la siguiente estructura:



Capítulo I. Planificación (artículos 69 a 73)

Capítulo II. Calidad, Eficiencia y Sostenibilidad (artículos 74 a 78)

Capítulo III. Autorización y Registro de Entidades y Servicios Sociales (artículos 79 a 81)

Capítulo IV. Inspección de los Servicios Sociales (artículos 82 a 93)

El capítulo primero está dedicado a la planificación de los servicios sociales, estableciendo los principios de esa actividad, la aprobación del Plan Estratégico de Servicios Sociales y la elaboración, por parte de la Consejería competente en materia de servicios sociales, de planes específicos para el desarrollo del Plan.

Por lo que a los demás capítulos respecta, en el segundo se regula el modelo de calidad, de eficiencia y de sostenibilidad del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, en el que prevé el establecimiento de la Estrategia Global de Calidad, Eficiencia y Sostenibilidad; en el tercero se establece el régimen de autorización administrativa de centros y servicios, y se crea el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales; y en el cuarto se recoge la inspección de los servicios sociales, que forma parte esencial del modelo de impulso de la calidad.

TÍTULO IV. “REGULACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA Y SOCIAL”
(artículos 94 a 108)

Con la siguiente división:

Capítulo I. Disposiciones generales (artículos 94 a 96)

Capítulo II. El concierto social (artículos 97 a 103)

Capítulo III. Participación de la iniciativa privada en el marco de contratación del sector público (artículos 104 y 105)

Capítulo IV. Fomento de la iniciativa social y otras formas de colaboración con la iniciativa privada (artículos 106 a 108)



Regula la prestación de los servicios sociales por parte de entidades privadas, así como los mecanismos de colaboración para su gestión. Como novedad, el capítulo segundo contempla la participación de la iniciativa privada mediante la figura del concierto social. Otra posibilidad, recogida en el capítulo tercero, es la de recurrir a la gestión directa prevista en la normativa de contratación del sector público.

Por otra parte, el capítulo cuarto prevé las modalidades de partenariado, patrocinio y mecenazgo de los servicios sociales, como fórmulas para la coordinación de esfuerzos y movilización de recursos. También recoge la declaración de interés social para Andalucía a entidades sin ánimo de lucro.

TÍTULO V. “FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES” (artículos 109 a 118)

Se encuentra estructurado a su vez en cuatro capítulos:

Capítulo I. Reglas generales (artículos 109 y 110)

Capítulo II. Financiación Pública (artículos 111 a 114)

Capítulo III. Financiación a cargo de las personas usuarias (artículos 115 a 117)

Capítulo IV. Otros medios de financiación (artículo 118)

Aborda la regulación de todo el marco de financiación pública del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, las aportaciones de los usuarios y las relaciones financieras de colaboración privada.

TÍTULO VI. “INFRACCIONES Y SANCIONES” (artículos 119 a 136)

Su estructura es la siguiente:

Capítulo I. Infracciones (artículos 119 a 124)

Capítulo II. Sanciones (artículos 125 a 130)



Capítulo III. Procedimiento sancionador (artículos 131 a 136)

Establece el régimen de infracciones y sanciones, regulación necesaria para mantener los estándares adecuados en el funcionamiento del sistema dentro de las mayores garantías y de la necesaria seguridad jurídica de las partes.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. Reserva de denominación.

Segunda. Actualización de la cuantía de las multas.

Tercera. Aprobación del Mapa de Servicios Sociales de Andalucía.

Cuarta. Aprobación del Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Andalucía.

Quinta. Formulación del Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Procedimientos sancionadores en tramitación.

Segunda. Vigencia de las prestaciones garantizadas.

Tercera. Organización territorial del Sistema de Servicios Sociales de Andalucía.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Desarrollo y ejecución.

Segunda. Modificación de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores de Andalucía

Tercera. Entrada en vigor.



III. Observaciones generales

Con carácter previo al análisis del contenido del anteproyecto objeto de dictamen, el CES de Andalucía quiere señalar, como lo ha hecho en otras ocasiones, que una norma de la extensión y profundidad de contenidos como la que se nos presenta, debería contar con unas condiciones en cuestiones de plazo y de tiempo de trabajo que permitieran a los miembros de este Consejo poder desarrollar su labor de análisis con más minuciosidad y detenimiento, máxime teniendo en cuenta la importancia y trascendencia de la norma llamada a examinar y el volumen de documentación que acompaña al expediente.

El anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía que se somete a nuestra consideración y dictamen, tiene por objeto garantizar el derecho universal de todas las personas a las prestaciones y servicios de los Servicios Sociales en condiciones de igualdad, con el fin de alcanzar su pleno desarrollo individual y social; la ordenación del papel de la iniciativa privada en materia de servicios sociales, y la determinación de las prestaciones garantizadas como derechos subjetivos de la ciudadanía exigibles ante la Administración, frente a otras prestaciones sujetas al régimen de disponibilidad de recursos, conformando todo ello el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

Con esta norma se deroga de forma expresa la actual normativa autonómica, plasmada en la vigente Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, que tras 27 años de aplicación, se hacía absolutamente necesario adecuarla a los cambios sociales y normativos acaecidos, y a los nuevos derechos sociales reconocidos.

Por ello, lo primero que debe valorarse es la oportunidad del propio anteproyecto, y en tal sentido debemos hacerlo en términos positivos, porque era una necesidad sentida y ampliamente demandada tanto en términos jurídicos como sociales.

La vigente ley fue lógico desarrollo del anterior Estatuto de Autonomía para Andalucía, de 30 de diciembre de 1981, y al igual que el resto de las leyes autonómicas promulgadas en aquella época, contenía declaraciones de principios y mandatos generalistas que tras las modificaciones producidas en nuestro



sistema jurídico autonómico con la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía, debían ser objeto de una adaptación normativa que recogiera los avances que la nueva legislación pretendía introducir en nuestro modelo de convivencia; una adaptación que ha afectado a casi todos los ámbitos sociales y económicos, pero que, lógicamente, en éste en concreto era mucho más patente con la aprobación por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, y los nuevos derechos recogidos en su Título I.

Por otra parte, la realidad social andaluza, que ha venido experimentando una serie de cambios sociales que han impulsado a su vez la introducción de nuevos modelos de atención en los servicios sociales, unida a los cambios demográficos, el aumento de la inmigración y el envejecimiento de la población, los distintos modelos de familia y de los modos de convivencia, las bolsas de pobreza y el aumento de la desigualdad, además de otros como la incorporación de la mujer al mercado laboral, el incremento de situaciones de violencia doméstica y de género, o el aumento de las situaciones de dependencia, han impactado de manera muy significativa en el actual sistema de servicios sociales en Andalucía.

Además de estos cambios, los avances legislativos en el ámbito de los servicios sociales para dar respuesta a los mismos y la aspiración de los poderes públicos por mejorar la calidad de los servicios públicos, se ha traducido en una mayor presencia en los servicios sociales de modelos de gestión basados en la calidad, donde las nuevas tecnologías adquieren un papel relevante, ya que permiten una mayor eficacia de los servicios y prestaciones.

Por todo ello, se hacía indispensable acometer una nueva regulación que viniera a fortalecer los derechos sociales con la inclusión del carácter subjetivo, esto es, el derecho subjetivo y universal de los ciudadanos y ciudadanas andaluces al sistema público de servicios sociales. En este sentido, en opinión del CES de Andalucía, resultaría razonable que la norma introduzca un nuevo artículo sobre la protección jurídica de los derechos sociales, dedicado a configurar la exigibilidad de la actividad administrativa en la gestión y provisión de los derechos, así como a las posibilidades de acción de los ciudadanos y ciudadanas cuando se produzcan los incumplimientos.



Descendiendo al contenido del anteproyecto de ley, este Consejo valora positivamente que con esta norma se vaya a consolidar en Andalucía un Sistema Público de Servicios Sociales que permita garantizar unas prestaciones y servicios sociales que conformen un potente cuarto pilar del Estado de Bienestar en nuestra Comunidad, al tiempo que blinda las prestaciones básicas exigibles por la ciudadanía.

Del mismo modo, apreciamos que la norma incluya la regulación de los servicios sociales de carácter privado que quedan fuera del ámbito del Sistema Público de Servicios Sociales, lo que aporta una mayor seguridad para los usuarios y usuarias del Sistema, pero también para el desarrollo de la propia actividad privada, evitando la competencia desleal.

Igualmente valoramos positivamente que la norma intente mantener la gestión de las competencias de los servicios sociales en las corporaciones locales, fruto de la experiencia y la necesaria cooperación entre la Administración de la Comunidad Autónoma, las Corporaciones Locales y las entidades en que se organiza la sociedad, aunque dicho intento va a encontrarse con una dificultad para su aplicación real, derivada de los efectos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y del Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013.

En cuanto a las competencias locales en materia de servicios sociales, el artículo 92.2.c) del Estatuto de Autonomía para Andalucía y el artículo 9.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), consideran competencia municipal la gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía. Según establece la LAULA en su artículo 6.2, estas competencias tienen la consideración de propias y mínimas y podrán ser ampliadas por leyes sectoriales.

En cambio, la disposición transitoria segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, establece que con fecha 31 de diciembre de 2015, “en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán 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”.

Por tanto, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

Este Consejo Económico y Social quiere poner el acento ante una realidad normativa que acarreará consecuencias jurídicas para muchas de las materias que va a regular la futura ley andaluza de servicios sociales, y el impacto que esto va a suponer para la ciudadanía.

Desde el CES entendemos que el anteproyecto de ley debería tener estos hechos en cuenta y recoger de manera nítida la distribución competencial, especialmente en lo relativo a la distinción entre servicios sociales “comunitarios” y “especializados”. Además, en la propia Exposición de motivos debería aparecer una referencia expresa a dichas normas, a la vez que adoptar un pronunciamiento sobre el mantenimiento de las competencias propias en esta materia por las Corporaciones Locales.

Otra consideración general que traemos aquí, a este apartado del dictamen, es la relativa a la regulación de la participación ciudadana, ya que si bien compartimos el espíritu de la norma al reforzar la capacidad de intervención e implicación tanto a nivel individual como de los grupos en que se organiza la sociedad, entendemos que en el anteproyecto dicha regulación no es clara, es más, no se tienen en cuenta los distintos niveles en función de la representación y la representatividad, que den cabida al amplio espectro de organizaciones, sin crear agravios comparativos o dejar fuera a ninguna de ellas.

En el ámbito de los servicios sociales, y desde otros muchos, nos encontramos con fórmulas de participación básicamente de carácter representativo, pero que en muchos casos, dada su naturaleza puramente consultiva y el carácter preceptivo pero no vinculante de los acuerdos adoptados, su incidencia ha sido poca o prácticamente nula. A ello hay que sumar que en el recorrido del anteproyecto se ha echado en falta la propia opinión del Consejo de



Servicios Sociales, órgano de participación y consulta en la materia creado por la vigente Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía, que hubiera sido el cauce natural para recabar las opiniones y aportaciones, desde los primeros borradores de la norma, de todos los sectores implicados.

Asimismo, el CES reivindica la necesidad de que otros Consejos de ámbito sectorial que determinan las normas, y que han venido funcionando hasta la fecha con relativa eficacia, como los Consejos de la Infancia, Mayores, Discapacidad, Drogodependencias, Violencia de Género, Voluntariado, etc., se deben constituir lo antes posible, una vez la nueva ley entre en vigor, y se respete en todo caso la necesidad de que se reúnan anualmente tantas veces como así lo contemplen sus respectivas normativas de creación y funcionamiento. En cuanto a esta última consideración, este Consejo quiere hacer hincapié en la composición de estos órganos de participación, ya que el anteproyecto debería tener en cuenta la necesidad de contemplar un número adecuado de organizaciones representativas de las entidades sociales, que haga posible de manera operativa su funcionamiento, contando en todo caso con la participación de los agentes económicos y sociales, y las organizaciones de consumidores y usuarios, más representativos en nuestra Comunidad Autónoma.

Además, este Consejo quiere recalcar que el texto, en su Capítulo II del Título I, no hace una distinción precisa entre lo que se entiende por sociedad civil organizada, organizaciones de consumidores y usuarios, y los agentes sociales y económicos representados por las organizaciones sindicales y empresariales con mayor representatividad en nuestra Comunidad Autónoma, y al legítimo papel que a cada uno le corresponde en el ámbito de sus competencias, constitucional y estatutariamente reconocidas, por lo que no se puede plantear esta cuestión, tal como lo hace el texto de la norma, en unos términos de participación general y desvertebrada.

En el ámbito que recoge el texto del anteproyecto de ley, relativo a las condiciones de trabajo, la Consejería competente en materia de servicios sociales no puede establecer marcos alternativos de negociación colectiva, por tanto debe clarificarse la norma en este punto.

Otra de las materias que desde este Consejo queremos llamar la atención, es la relativa a la estructura de organización y gestión que nos enmarca este



anteproyecto, ya que entendemos que preconiza el papel principal que le concede a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, otorgándole la capacidad de asumir las competencias de coordinación, supervisión y gestión de los servicios, recursos y prestaciones de servicios sociales que se le asignen por la Consejería a la que se encuentra adscrita. Con esta asunción de competencias, cabe la posibilidad de que se desplace la responsabilidad de la Consejería competente en materia de servicios sociales, dejándola prácticamente “vacía” de contenido.

El CES quiere señalar que aun no cuestionando el régimen de organización y funcionamiento de los entes instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, recogido en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, sí hacemos hincapié en la necesidad de clarificar si con esta fórmula que recoge el artículo 47.1 del anteproyecto de ley, se pretende ampliar el ámbito funcional de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, delimitado por el artículo 18 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía, o lo recogido en el artículo 9 de los propios estatutos de la Agencia, aprobados por Decreto 101/2011, de 19 de abril. Entendemos que no se le pueden asignar a la Agencia competencias que no estén avaladas por sus Estatutos.

En opinión de este Consejo, el Sistema debe seguir siendo prioritaria y mayoritariamente de naturaleza, responsabilidad y control público, aun cuando la provisión de los servicios y prestaciones previstas en el Catálogo de Servicios Sociales de Andalucía se pueda efectuar mediante fórmulas de gestión indirecta o colaboración con entidades privadas. En todo caso, la norma reserva exclusivamente a la gestión directa por parte de las Administraciones Públicas, las prestaciones de servicios de información, valoración, orientación, diagnóstico y asesoramiento, tanto en el nivel primario como en el especializado, así como la elaboración del Proyecto de Intervención Social y la gestión de las prestaciones económicas previstas en el Catálogo de Servicios Sociales, cuestiones de especial relevancia para este Consejo.

Por otra parte, consideramos del todo inapropiada la facultad atribuida al Consejo de Gobierno para establecer la organización, los instrumentos y herramientas de gestión que estime adecuadas para que el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía pueda satisfacer los derechos de la ciudadanía,



cumplir sus fines y alcanzar los objetivos definidos en la ley, pues cabría entender que con ello se le estaría reconociendo al máximo órgano ejecutivo la potestad para alterar el esquema de distribución competencial establecido en la normativa específica de referencia, en particular en lo que afecta a la Agencia.

En otro orden de cosas, y aunque reconozcamos la importancia de la adecuada coordinación entre los servicios públicos de salud y los servicios públicos de servicios sociales, sobre todo en el ámbito del Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, hay que llamar la atención que a lo largo de todo el texto del anteproyecto se echan en falta tanto la necesaria coordinación como la intersectorialidad como modelo de gestión más cercano a la integralidad de las actuaciones entre el Sistema Público de Servicios Sociales y el resto de Sistemas de Protección Social, tales como los de empleo, educación, vivienda, justicia, entre otros.

En relación con los y las profesionales de los servicios sociales, a los que se refiere el Capítulo VIII del Título II del anteproyecto de ley, desde este Órgano entendemos que este capítulo necesita de una revisión general que aclare de manera inequívoca, entre otras cuestiones, el concepto de “profesional” de los servicios sociales.

La propia norma establece que el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía estará integrado por:

- El conjunto de servicios, recursos y prestaciones que se presta desde la Consejería competente en materia de Servicios Sociales y su ente instrumental, la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.
- El conjunto de recursos y prestaciones que se ofrecen desde las Entidades Locales y desde sus entes instrumentales.
- Y con carácter complementario, los servicios, recursos y prestaciones de titularidad privada que ofrezcan sus servicios a la ciudadanía.

Por tanto, los y las profesionales que desempeñan su actividad en este Sistema no sólo son aquellas personas que poseen titulación universitaria, como por ejemplo las y los auxiliares de ayuda a domicilio del Servicio de Ayuda a Domicilio 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 está reconocido como prestación garantizada.

Siendo conscientes que existen determinados elementos que se corresponden a previsiones legales respecto a regulaciones de determinadas profesiones, este Consejo quiere llamar la atención a que en el sector operan profesionales que no tienen un ámbito colegial y que en todo caso, existen circunstancias que son propias de la negociación colectiva que no se pueden obviar dejando su vinculación solo a ámbitos corporativos como se dice en el artículo 57.3.

Por otro lado, también en este capítulo, en el marco del modelo de gestión de las competencias profesionales, tanto a la hora de definir los mapas competenciales de los diferentes profesionales, como en el reconocimiento de la participación profesional para la mejora y desarrollo de sus funciones, se obvia la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, aun teniendo las mismas, un papel primordial en el ámbito y regulación de la negociación colectiva.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta y que recoge el texto de la norma sometida a dictamen, es la figura del “Concierto Social” recogida en el Capítulo II del Título IV del anteproyecto. Tal y como se recoge en su artículo 97.2 “El concierto social se establece como una modalidad diferenciada del concierto regulado en la normativa de contratación del sector público”, al que incluso es necesario dotar de condiciones especiales dadas las especificidades de los servicios sociales. Siendo una figura “nueva” creada ex profeso en nuestra legislación autonómica, este Consejo entiende que en todo caso debería abordarse dentro de una legislación específica de contratación pública de carácter general, y no sectorial.

Por otro lado, y en cuanto a los casos de discriminación positiva plasmados en el carácter preferencial que otorga la norma a las entidades sin ánimo de lucro en relación con las entidades con ánimo de lucro, entiende este Consejo Económico y Social que no se encuentra suficientemente motivado en la norma. En cualquier caso, la iniciativa social cuenta con una dilatada y amplia experiencia en el sector de los servicios sociales, pero hay que hacer una llamada de atención para que, independientemente de la forma jurídica que las entidades privadas



adopten, se ponga especial atención en la calidad, eficacia y eficiencia del servicio prestado. A este respecto, y en cuanto a la financiación, la norma debe establecer claramente que se debe financiar el servicio, y no a la entidad social que lo presta, si no se podría estar incurriendo en una doble financiación.

Con relación a las cláusulas sociales reguladas en el Título IV “Regulación de la iniciativa privada y social”, este Consejo considera que la incorporación de las cláusulas sociales debe constituir una medida de acción política transversal, mediante la cual se aprueben directrices vinculantes a todos los órganos de contratación del sector público andaluz en los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, que permita el mantenimiento de la calidad de los servicios sociales, los derechos de todas las personas trabajadoras que desarrollan su actividad en el sistema público, los derechos de las personas usuarias y la acción protectora y sostenible del medio ambiente, entre otros.

Asimismo, el CES de Andalucía quisiera llamar la atención sobre el hecho de que el anteproyecto remite a un excesivo desarrollo reglamentario y a unos plazos indeterminados o excesivamente largos en algunas materias sin causa justificada, haciéndolo demasiado inconcreto y dificultando su rápida aplicación. Esta remisión a reglamentación posterior se debería de evitar, entre otras cuestiones, al menos en lo que afecta al Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Andalucía, puesto que sería necesario conocerlo con antelación a los conciertos para la aplicación y la plena efectividad de esta ley. En opinión de este Consejo, debería incorporarse aunque fuera como anexo a la norma.

Por último, este Consejo hace una mención expresa a la necesidad de revisión de la Memoria económica que acompaña al anteproyecto de ley, dado que la misma está sustentada en los Presupuestos Generales para Andalucía del año 2014, que en el momento actual resultan insuficientes para abordar la puesta en marcha de esta ley. Desde el CES queremos señalar la importancia de que se dote de mayores y mejores recursos al Sistema de Servicios Sociales, en función de la previsión de personas usuarias beneficiarias del Sistema.



IV. Observaciones al articulado

Artículo 2. Definiciones

Entre el conjunto de definiciones que se recogen en este artículo consideramos necesario que se incluya la correspondiente a “Servicios Sociales”.

Artículo 4. Objetivos de la política de Servicios Sociales en Andalucía

Letra i)

Se entiende que es necesario incluir como objetivo de la política de Servicios Sociales, que el sistema sea sostenible para que sea viable, por lo que este apartado quedaría del siguiente literal:

*“i) Garantizar e implementar una atención social territorializada, **sostenible**, equilibrada y de proximidad, de forma que el acceso a los servicios sea equitativo para todas las personas y facilite la integración de las personas en su entorno habitual”.*

Letra l)

No se puede dejar de explicitar en los objetivos de las políticas de Servicios Sociales la eliminación de otras causas muy importantes de discriminación y de exclusión social diferentes a las contempladas en esta letra, como son el origen de las personas, la orientación sexual o la identidad de género. Por ello proponemos la siguiente redacción:

*“l) Promover la igualdad efectiva de las personas, eliminando discriminaciones y estigmas por razón de sexo, **orientación sexual, identidad de género, origen de las personas**, discapacidad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.*



Artículo 5. Titulares del derecho a los servicios sociales

Apartado 1

Se propone incluir una nueva letra e) con el siguiente literal:

“e) Las personas con el Estatuto de refugiado o de asilo”.

Aunque la norma estatal reconoce el derecho de las personas con estatuto de refugiado o asilo a los servicios sociales, conviene, en aras de una mayor seguridad jurídica, incluirlas.

Así mismo, es necesario que se expongan con claridad las vías para poder atender a personas extranjeras en situación de irregularidad administrativa.

Nuevo Artículo 6 bis

Dado que en la Exposición de motivos de la ley así como en el propio articulado, se proclama el derecho a las prestaciones básicas como un auténtico derecho subjetivo, con el fin de proporcionar una cobertura adecuada e integral a las necesidades personales y sociales básicas, parece razonable dedicar un nuevo artículo a esta cuestión.

“Artículo 6 bis. Protección Jurídica de los derechos.

1. 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.

2. Las personas titulares de los derechos subjetivos definidos en esta ley, podrán exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de los mismos mediante el ejercicio de los sistemas de impugnación administrativa y de las acciones judiciales contempladas en las leyes administrativas y procesales del Estado.”



Artículo 7. Derechos de la ciudadanía en relación a los Servicios Sociales

Consideramos necesario incluir en la letra a) de este artículo la cualidad de la equidad en el acceso a los servicios sociales, porque la equidad significa justicia social pero desde lo individual, es decir reconocerle a cada persona lo que se merece y le corresponde. Este aspecto no lo recoge el concepto de igualdad, que se refiere a la comparación entre personas, es decir, que son componentes distintos de la justicia social. Dentro de los objetivos de los servicios sociales están, entre otros, el desarrollo personal o la inclusión social de las personas, y para conseguirlos hay que considerar los aspectos o circunstancias concretas de los individuos y eso lo define la palabra “equidad”.

Su literal sería el siguiente:

*a) “Al acceso universal a los Servicios Sociales en condiciones de igualdad, **equidad**, dignidad y privacidad”.*

Artículo 8. Derechos de las personas usuarias de los Servicios Sociales

Se propone incluir en la letra b) de este artículo que las prestaciones y servicios sean de calidad, con el fin de que cualquier persona usuaria, ante cualquier disconformidad o insatisfacción, pudiera reclamar y exigir que la prestación se le haga conforme a unos mínimos estándares de calidad, que a su vez deben ser ofertados por la Administración competente.

*“b) A recibir y obtener las prestaciones y servicios de **calidad**...”*

Artículo 9. Derechos de las personas usuarias de Centros Residenciales y Centros de Día

Apartado 1

En relación con la letra f) de este apartado, se sugiere matizar la redacción para acotar que la participación de los usuarios en la toma de decisiones no está



relacionada con la gestión del centro propiamente dicha, sino con las actuaciones que pudieran afectar al usuario como destinatario de las prestaciones y servicios.

El literal que proponemos sería el siguiente:

*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".*

Artículo 11. Carta de Derechos y Deberes

La norma debería establecer, a través de una disposición adicional, un plazo determinado para la aprobación de la Carta de los Derechos y Deberes de las personas usuarias de los servicios sociales.

Artículo 15. Consejo de Servicios Sociales de Andalucía

Apartado 2

Solicitamos modificar la letra a) de este apartado, para que los informes que haya de emitir el Consejo de Servicios Sociales tengan carácter obligatorio.

*a) "Emitir informes previos **y preceptivos**..."*

Apartado 3

Dado que los instrumentos de planificación y el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía se aprobarán en un plazo máximo de 12 meses, según indican las disposiciones adicionales tercera, cuarta y quinta, y puesto que una de las funciones del Consejo es emitir informes previos, este órgano debería estar constituido con anterioridad a esa fecha, con lo que el plazo para la aprobación del reglamento que lo regule tendría que venir determinado en la ley por una disposición adicional. Además, el citado reglamento debería incluir un plazo máximo para la constitución del Consejo, con lo que este apartado quedaría del siguiente tenor:



*“3. Reglamentariamente se determinarán la composición y régimen de funcionamiento del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía, **así como el plazo máximo para su constitución**”.*

Artículo 22. Naturaleza del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía

Apartado 4

En la referencia a la “red integrada y coordinada de servicios, recursos y prestaciones” debería contemplarse a los “agentes **económicos** y sociales”, no solo “sociales” como figura en el texto.

Artículo 28. Equipos profesionales de Servicios Sociales Comunitarios

Apartado 4

Preocupa especialmente que los mecanismos de coordinación que se articularán entre los equipos profesionales de los servicios sociales comunitarios y los equipos profesionales de los servicios sociales especializados, sean efectivamente eficaces, por lo que se hace necesario concretar en qué consistirán exactamente.

Se sugiere la inclusión de dichos mecanismos de coordinación en este apartado.

Artículo 30. Servicios Sociales Especializados

Apartado 5

Consideramos que en aras de la calidad y eficiencia de las prestaciones del Sistema, las entidades privadas deberán estar acreditadas en calidad, como requisito previo para acceder a las contrataciones o conciertos públicos abiertos al efecto, con independencia de otros posibles criterios de mejora en la correspondiente valoración.



Artículo 32. Equipos Profesionales de los Servicios Sociales Especializados

Se considera de interés que se recoja en este artículo que el tamaño y composición de estos equipos partirán de una estructura de recursos humanos básica que debe, a su vez, quedar recogida en la norma.

Artículo 39. Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Andalucía

Apartado 4

En aras de una eficiente regulación que garantice la seguridad jurídica y la transparencia, se deben especificar, en la medida de lo posible, los criterios o motivos para retirar o modificar prestaciones existentes en el Catálogo de Servicios Sociales. Por ello proponemos modificar la segunda frase de este apartado con el siguiente literal:

*“Así mismo se podrán retirar o modificar, **motivadamente**, prestaciones existentes en el Catálogo...”*

Apartado 5

Proponemos la modificación de este apartado con el siguiente literal:

*“5. En el proceso de elaboración del Catálogo se asegurará la participación ciudadana, profesional, **de los agentes económicos y sociales más representativos, de las organizaciones de consumidores y usuarios, y de las Administraciones implicadas**”.*

Los motivos para ello han quedado recogidos en las Observaciones generales.



Inclusión de un nuevo Artículo 39 bis)

En aras de una mayor seguridad jurídica, se hace necesario especificar el contenido mínimo de cada una de las prestaciones sociales que recogerá el Catálogo de Prestaciones Sociales.

“Artículo 39 bis). Contenido del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía

El Catálogo de Prestaciones establecerá, para cada una de las prestaciones sociales que ofrece cada nivel de atención, al menos los siguientes elementos:

- a) Naturaleza, denominación y definición.***
- 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 y extinción, cuando proceda.***
- h) Administración Pública a quién compete su prestación de conformidad con la legislación sectorial correspondiente.”***

Artículo 40. Prestaciones garantizadas

Consideramos necesario añadir un nuevo apartado 2 con objeto de que en este artículo queden recogidas las características de las prestaciones garantizadas.



Su literal sería el siguiente:

“2. Las prestaciones garantizadas deben reunir los requisitos esenciales siguientes:

a) Definición de la prestación y de su contenido.

b) Garantía de los recursos y de la financiación suficiente.”

Como consecuencia de su inclusión, habría que reenumerar los actuales apartados 2 y 3, que pasarían a ser el 3 y 4, respectivamente.

Apartado 2. (Pasaría a ser el apartado 3)

Proponemos introducir en este apartado una nueva serie de prestaciones, como garantía del desarrollo del Estatuto de Autonomía para Andalucía y especialmente, la referida al servicio de ayuda a domicilio, con el objeto de seguir atendiendo a todas aquellas personas con especiales características y que no son beneficiarias de este servicio, de acuerdo a lo establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia. Dichas prestaciones serían las siguientes:

“k) El servicio de ayuda a domicilio en todo caso.

l) La renta básica.

m) Las prestaciones orientadas a la inclusión social.

n) Y todas aquellas prestaciones garantizadas recogidas en la normativa sectorial de referencia.”



Artículo 42. Formas de provisión de las prestaciones

Apartado 2

Proponemos una nueva redacción de este apartado, ya que el Catálogo no puede ser el instrumento para establecer las formas de provisión de los servicios, esto lo debe determinar la Ley.

“2. En el Catálogo de Servicios Sociales de Andalucía se incluirán modelos de Pliegos de condiciones, contratos y convenios para la provisión de los centros y servicios de gestión privada, conforme a la normativa vigente en materia de contratación administrativa.”

Artículo 46. Sistema de información sobre Servicios Sociales

Apartado 4

Dado que la nacionalidad y el origen son dos conceptos diferentes, para mayor seguridad jurídica, proponemos la inclusión de este último como eje de desigualdad social.

“4. Los datos del Sistema de Información ... nacionalidad, **origen**, nivel socioeconómico, etc.”.

Artículo 56. Profesionales y Servicios Sociales

Apartado 3

Teniendo en cuenta que las personas profesionales no son las que proporcionan las prestaciones en su concepción de derecho, consideramos más adecuada la siguiente redacción:

“3. “Las personas profesionales **facilitarán el acceso** a las prestaciones establecidas...”.



Artículo 57. Competencias profesionales

Apartado 3

En este apartado se incluyen materias que forman parte de la negociación colectiva de la organización del trabajo y, en especial, de las competencias profesionales y la formación para el empleo de las personas profesionales de los servicios sociales, por tanto consideramos que se debe incluir que dichas cuestiones deben negociarse con los agentes económicos y sociales más representativos.

Por ello proponemos la siguiente redacción literal:

“3. Dentro del actual marco legal de gestión de las competencias profesionales se promoverá la definición de los mapas de competencias profesionales de los servicios sociales, así como las vías de acreditación de dichas competencias que capacitan a las personas trabajadoras para el desarrollo profesional, lo que se negociará con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas”.

Apartado 4

Valoramos la intención de este apartado, pero entendemos que no es realista, ya que los profesionales del Sistema son diversos, la mayoría trabajan en entidades privadas concertadas, son cuidadores y cuidadoras, auxiliares de ayuda a domicilio, y no son solamente personas con titulaciones universitarias. Pero además no se puede exigir que una persona trabajadora esté obligada a ser docente e investigadora en un Sistema que mayoritariamente se provisiona en el sector privado. Por ello proponemos la siguiente redacción del mismo:

“4. Las personas profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, en función de su cualificación y su nivel de desarrollo profesional, podrán incorporar a su práctica profesional las funciones docente y de investigación, respetando la legislación sobre incompatibilidades y lo recogido en los convenios colectivos, y la propia voluntad de la persona”.



Apartado 6

Dado que el Estatuto Básico del Empleado Público no es aplicable a todas las personas profesionales que trabajan en los servicios sociales, ni siquiera a todas las personas que son empleadas públicas, proponemos completar el apartado para incluir al resto de trabajadores.

*“6. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores ... Estatuto Básico del Empleado Público y su normativa de desarrollo, **mientras que para el resto será aplicable el Estatuto de los Trabajadores y su normativa de desarrollo**”.*

Artículo 59. Participación profesional

Apartado 1

Tal y como ha quedado recogido en las Observaciones generales, la Consejería competente en materia de servicios sociales no puede establecer marcos alternativos de negociación colectiva y dialogo social, ya que tiene que respetar la representación y la representatividad que las leyes confieren a los diferentes tipos de organizaciones. Eso no le impide hacer consultas a las entidades que considere, entre ellas a los colegios profesionales y las organizaciones de carácter profesional. Por ello, proponemos una redacción alternativa:

*“1. La Consejería competente en materia de servicios sociales **utilizará los instrumentos de participación y dialogo social con los agentes económicos y sociales, para la mejora y desarrollo de las funciones de las personas trabajadoras** en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía”.*



Artículo 60. Derechos y deberes de las personas profesionales de los Servicios Sociales

Letra a)

Para utilizar el concepto actual y apropiado recogido en la normativa al respecto, sería conveniente sustituir *“formación continua y adecuada”* por ***“formación para el empleo”***.

Letra f)

Se propone que se revise su redacción atendiendo a la proporcionalidad de las situaciones, ya que genera confusión.

Letra g)

En esta letra se exige a los profesionales que garanticen los derechos de las personas, pero esto es imposible, dado que las personas trabajadoras no tienen los instrumentos para poder garantizar derechos. La garantía de los derechos es competencia de la Administración que la ley haya designado como competente. Por ello, proponemos un cambio en la redacción:

“g) El deber de garantizar una adecuada atención a las personas para que estas puedan acceder a los derechos sociales que les correspondan”.

Capítulo X. Título II. Ética y Servicios Sociales (artículos del 66 al 68)

Proponemos la revisión de este capítulo, ya que los Servicios Sociales son derechos subjetivos que no deben estar sometidos a un código ético que garantice el derecho de las personas, sin discriminación alguna, y que respete su autonomía, personalidad, dignidad humana e intimidad. Tampoco deben estar sujetas las personas profesionales que los prestan, a pesar de que algunas profesiones ya cuentan con su propio código ético.



La protección de los derechos sociales, en cuanto que subjetivos, tienen una cobertura mayor, no sólo amparada en la propia Constitución y en el Estatuto de Autonomía, sino en la protección jurídica de los derechos, dado que su vulnerabilidad podrá ser objeto de recurso ante jueces y tribunales.

Artículo 105. Clausulas sociales

Apartado 1

El CES considera necesario aclarar si “estas cláusulas sociales constituirán un requisito para la adjudicación, no pudiendo valorarse como un simple mérito” ya que no se entiende si esto se refiere a un requisito o un criterio de adjudicación.

Apartado 2

Tal y como se ha señalado en las Observaciones generales, debería aclararse, ya que no está suficientemente motivada, la razón para que se dé prioridad, en “análogas condiciones de eficiencia, calidad y rentabilidad social”, a las entidades sin ánimo de lucro.

En cuanto a los criterios de discriminación positiva recogidos en el mismo, proponemos modificar la letra a), en el sentido de que pueda entenderse que todo el resultado económico de una entidad con ánimo de lucro tenga que destinarse a la mejora continua de los servicios y centros. Por ello, proponemos la modificación de la misma con el siguiente literal:

*“a) Destinar **parte de** los resultados económicos de la actividad a la mejora continua de los servicios y centros objeto del contrato.”*

Además consideramos necesario incluir las siguientes nuevas cláusulas sociales:

*“f) **Cumplir con el convenio colectivo, aplicando medidas orientadas a la mejora de las condiciones laborales.***



Consejo Económico y Social

g) Aplicar medidas para la efectiva integración laboral de personas con discapacidad más allá de las exigencias legales.

h) Aplicar medidas orientadas a la conciliación de la vida familiar y laboral.

i) Aplicar medidas para la preservación, conservación o restauración del medio ambiente.

j) Aplicar medidas de aseguramiento o mejora continua de la calidad.

k) Cumplir con la legislación de igualdad vigente implantando medidas y/o planes de igualdad, en su caso.

l) Tener implantados protocolos de actuación ante situaciones de acoso sexual y de acoso moral por razón de género.

m) No haber sido sancionadas en los dos últimos años por discriminación por razón de edad, género, discapacidad, origen o etnia, orientación sexual, identidad de género o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

n) Aplicar medidas para que los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, sean comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible."

Artículo 108. Declaración de interés social para Andalucía a entidades sin ánimo de lucro

Solicitamos la supresión del apartado 3 de este artículo, en concordancia con los argumentos expuestos en las Observaciones generales.



Artículo 111. Marco de relación financiera para la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía

Apartado 1

Tal y como marcan los estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, el Comité Consultivo deberá conocer previamente el contrato programa. Por ello, proponemos incluir al final del apartado lo siguiente:

“1. Este contrato programa deberá ser conocido previamente por el Comité Consultivo de la Agencia.”

Apartado 3

La modalidad de gestión a través del contrato programa que se plantea en este artículo supedita el derecho subjetivo a la propia existencia de crédito presupuestario, lo cual contradice y condiciona el objeto principal de la Ley de Servicios Sociales que reconoce los derechos como subjetivos, parte de los cuales, además, son garantizados.

Por ello proponemos la siguiente redacción del apartado:

“3. En los contratos programa se establecerán los indicadores y compromisos de gestión para dar cumplimiento a los derechos contemplados en esta ley, que deberán basarse en criterios de calidad de atención a las personas usuarias, y de calidad del empleo, que servirán para realizar el seguimiento continuo de la gestión, y para la evaluación anual. En el seguimiento y la evaluación participará la representación sindical de la Agencia. El contrato-programa incluirá los créditos que deberán ser ampliables por tratarse de derechos garantizados.”



Artículo 117 Precios de los Servicios Sociales no integrados en el Sistema de Servicios Sociales de Andalucía

Apartado 2

Entendemos que no es necesaria la obligación de los prestadores de servicios sociales en régimen privado, no integrado en el sistema público, de comunicar previamente y por escrito a la Consejería competente la lista de precios vigente, por lo que se sugiere la eliminación de la última parte de este apartado, quedando el mismo con el siguiente tenor:

“2. En todo caso habrá que respetar las reglas sobre publicidad de precios establecidas en la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, y demás normas de desarrollo de la misma.”

Artículo 118. Participación económica de las entidades privadas

Se propone la supresión de este artículo ya que la figura jurídica que en él se contempla ya se encuentra regulada en el artículo 107 de la norma.

Artículo 121. Infracciones graves

Consideramos necesaria una revisión de este artículo y que se clarifique la distinción empleada entre las infracciones leves, graves y muy graves, en aras de la necesaria seguridad jurídica. Así, a modo de ejemplo, nos resulta desproporcionado lo contemplado en la letra c).8 *“No cuidar de forma adecuada la ropa y los utensilios de uso personal de las personas usuarias y pérdida de los mismos”.*



Consejo Económico y Social

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Andalucía valora positivamente el texto del anteproyecto dictaminado, por lo que, en consecuencia, corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al proyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

Sevilla, 9 de noviembre de 2015

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE
ANDALUCÍA



Fdo. Alicia de la Peña Aguilar

VºBº

EL PRESIDENTE DEL CES DE
ANDALUCÍA



Fdo. Angel J. Gallego Morales

INFORME DE VALORACIÓN DEL DICTAMEN 6/2015 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA

Visto el Dictamen 6/2015, del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, se realizan la siguientes consideraciones:

OBSERVACIONES GENERALES

En relación a las observaciones generales y sin perjuicio de otras valoraciones que se realizarán al hilo de las observaciones al articulado, se indica lo siguiente:

Primera.- Respecto a la observación relativa a las competencias locales de servicios sociales y la Disposición Transitoria segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre y sostenibilidad de la Administración Local, valora positivamente el Consejo Económico y Social *el intento de mantenimiento de la gestión de las competencias de los servicios sociales en las corporaciones locales, no obstante destaca en dicho informe la dificultad para su aplicación real*, derivada de los efectos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en adelante LRSAL, y el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo y entiende que *el anteproyecto debería recoger de manera nítida la distribución competencial y adoptar un pronunciamiento sobre el mantenimiento de las competencias propias en esta materia por las CCLL*.

Respecto a estas consideraciones hay que señalar:

a) En virtud del Estatuto de Autonomía para Andalucía, artículo 60.1. b), corresponde a la Comunidad Autónoma, *la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18 de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye, (...) b) la determinación de las competencias y de las*

potestades propias de los municipios y de los demás entes locales.

b) Es criterio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como del resto de Comunidades que sobre esta materia han legislado, que el ámbito material y competencial con carácter de propio de municipios y provincias que establece la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), tras la reforma operada en la misma mediante la LRSAL, sigue teniendo el carácter de mínimo a respetar por las otras entidades territoriales del Estado, en garantía de la autonomía local reconocida constitucionalmente.

c) Consecuentemente con lo anterior, el Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, establece para Andalucía, sin género de dudas y sin oposición alguna por parte de la Administración General del Estado, que todas las competencias atribuidas como propias a las entidades locales por normas con rango de Ley, general o sectorial, continúan manteniendo tal carácter de competencias propias locales y, por ende, se continuarán ejerciendo por las entidades locales titulares de las mismas.

d) El artículo 92 del Estatuto de Autonomía, relativo a competencias propias de los municipios, establece en el **apartado 2.c), que los Ayuntamientos tienen competencias propias, en los términos que determinen las leyes, en la gestión de los servicios sociales comunitarios.** En el mismo sentido el artículo 9, de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, en adelante LAULA, enumera las competencias propias de los municipios, estableciendo entre ellas en el apartado 3, la gestión de los servicios sociales comunitarios.

En conclusión, el marco normativo analizado permite fijar con el carácter de propias competencias a las entidades locales, por lo que se estima innecesario hacer desarrollo expreso en la ley sobre esta cuestión.

Segunda.- En relación a la participación ciudadana, estima *el CES que no se tienen*

en cuenta los distintos niveles en función de la representación y representatividad que den cabida al amplio espectro de organizaciones sin crear agravios comparativos.

A este respecto hay que indicar que el capítulo segundo del Título I está íntegramente dedicado a la participación de la ciudadanía en el seno del sistema público de servicios sociales, manteniendo un régimen de órganos colegiados de participación social que permite vertebrar tanto el movimiento asociativo andaluz como participar desde el plano individual por un conjunto múltiple de canales (participación en el ámbito de los centros, de la sociedad civil, voluntariado social...). El artículo 14, por ejemplo, aclara que la composición de los órganos de participación ciudadana deberá asegurar la presencia en los mismos de “.....las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, los colegios y asociaciones profesionales, las organizaciones representativas de los intereses de las personas usuarias de los servicios sociales y las entidades de iniciativa social...”.

Se estima, por tanto, que la ley es suficientemente amplia como para dar cabida a todos los sectores implicados, lo que está garantizado por la composición de los órganos de participación y por el amplio abanico de posibilidades de participación e implicación, que la ley ofrece tanto a los individuos como a los grupos.

Tercera.- Respecto a la observación consistente en que el anteproyecto recoge un *ámbito específico relativo a “condiciones de trabajo” y que establece “marcos alternativos de negociación colectiva”*, ha de señalarse de forma taxativa que no existe en todo el anteproyecto de la ley ni una sola novedad en materia de condiciones de trabajo ni desde luego se establecen métodos de negociación colectiva. Esto excedería el objeto de esta ley que se limita a los servicios sociales y en ningún caso regula materias propias del Estatuto de los Trabajadores ni del derecho laboral.

Cuarta.- En relación con las observaciones realizadas sobre la estructura de

organización y gestión, que preconiza el papel principal que le concede a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, señala el Dictamen, que *con esta asunción de competencias cabe la posibilidad de que se desplace la responsabilidad de la Consejería competente en materia de servicios sociales, dejándola prácticamente “vacía” de contenido.*

En este sentido, el artículo 47, viene a confirmar mediante norma legal, que la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, forma parte del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía en los términos previstos en la Ley e integrará, en el marco de sus fines y de su ámbito de competencias, la coordinación, supervisión y gestión de los servicios, recursos y prestaciones de servicios sociales que se le asignen por la Consejería a la que se encuentra adscrita. Ello en consonancia con los Estatutos que establecen su adscripción a la Consejería competente en materia de servicios sociales, a la que corresponde el impulso y coordinación de sus funciones y competencias (art. 3 Estatutos)

Efectivamente, se coincide con dicho Consejo en la naturaleza instrumental de la Agencia en relación con el ámbito competencial principal de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, sin que ello suponga abandonar o hacer dejación de las competencias por la Consejería, sino que éstas se desarrollan en régimen de autonomía de gestión y de mayor proximidad a la ciudadanía por razones de eficacia y de acuerdo con el principio de instrumentalidad.

Quinta.- Respecto a la observación que indica que la ley *“...necesita una revisión general que aclare de manera inequívoca el concepto de “profesional” de los servicios sociales”*.

Ha de señalar se que el artículo 56 titulado Profesionales y servicios sociales define de manera taxativa y expresa lo que se considera profesional: “ A los efectos de la presente Ley, se consideran profesionales de los servicios sociales aquellos profesionales que tienen como dedicación principal desarrollar actividades

relacionadas con las funciones de los servicios sociales descritas en la presente ley”. Se estima que no hay carencia ni equívoco en este sentido.

Sexto.- Respecto a la cuestión referente a la figura del “Concierto Social”, el Dictamen viene a indicar lo siguiente: *“siendo una figura nueva creada ex profeso en nuestra legislación autonómica, este Consejo entiende que en todo caso debería abordarse dentro de una legislación específica de contratación pública de carácter genera, y no sectorial”*.

Es claro que la Comunidad Autónoma de Andalucía no puede dictar normativa básica sobre contratación general, pero si puede desarrollarla, introduciendo las particularidades que precise la gestión de los servicios sociales.

Actualmente está pendiente la transposición al derecho interno de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, y de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contrato de concesión, finalizando el plazo concedido para la transposición de ambas el día 18 de abril de 2016.

La doctrina constante del Tribunal de Justicia ha venido a determinar que no siempre resulta exigible la transposición expresa y específica de una directiva si el contexto jurídico general asegura ya efectivamente su plena aplicación de modo claro y preciso. No quiere ello decir que no sea necesaria la transposición expresa, sino que hasta tanto se produzca no deben adoptarse decisiones legislativas que impidan la eficacia de las mismas, más bien al contrario, dichas decisiones deben estar incardinadas a la consecución de la plena efectividad de las directivas comunitarias. Así, una Comunidad Autónoma no tiene que permanecer pasiva a la espera de una transposición que, a mayor abundamiento, ha de ejecutarse en nuestro ordenamiento respetando el reparto interno de competencias, lo que implica la de ordenar la gestión de los servicios sociales andaluces a la luz de las propias

directivas.

Indica el Consejo Económico y Social que *el Concierto Social no debe estar regulado en una norma de carácter sectorial*. No obstante debemos poner de manifiesto las ya realizadas en relación con la concertación de servicios sanitarios y educativos, cuya regulación aborda la legislación sectorial.

El concierto sanitario contiene su regulación básica en el artículo 90 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; precepto que atribuye a la responsabilidad de cada Administración en el ámbito de sus competencia la fijación de los requisitos y las condiciones mínimas, básicas y comunes, de la acción concertada que, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma se contienen en los artículos 73 a 77 de la Ley 2/1998, de 15 de junio, de salud de Andalucía.

Los conciertos educativos encuentran su norma básica en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación; en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; en el Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas en Materia de Conciertos Educativos. Esta regulación se completa con la Orden de 23 de diciembre de 2013, por la que se establecen las normas que regirán la convocatoria para solicitar acogerse al régimen de conciertos educativos o la renovación o modificación de los mismos, a partir del curso académico 2014/2015.

En consecuencia, no se estima la consideración realizada por el CES, de que la regulación de tal figura debería abordarse dentro de una legislación específica de contratación pública de carácter general, y no sectorial.

Séptimo.- También realiza el CES unas reflexiones sobre los *casos de discriminación positiva plasmados en el carácter preferencial que otorga la norma a las entidades sin ánimo de lucro*, por encima de la iniciativa social y que según el CES *no se encuentra suficientemente motivado en la norma*.

A este respecto, priorizar a las entidades sin ánimo de lucro, siempre con especial atención a la calidad eficacia y eficiencia del servicio, sobre otras entidades de iniciativa social que cuentan asimismo, con una dilatada y amplia experiencia y prestan un servicio de calidad, es un opción legítima de la Ley, que toma en consideración la situación de los colectivos destinatarios y la necesidad de promoción de las entidades comprometidas con la solidaridad y la lucha contra la pobreza y la exclusión.

Octavo.-En relación con la afirmación de que *el anteproyecto remite a un excesivo desarrollo reglamentario*.

No se comparte dicha afirmación, dada la importancia de la reserva de determinadas cuestiones que deben ser matizadas por la vía de la regulación mediante el Reglamento. El establecer con minucioso detalle la regulación en la Ley, conllevaría a la rigidez para la inclusión, modificación, aclaración de determinadas cuestiones que deben ser reguladas mediante disposiciones de carácter general dada la flexibilidad frente al procedimiento para modificación de una Ley.

La figura del Decreto de Consejo de Gobierno para la regulación del Catálogo de las Prestaciones del Sistema Público se entiende es necesario para la inclusión y regulación en detalle de las distintas prestaciones y recursos con el mayor nivel de detalle posible que se reserva a la figura jurídica del Reglamento, y para la regulación y plasmación de la evolución constante de las necesidades sociales. La definición de las prestaciones garantizadas sí son objeto de enumeración en el Anteproyecto.

OBSERVACIONES AL ARTICULADO

- Artículo 2.

Consideran necesario que se incluya entre las definiciones la correspondiente a “Servicios Sociales”.

No se acepta. Se estima que así como no es necesario definir en las correspondientes leyes sectoriales conceptos como “salud” o “educación” o “cultura”, tampoco lo es reflejarlo en la ley de servicios sociales. Por otra parte, habría que poner de manifiesto la dificultad de construir una definición que abarque de manera amplia y concisa todos los aspectos involucrados en los servicios sociales. Sería una definición mas teórica que empírica y mas ajustada al ámbito académico.

- Artículo 4. letras i) y l)

Se aceptan.

- Artículo 5.

Se propone incluir una nueva letra e) incluyendo a las personas con estatuto de refugiado o asilo.

No se acepta. Este artículo contemplaba esta redacción, pero fue objetada por Gabinete jurídico. La redacción actual es conforme a las recomendaciones y sugerencias de Gabinete Jurídico.

- Nuevo artículo 6bis.

Se acepta.

- Artículo 7.

se acepta

- Artículo 8.

Se acepta

- Artículo 9.

Se acepta.

- Artículo 11.

Se acepta.

-Artículo 15.

Se acepta.

- Artículo 22.

Se acepta.

- Artículo 28.

Sugiere que se especifique y se incluyan los mecanismos de coordinación en este apartado.

No se acepta. Las normas sectoriales que regulan los distintos procedimientos en el ámbito de los servicios sociales articulan procedimientos de coordinación en las distintas áreas de atención, por ejemplo la ley de dependencia establece los mecanismos de actuación tanto de los servicios comunitarios como de los especializados; otras normas específicas también lo contemplan, en materias como violencia, menores, etc. Esto significa que los mecanismos de coordinación existen y se aplican porque hay procedimientos que regulan la actuación de los profesionales y hay también protocolos específicos de actuación, que se adaptan a las necesidades que van surgiendo con la necesaria rapidez y eficacia.

No es, por tanto, lugar idóneo una ley para establecer un procedimiento de actuación, mas propio de un reglamento, o de un protocolo de actuación.

-Artículo 30.

Sugiere que las entidades privadas deberían estar acreditadas en calidad, como requisito previo para acceder a contrataciones públicos.

Se acepta la inclusión de los estándares de calidad. De hecho el artículo 27,3 indica que : “Las condiciones físicas, funcionales y de recursos humanos del centro de servicios sociales responderán a los estándares de calidad que se establezcan para este tipo de servicios en el sistema de certificación de la calidad de los servicios y de la práctica profesional previsto en la presente Ley”.

- Artículo 32.

El CES sugiere que se recoja en el artículo el tamaño y composición de los equipos.

No se acepta. Deben responder a las necesidades de atención que atienden en cada momento. Regular en norma con rango de ley su tamaño y composición, incluso sus mínimos, sería congelar su rango y, por tanto, mermar su eficacia.

- Artículo 39.

apartado 4: Se acepta.

Apartado 5. Sugiere incluir en el proceso de elaboración del catálogo a los agentes económicos y sociales mas representativos, y las organizaciones de consumidores y usuarios.

No se acepta. Este apartado indica que “En el proceso de elaboración del Catálogo se asegurará la participación ciudadana, profesional y de las Administraciones implicadas”. Se estima que la regulación es suficientemente amplia como para dar cabida a todos los sectores implicados.

- Artículo 39 bis.

Sugiere especificar el contenido mínimo de cada una de las prestaciones que recogerá el Catálogo de Prestaciones Sociales, mediante la inclusión de un nuevo artículo bis.

No se acepta: entendemos que el contenido mínimo está ya suficientemente delimitado en el artículo 39 que regula el contenido, las características esenciales de calidad, necesidades a las que las prestaciones dan respuesta, criterios de financiación, naturaleza jurídica de cada prestación, así como las prestaciones que serán ofertadas por los servicios sociales comunitarios y las que corresponde ofertar a los especializados.

- Artículo 40.

Indica el CES la necesidad de incorporar un nuevo apartado con las características de las prestaciones garantizadas.

No se acepta. El artículo 40 establece claramente la definición de las prestaciones garantizadas, y una relación no cerrada de las que así están consideradas, derivando su ampliación a un momento posterior con la aprobación del Catálogo. Los requisitos que se recogen en la observación del CES, de suyo, están incluidos en la propia definición, por lo que se estima que no mejoran la redacción.

Propone asimismo el CES introducir una nueva serie de prestaciones garantizadas.

No se acepta. Las prestaciones garantizadas relacionadas en el art. 40.2 son las inicialmente previstas, pero no son “numerus clausus”, sino que otras podrán irse

incorporando al Catálogo de Prestaciones en función de las necesidades cambiantes de la población y el entorno.

- Artículo 42.

El Ces sugiere una nueva redacción del apartado 2.

No se acepta. Los modelos de pliegos que se utilizan son los generales que publica la Consejería de Hacienda y Administración Pública. Se hace constar que este artículo regula la forma de provisión de las prestaciones previstas en el Catálogo no los requerimientos que deben tener los pliegos.

- Artículo 46.

Se acepta.

- Artículo 56.

Se acepta.

- Artículo 57.

Apartado 3. El CES indica que en este apartado se incluyen materias que forman parte de la negociación colectiva de la organización del trabajo, por lo que sugieren incluir un apartado que recoja la negociación colectiva con los agentes económicos y sociales.

No se acepta. En este artículo no hay mención alguna a condiciones de trabajo que pudieran compeler a la negociación colectiva.

Cuando se habla de mapas competenciales de los diferentes profesionales de los servicios sociales, se refiere en exclusiva a la relaciones de titulaciones necesarias que requiere para abordar la adecuación de la actividad profesional a las necesidades de la población. No se regula en absoluto ni las titulaciones ni las acreditaciones de competencia, establecidas para cada profesión por la normativa estatal. (sería competencia exclusiva del Estado).

Apartado 4. Por otra parte el CES sugiere una modificación del apartado 4, que no

se acepta, ya que lo que se regula aquí es la función docente y de investigación del profesional experimentado en relación con el personal de nuevo ingreso y que carece de experiencia profesional.

Apartado 6. Proponen completar el artículo e incluir al resto de trabajadores.

No se acepta. Es un apartado redactado exclusivamente para los empleados públicos y no pretende ser omnicomprendivo de todas las personas que trabajan en los servicios sociales.

- Artículo 59.

Indica el CES que la ley no puede establecer marcos alternativos de negociación colectiva y diálogo social ya que debe respetar la representación y representatividad que las leyes confieren a cada organización.

No se acepta. Este artículo no regula un marco de negociación colectiva, sino la participación profesional en la mejora y desarrollo de sus funciones.

- Artículo 60.

Letra a) Indica el CES que se sustituya la “formación continua y adecuada” por “formación para el empleo”.

No se acepta. Se estima mas apropiado a la naturaleza de la formación para los profesionales de los servicios sociales el término “formación continua y adecuada” ya que la terminología sugerida nos lleva mas a un ámbito mas específico, el empleo y la formación profesional para el empleo.

Letra f).

Se acepta.

Letra g).

Se acepta.

- Capítulo X.

Los servicios sociales no deben estar sometidos a un código ético ni las personas profesionales que los prestan.

No se acepta. Defendemos la necesidad de contar con un código ético en todo caso, mas para una materia tan sensible como ésta que afecta a personas en situaciones de dificultad social. Podríamos valorar y poner en cuestión algún aspecto del código ético, pero no su propia existencia.

- Artículo 105.

Apartado 1. El CES considera necesario aclarar si las cláusulas sociales constituirán requisito para la adjudicación o simple mérito.

No se acepta. Las cláusulas sociales pueden incorporarse en cualquier fase del procedimiento de contratación administrativa como un requisito de capacidad, como criterio de adjudicación, como condición especial de ejecución....En este caso concreto se incluyen de forma muy clara, como requisitos para la adjudicación del contrato.

Apartado 2.

letra a). Se acepta.

Por otra parte, el Ces considera necesario incluir nuevas cláusulas sociales.

Se acepta parcialmente. Hay algunas sugerencias que no se pueden incorporar, por ejemplo “cumplir con el convenio colectivo, aplicando medidas orientadas..” No se puede incluir como cláusula social el cumplimiento de normas que de por si son de obligado cumplimiento. En el mismo sentido, “aplicar medidas para la efectiva integración laboral de personas con discapacidad “mas allá de las exigencias legales” o “cumplir con la legislación de igualdad vigente...” .

- Artículo 111.

Sugiere el CES incluir un apartado final haciendo hincapié en que el contrato programa deberá ser conocido previamente por la Agencia, de acuerdo con lo indicado por los Estatutos.

No se acepta. El artículo 17 de los Estatutos de la Agencia establece como funciones del Comité Consultivo conocer el programa de actuación, la propuesta de plan plurianual de gestión y la propuesta de plan de acción anual, pero no se refiere al contrato programa. No ha lugar.

Apartado 3.

Se plantea una regulación de este apartado ya que según indica la regulación que se plantea supedita el derecho subjetivo a la propia existencia del crédito.

No se acepta. No forma parte del objeto de esta ley la regulación de los contratos programa. Además hay que tener en cuenta el principio de estabilidad presupuestaria, en todo caso.

- Artículo 117.

Entiende el Ces que no es necesaria la obligación de comunicar previamente y por escrito la lista de precios vigente.

No se estima. Dado que estamos en un sistema público y de garantías públicas y dado el colectivo al que está dirigida las actuaciones y la materia tan sensible, se estima esencial que haya comunicación previa de los precios, si bien los precios son libres.

-Artículo 118.

Se estima.

- Artículo 121.

Considera necesaria una revisión de ese artículo.

No se estima. El régimen de infracciones y sanciones es una novedad digna de mención en esta regulación, ya que antes había que acudir a leyes sectoriales reguladoras de aspectos concretos de los servicios sociales. Se estima que los preceptos que están son los necesarios para mantener los estándares adecuados para el funcionamiento del sistema.

a 12 de noviembre de 2015.

DICTAMEN N° 826/2015

OBJETO: Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

SOLICITANTE: Consejería de Igualdad y Políticas Sociales.

Presidente:

Cano Bueso, Juan B.

Consejeras y Consejeros:

Álvarez Civantos, Begoña
Balaguer Callejón, María Luisa
Escuredo Rodríguez, Rafael
García Calderón, Jesús María
Gutiérrez Melgarejo, Marcos J.
Gutiérrez Rodríguez Francisco J.
Jiménez López, Jesús
Martínez Pérez, María Dolores
Niñoles Ferrández, Isabel
Oya Amate, Vicente Alfonso
Román Vaca, Eduardo.
Sánchez Galiana, José Antonio

Secretaria:

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2015, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

Con fecha 25 de noviembre de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por la Excm. Sra. Consejera, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo tercero, el plazo para su emisión es de quince días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- El 24 de mayo de 2014 la Excma. Sra. Consejera de la entonces Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía. El acuerdo viene acompañado por la siguiente documentación elaborada en el seno de la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias con fechas 5 y 22 de mayo de 2014:

- Memoria funcional.
- Memoria de la incidencia económico-financiera del proyecto de norma.
- Informe de evaluación del impacto de género.
- Test y memoria de evaluación de la competencia.
- Informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia (14 de mayo de 2014).

2.- El 9 de junio de 2014 la precitada Dirección General aporta al procedimiento relación con las entidades a dar trámite de audiencia.

3.- Figura a continuación el borrador núm. 1 del Anteproyecto de Ley, datado a 22 de julio de 2014.

4.- Consta que el Consejo de Gobierno, en sesión de fecha 22 de julio de 2014, acuerda, a propuesta de la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley, concretando consultas, dictámenes e informes legalmente preceptivos, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

5.- El 4 de agosto de 2014 el Secretario General Técnico de la Consejería acuerda la apertura del trámite de audiencia, el sometimiento del Anteproyecto al trámite de información pública y la concesión de un plazo de cuarenta y cinco días para la aportación de sugerencias y alegaciones. Acuerdo que se publica en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía con fecha 12 de agosto de 2014.

Con fechas 4 y 7 de agosto, se remite el Anteproyecto de Ley a las siguientes entidades y organismos concediéndoles trámite de audiencia o solicitándoles la emisión de su informe: Colegio Profesional de Psicólogos de Andalucía Oriental; Federación Andaluza de Mujeres Gitanas; Federación Andaluza de Jugadores de Azar en Rehabilitación; Federación Andaluza de Asociaciones de Emigrantes Retornados; Fundación RAIS; Unión Romaní; Federación Andaluza REDES; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Federación de Asociaciones SURGE; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; EAPN-A; Cruz Roja Española; Cooperación y Desarrollo con el Norte de África; Consorcio de Entidades para Acción Internacional con Inmigrantes; Consejo Andaluz de Colegios Profesionales de Trabajo Social; Comité de Entidades de Representantes de Personas con Discapacidad en

Andalucía; Colegio Profesional de Psicólogos de Andalucía Occidental; Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Andalucía; CC.OO.; Asociación Patronal Andaluza de Entidades de Iniciativa Social y Acción Social; Cáritas Regional de Andalucía; Asociación Andaluza para la Defensa de la Infancia y la Prevención del Maltrato Infantil; UNICEF; UGT; Save the Children; Plataforma Andaluza del Voluntariado; Fundación Secretariado Gitano; Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía; Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos; Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía; Consejo Andaluz de Concertación Local; Secretaría General para la Administración Pública; Federación Andaluza de Alcohólicos Rehabilitados; Federación Andalucía Acoge; Federación Al-Andalus; Ayuntamientos de El Ejido, Vícar, Almería, Níjar, Roquetas de Mar, Adra, Puerto Real, Los Barrios, La Línea de la Concepción, Puerto de Santa María, Rota, Conil de la Frontera, San Fernando, San Roque, Jerez de la Frontera, Chiclana de la Frontera, Algeciras, Cádiz, Barbate, Arcos de la Frontera, Sanlúcar de Barrameda, Puente Genil, Priego de Córdoba, Lucena, Córdoba, Cabra, Montilla, Baena, Palma del Río, Guadix, Baza, Granada, Motril, Maracena, Almuñécar, Loja, Armilla, Isla Cristina, Moguer, Ayamonte, Lepe, Huelva, Almonte, Martos, Alcalá la Real, Úbeda, Andújar, Jaén, Linares, Ronda, Nerja, Vélez Málaga, Alhaurín el Grande, Marbella, Estepona, Cártama, Fuengirola, Málaga, Mijas, Coín, Alhaurín de la Torre, Benalmádena, Torremolinos, Rincón de la Victoria, Antequera, Carmona, Tomares, Morón de la Frontera, Utrera, Coria del Río, Alcalá de Guadaíra, Dos Hermanas, Sevilla, Mairena del Alcor, Bormujos, San Juan de Aznalfarache, Écija, Mairena del Aljarafe, Los Palacios y Villafranca, Camas, La Rinconada y Lebrija; las 8 Diputaciones Provinciales y

Confederación de Empresarios de Andalucía.

En este trámite, consta la recepción de observaciones con la siguiente procedencia: Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa (9 de septiembre de 2014); don JA.C.F. (10 de septiembre de 2014); Colegio Oficial de Psicólogos de Andalucía Oriental (20 de agosto y 26 de noviembre de 2014); UGT (29 de septiembre de 2014); Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales (22 de septiembre de 2014); Ayuntamiento de Málaga (25 de septiembre de 2014); Colegio Oficial de Psicólogos de Andalucía Occidental (18 de septiembre y 26 de noviembre de 2014); Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Andalucía (2 de octubre de 2014); Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad (26 de septiembre de 2014); Ayuntamiento de Granada (23 de septiembre de 2014); Diputación de Huelva (25 de septiembre de 2014); Ayuntamiento de Adra (29 de septiembre de 2014); Diputación de Málaga (24 de septiembre de 2104); Mesa Tercer Sector Andalucía (29 de septiembre de 2014); Izquierda Unida (26 de septiembre de 2014); Federación Andaluza ENLACE (26 de septiembre de 2014); FAAD-FAECTA-LARES Andalucía (26 de septiembre de 2014); Federación Andalucía Acoge (29 de septiembre de 2014); Ayuntamiento de Vélez Málaga (29 de septiembre de 2014); Save The Children (26 de septiembre de 2014); Diputación de Granada (26 de septiembre de 2014); Confederación de Empresarios de Andalucía (26 de septiembre de 2014); Ayuntamiento de El Ejido (26 de septiembre de 2014); Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (25 de septiembre de 2014); Diputación de Jaén (30 de septiembre de 2014); Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (29 de septiembre de 2014); Asociación Andaluza de Centros Católicos de Ayuda al Menor (26 de septiembre de 2014); Ayuntamiento de Rota (30 de septiembre de 2014); Ayun-

tamiento de Huelva (26 de octubre de 2014); don P.G.B. y otros (2 de octubre de 2014); Ayuntamiento de Almería (25 de septiembre de 2014); Ayuntamiento de Loja (3 de octubre de 2014); Diputación de Córdoba (3 de octubre de 2014); Diputación de Sevilla (2 de octubre de 2014); Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (7 de octubre de 2014); Asociación Patronal Andaluza de Entidades de Iniciativa Social y Acción Social (6 de octubre de 2014); Ayuntamiento de Puente Genil (1 de octubre de 2014); don R.L.M. (29 de septiembre de 2014); doña C.M.A. y otros (26 de septiembre de 2014); CC.OO. (7 de octubre de 2014); Ayuntamiento de Cádiz (26 de septiembre de 2014); Plataforma de Profesionales de Tratamiento Familiar de Andalucía (25 de septiembre de 2014); Ayuntamiento de Vícar (6 de octubre de 2014); Consejo Andaluz de Colegios de Diplomados en Trabajo Social (26 de septiembre de 2014) y Ayuntamiento de Algeciras (9 de octubre de 2014).

6.- El 7 de agosto de 2014 la Unidad de Género de la Secretaría General de Políticas Sociales formula observaciones al informe de evaluación del impacto de género.

7.- Constan emitidos en el expediente los siguientes informes: Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias (14 de agosto de 2014); Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (18 de agosto de 2014); Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (22 de octubre de 2014); Secretaría General para la Administración Pública (30 de octubre de 2014); Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía (22 de octubre de 2014); Consejo Andaluz de Concertación Local (23 de octubre de 2014) y Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos (29 de octubre de 2014).

8.- El 29 de septiembre de 2014 la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias, a requerimiento de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, elabora nueva memoria al respecto.

9.- En enero de 2015 se emite informe en el que se valoran las observaciones aportadas hasta el momento al procedimiento. Igualmente, el 29 de enero de 2015, la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias emite informes valorando los emitidos por la Secretaría General para la Administración Pública, el informe de evaluación de derechos de la infancia y el informe del Consejo de la Competencia de Andalucía.

10.- Figura a continuación el borrador núm. 2 del Anteproyecto de Ley, datado a 28 de enero de 2015, recogiendo las observaciones aceptadas. Constan dos copias, una recogiendo las enmiendas y tachaduras y la segunda en limpio.

11.- El 10 de febrero de 2015 la Secretaría General Técnica emite su preceptivo informe, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

12.- Con fecha 15 de mayo de 2015, la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias elabora una nueva versión al Título IV del Anteproyecto de Ley.

13.- El 19 de mayo de 2015 el Gabinete Jurídico emite su preceptivo informe, en el que realiza diversas observaciones al texto propuesto.

Con posterioridad, el 15 de junio de 2015, emite nuevo informe en relación al texto alternativo del Título IV.

14.- El 24 de septiembre de 2015 la Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales de la Consejería de Hacienda y Administración pública emite informe en relación al Anteproyecto de Ley y el 8 de octubre de 2015, la Dirección General de Presupuestos emite el suyo, en el que se formulan diversas observaciones.

15.- Figura a continuación el borrador núm. 3 del Anteproyecto de Ley, en formato Decisión.

16.- El 6 de noviembre de 2015 el Pleno del Consejo Económico y Social emite su dictamen núm. 6/2015 sobre el Anteproyecto de Ley. Dictamen que es valorado en informe de 12 de noviembre, por el órgano que tramita el procedimiento.

17.- Figura a continuación el borrador núm. 4 del Anteproyecto de Ley, en formato Decisión, en el que se recogen las observaciones formuladas por el Gabinete Jurídico, la Dirección General de Presupuestos y el Consejo Económico y Social.

18.- En este momento procedimental han formulado observaciones la Consejería de Salud (17 de noviembre de 2015); la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio (18 noviembre de 2015), y la Consejería de Hacienda y Administración Pública (24 de noviembre de 2015).

19.- El 18 de noviembre de 2015 la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, tras estudiar el Anteproyecto de Ley, acuerda solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

20.- El 23 de noviembre de 2015 la Secretaría General de Servicios Sociales elabora memoria justificativa de la necesidad de incluir en el Anteproyecto de Ley el requisito de inscripción en el Registro de entidades, centros y servicios sociales para ser beneficiario de subvenciones u otras ayudas públicas.

21.- El Anteproyecto de Ley que se somete a dictamen del Consejo Consultivo consta de exposición de motivos, ciento treinta y seis artículos distribuidos en un título preliminar y seis títulos más, seis disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

La Consejería de Igualdad y Políticas Sociales solicita el dictamen de este Consejo Consultivo sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía.

El texto sometido a consulta dedica su título preliminar a las "disposiciones generales", en las que se establece el objeto y ámbito de aplicación de la ley proyectada, para ocuparse a continuación (tít. I) de "la Ciudadanía y los Servicios Sociales". En este título se concretan los derechos y obligaciones de los usuarios de los Servicios Sociales y la "participación ciudadana" (incluyendo la definición de objetivos, regulación de órganos de participación y otros cauces de participación, así como el voluntariado social).

Por su parte, el título II del Anteproyecto de Ley regula el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, definiendo su naturaleza y precisando sus principios rectores, estructura (funcional y territorial), prestaciones sociales, organización y competencias de las Administraciones Públicas en esta materia, así como las competencias profesionales, formación, participación, derechos y deberes de los profesionales de los servicios sociales, investigación e innovación, y Ética en Servicios Sociales.

El título III se ocupa de regular la planificación, calidad y eficiencia, incluyendo la autorización y registro de entidades, centros y servicios, y la Inspección de los Servicios Sociales. A su vez, el título IV regula la "iniciativa privada y social", contemplando las fórmulas de prestación de los servicios sociales, entre las que se presta especial atención al "concierto social" y a otras formas de participación de la iniciativa privada en provisión de los servicios sociales en el marco de la normativa de contratación del sector público. La financiación de los servicios sociales se aborda en el tít. V, y el régimen de infracciones y sanciones en el tít. VI. La

disposición final segunda del Anteproyecto de Ley vendría a modificar la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores de Andalucía, en lo que se refiere a la estructuración de los Servicios Sociales Especializados para personas mayores.

Al entrar en vigor la disposición legal proyectada quedaría derogada la Ley 2/1988, de 4 abril, de Servicios Sociales de Andalucía (disposición derogatoria del Anteproyecto de Ley), pero no así otras disposiciones que se promulgaron para atender a la protección específica que requieren determinados grupos de población o a problemas y necesidades nuevas que justificaron la adopción de normas especiales.

La exposición del Anteproyecto de Ley alude a esta cuestión, recordando el conjunto de disposiciones que, junto con la vigente Ley de Servicios Sociales, han configurado "un completo panorama regulador de los derechos de personas y grupos en Andalucía, en relación con las políticas sociales, atendiendo a sus necesidades y especificidades". Se trata de las disposiciones que a continuación se enumeran: "...la Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en materia de Drogas, la Ley 1/1998, de 20 de abril, del menor de Andalucía, la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad de Andalucía, la Ley 6/1999, de 7 de julio, de atención y protección a las personas mayores de Andalucía, y otras normas más recientes, como son, la Ley 5/2002, de 16 de diciembre, de Parejas de Hecho en Andalucía, la Ley 1/2009, de 27 de febrero, de Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, la Ley

13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género y la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera en Andalucía.

La Ley proyectada no tiene vocación omnicompreensiva, sino que respeta el esquema descrito, en el entendimiento de que las necesidades y exigencias de la protección a determinados grupos de población justifica la existencia de disposiciones especiales, en todo lo que sea compatible con la disposición legal que se postula, cuyo objeto principal es la regulación del Sistema Público de Servicios Sociales y de la iniciativa privada en materia de servicios sociales.

Expuesto lo anterior, nos referiremos al significado de los servicios sociales en el Estado Social y Democrático de Derecho, aludiendo, en primer lugar, a su reconocimiento en las declaraciones de derechos humanos y tratados internacionales.

1. Significación de los servicios sociales en el Estado Social y Democrático de Derecho, a luz del reconocimiento internacional de los derechos humanos.

Ante todo, considerando el alcance de la regulación proyectada, conviene subrayar el significado contemporáneo de los servicios sociales como tarea obligada y sistemática de la Administración Pública al servicio de la "procura existencial" (término procedente de la iuspublicística alemana), esto es,

una función social no sólo encaminada a prevenir y corregir situaciones de desprotección de personas y familias, proporcionándoles prestaciones económicas y servicios necesarios para la subsistencia en condiciones dignas, sino también para revertir dichas situaciones y para mejorar la calidad de vida y el desarrollo personal de determinados sectores de población.

En este sentido, la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley destaca esta concepción de los servicios sociales como "elemento esencial del Estado de Bienestar", que parte del reconocimiento del derecho de las personas a la protección social, en los términos legalmente previstos, con fines de prevención y cobertura de las necesidades individuales y sociales básicas.

Así concebidos, los servicios sociales representan una conquista histórica que cristaliza con el reconocimiento de nuevos derechos de contenido social y económico en las constituciones modernas; una señal de identidad del denominado Estado Social, en el que sobresale la acción prestacional propia de la función social, basada en el principio de solidaridad. La protección constitucional de estos derechos marca un hito en el tránsito histórico que va desde las formas más antiguas de auxilio o ayuda mutua entre miembros de un grupo humano, pasan por los sistemas de caridad y beneficencia (el 27 de diciembre de 1871 fue aprobada en nuestro país la Ley de Beneficencia, aunque sus manifestaciones son muy anteriores en el tiempo) y llega hasta los modernos sistemas de asistencia y bienestar social, que se configuran como requisito *sine qua non* del Estado Social, junto con los sistemas educativos y de salud, con

los que aquéllos se coordina, sin perjuicio de que la actividad prestacional de dichos sistemas pueda manifestarse con mayor o menor intensidad, dependiendo de coyunturas económicas y políticas.

En efecto, los servicios sociales que hoy conocemos responden a la función social que los poderes públicos asumen en el Estado Social; una fórmula política-constitucional que comienza a surgir tras la Segunda Guerra Mundial como evolución del Estado Liberal; un nuevo modelo de Estado que toma a su cargo los compromisos que comporta la función social y la efectiva satisfacción de nuevos derechos que las constituciones recogen en este ámbito, caracterizador del denominado Estado del Bienestar.

En este sentido, la doctrina ha subrayado que mientras que en los siglos XVIII y XIX se pensaba que la libertad era una exigencia de la dignidad humana, ahora se piensa que la dignidad humana (materializada en supuestos socioeconómicos) es una condición para el ejercicio de la libertad.

En este nuevo contexto, han de tenerse en cuenta la Declaración Universal de Derechos Humanos y, en particular, su artículo 25 que establece que 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. Por lo tanto, nos

remitimos al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 10 contempla la más amplia protección y asistencia posible a la familia y el deber de adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes. La Carta Social Europea constituye otro hito importante en el reconocimiento del derecho a la protección mediante servicios sociales. En concreto, además de contemplar la protección de los niños y adolescentes (art. 7), y la protección social, jurídica y económica de la familia, se refiere de manera específica a la asistencia social (art. 13). La Carta establece el derecho a los beneficios de los servicios sociales, que las Partes Contratantes se comprometen a asegurar fomentando u organizando servicios que, utilizando los métodos de un servicio social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social (art. 14.1).

Entre los tratados internacionales que contemplan la protección para determinados colectivos de personas, destacamos la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, de cuyo artículo 3 deriva que los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, tomando todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas (apdo. 2), a lo que se añade el deber de asegurar que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como

en relación con la existencia de una supervisión adecuada. A su vez, el artículo 19 obliga a los Estados Partes a adoptar todas las medidas legislativas administrativas, sociales y educativas apropiadas para la protección del niño, disponiendo su apartado 2 que esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención.

También se ha de subrayar la relevancia en este ámbito de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobados en 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. El artículo 48 de la Convención se refiere al papel que han de desempeñar, entre otros, los servicios sociales, en orden a la habilitación y rehabilitación de las personas con discapacidad, con el fin de que puedan mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida.

2. Marco jurídico de los servicios sociales desde la perspectiva de la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

El análisis de las referencias normativas que proporciona la Constitución exige recordar, ante todo, que la Constitución proclama en su preámbulo la voluntad de la Nación de promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida y el de establecer una sociedad

democrática avanzada, entre otros, y su artículo 1.1 establece que "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho". En congruencia con lo anterior, el artículo 9.2 dispone que *"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"*. Al mismo tiempo, el artículo 10.1 proclama que *"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 son fundamento del orden político y de la paz social"*.

En el contexto específico al que nos referimos, y bajo la rúbrica "principios rectores de la política social y económica" (cap. III del tít. I), la Constitución Española establece los siguientes mandatos para los poderes públicos: han de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y la protección integral de los hijos (art. 39, apdos. 1 y 2); deben promover las condiciones favorables para el progreso social y económico (art. 40.1); están obligados a promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48); realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y a los que ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el título I de la Constitución otorga a todos los ciudadanos, y prestarán especial atención a los ciudadanos durante la tercera edad, entre otros aspectos,

mediante un sistema de servicios sociales que atienda a sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio (art. 50).

Sentado lo anterior, hay que hacer notar que el Estatuto de Autonomía para Andalucía asume un nuevo planteamiento, al colocar las prestaciones referidas no sólo en el plano de los principios rectores o mandatos dirigidos a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, sino también en el de los derechos que pueden ser exigidos por sus titulares, si bien en los términos legalmente previstos.

Así, el Estatuto proclama en su artículo 9.1 que las personas en Andalucía gozan como mínimo de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos ratificados por España, y en este sentido efectúa una mención particular, entre otros, al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la Carta Social Europea.

Desde la óptica propia de este dictamen, cabe subrayar que el Estatuto de Autonomía, al enumerar los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, se refiere, entre otros, a los siguientes: efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces (art. 10.2); cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidas social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social; la especial atención a las personas en situación de dependencia; la integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad; la

integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía, y la promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías (art. 10.3, párrafos 14º, 15º, 16º y 17º, respectivamente).

Asimismo, hay que hacer notar que, según el artículo 37 del citado Estatuto, los poderes públicos deben orientar sus políticas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el capítulo II del título I (a los que seguidamente aludiremos), así como a alcanzar los objetivos básicos previstos en el artículo 10, mediante la "aplicación efectiva" de los principios rectores que se enuncian en el propio artículo 37, y entre ellos los siguientes: protección de las personas mayores y el acceso a unas condiciones de vida digna e independiente; especial protección de las personas en situación de dependencia; autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad; atención social a personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social; integración de los jóvenes en la vida social y laboral, favoreciendo su autonomía personal; y la integración laboral, económica, social y cultural de los inmigrantes (apdo. 1, párrafos 3º, 4º, 5º, 7º, 8º).

En efecto, al examinar los derechos de los que trae causa del Anteproyecto sometido a dictamen, procede, ante todo, destacar que el artículo 23 del Estatuto de Autonomía garantiza el "*derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales*" (apdo. 1), precisando además que "*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” (apdo. 2).

Desde el punto de vista material, los servicios sociales que el Anteproyecto de Ley pretende regular se vinculan, principalmente, con los derechos que el Estatuto reconoce en las siguientes materias: igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos (art. 15), protección contra la violencia de género, incluyendo medidas preventivas, asistenciales y ayudas públicas (art. 16), protección social, jurídica y económica de la familia, incluyendo las parejas no casadas inscritas en un Registro público (art. 17), protección y atención integral de personas menores, incluyendo el derecho a percibir las prestaciones sociales que establezcan las leyes (art. 18), protección y atención integral para personas mayores, en términos tales que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, incluyendo el derecho a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes (art. 19), protección de las personas con discapacidad o dependencia, que 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 (art. 24).

Se trata de preceptos que se ubican en el capítulo II del título I del Estatuto, bajo la rúbrica de “Derechos y deberes” y según el artículo 38, los derechos reconocidos en dicho capítulo *“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 mismo artículo añade que 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”.

Expuesto todo lo anterior, hemos de referirnos al fundamento competencial del Anteproyecto de Ley.

3. Títulos competenciales de la Comunidad Autónoma y del Estado con incidencia en este ámbito.

A la vista del contenido del Anteproyecto de Ley, someramente descrito al principio de este dictamen, cabe afirmar que el fundamento competencial de la disposición legal proyectada radica, fundamentalmente, en el artículo 61 del Estatuto de Autonomía (servicios sociales, voluntariado, menores y familias). En particular, el apartado 1 de dicho artículo dispone lo siguiente:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma 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”.

El propio artículo 61 contempla la competencia exclusiva

de la Comunidad Autónoma en materia de voluntariado (apdo. 2); la competencia exclusiva en materia de protección de menores (apdo. 3) y la competencia exclusiva en materia de promoción de las familias y de la infancia, que, en todo caso, incluye las medidas de protección social y su ejecución (art. 4).

La referida asunción competencial debe relacionarse con lo previsto en el artículo 148.1.20^a de la Constitución Española, según el cual las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de "asistencia social"; expresión que se emplea literalmente en algunos Estatutos de Autonomía (en los del País Vasco, Galicia y Madrid, entre otros), mientras que en otros se utilizan expresiones tales como "asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario", "asistencia y bienestar social, y desarrollo comunitario", u otras como "servicios sociales y asistencia social. Desarrollo comunitario e integración"; expresiones todas ellas que tienen significado equivalente.

En este sentido, cabe recordar que en el anterior Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 diciembre, la Comunidad Autónoma asumió la competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales, orientación y planificación familiar (art. 13.22). Aunque en el artículo 61 del Estatuto vigente no se emplee el término de asistencia social, sino el de servicios sociales, ello no significa en modo alguno menoscabo competencial, ya que ambas expresiones se utilizan con valor equivalente, aunque doctrinalmente admitan matices.

El Tribunal Constitucional ha interpretado en diferentes

ocasiones el concepto de asistencia social a los efectos de delimitar dicha competencia de otros títulos competenciales en poder del Estado. A este respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1986, de 9 de junio (FJ 6), afirma que *“de la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el artículo 148.1.20ª de la Constitución Española y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas.. Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual -con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección-, es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios”*.

De lo anterior no deduce el Tribunal Constitucional que la Seguridad Social no pueda incluir en su seno las prestaciones no contributivas, como se desprende de la STS 239/2002 (FJ 6). Sin perjuicio de lo anterior, hay que recordar la relevancia de la sentencia que se acaba de citar en la delimitación competencial a la que nos venimos refiriendo. Así lo confirma la enunciación que realiza el artículo 61 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en el que se revela la intención del estatuyente de asumir todas aquellas competencias relacionadas con esta materia, incluyendo alguna submateria controvertida y objeto de un conflicto de competencias resuelto a favor de la Comunidad Autónoma en la referida sentencia del Tribunal Cons-

titucional 239/2002, en la que se advierte que *"la inclusión subjetiva en el sistema de Seguridad Social, pudiendo ser un elemento a valorar en cada caso, debe ponderarse con suma cautela, pues difícilmente puede ser determinante o concluyente del deslinde competencial entre aquella materia..."*, añadiendo, que *"la ampliación de las contingencias protegidas por el sistema de la Seguridad Social no excluye de antemano que diversos colectivos de sus beneficiarios precisen de apoyos complementarios para atender necesidades no cubiertas por dicho sistema, de modo que no puede resultar extravagante desde la perspectiva del Estado social de Derecho..."* (FJ 6).

Por todo ello, el Tribunal Constitucional concluye que: *"...establecido el criterio de que no resulta determinante para el deslinde competencial que pretendemos el hecho de que los beneficiarios de las ayudas estén ya incluidos en el ámbito protector de la Seguridad Social, para establecer el canon de enjuiciamiento que nos permita resolver la controversia, podemos afirmar que nada impediría desde la perspectiva de la legitimidad constitucional que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de "asistencia social" otorgasen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que, aun percibiendo prestaciones asistenciales del sistema de Seguridad Social, se encontraran en situación de necesidad, siempre que con dicho otorgamiento no se produzca una modificación o perturbación de dicho sistema o de su régimen económico"* (STS 239/2002 FJ 7).

Dando cuenta de los puntos de fricción y la controversia sobre el alcance del sistema de protección de la asistencia social en relación con la acción protectora de la Seguridad

Social, dejamos subrayado lo expuesto en la sentencia 239/2002, de 11 de diciembre, que supone una novedosa interpretación del artículo 41 de la Constitución, al considerar el Tribunal Constitucional que *"consagra un sistema de protección social encomendado a los poderes públicos que tiene como eje fundamental, aunque no único, al sistema de Seguridad Social de carácter imperativo, el cual coexiste con otros complementarios"*. Por ello considera conforme con la distribución constitucional de competencias la concesión de ayudas que actúan a modo de complemento a quienes ya están incluidos en el ámbito de la Seguridad Social, pues perciben pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. En este orden de ideas, la sentencia 239/2002 considera que *"es una exigencia del Estado social de Derecho (artículo 1 de la Constitución Española) que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del sistema de la Seguridad Social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta de que esta zona asistencial interna al sistema coincide con el título competencial del artículo 48.1.20.ª de la Constitución Española"* (FJ 7).

La conflictividad motivada por la delimitación entre la "asistencia social" y las competencias del Estado previstas en el artículo 149 de la Constitución se evidencia también en relación con el poder de gasto (*"spending power"*). Así, en la sentencia 78/2014, de 28 de mayo (al igual que en las que en ella se citan se dirime un conflicto positivo de competencia que exige dilucidar si una determinada ayuda se encuadra o no en el título competencial "asistencia social") el Tribunal Constitucional, remitiéndose a lo afirmado en la STC 26/2013 (FJ 5), reitera su doctrina anterior en los siguientes térmi-

nos:

“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)”. En el mismo sentido puede verse la STC 227/2012, de 29 de noviembre (FJ 4).

Dicho lo anterior, hay que añadir que el artículo 84 del Estatuto de Autonomía (referido a la organización de servicios básicos), establece que la Comunidad Autónoma puede organizar y administrar todos los servicios relacionados con esta materia (exactamente igual que en educación, sanidad), así como ejercer la tutela de las instituciones y entidades en materia de servicios sociales.

Al hilo de lo anterior, es preciso hacer notar que determinadas normas del Anteproyecto de Ley se proyectan sobre aspectos organizativos (se crean nuevos órganos o se regulan otros existentes) y procedimentales, regulan la iniciativa privada y aspectos de contratación pública en materia de servicios sociales y la inspección, control y sanción de infracciones. Todo ello permite traer a colación la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre autoorganización y procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización (art. 47.1.1.^a) y las potestades de control, inspección y sanción en lo no afectado por el artículo 149.1.18^a de la Constitución (art. 47.1.3.^a), así como la competencia ejecutiva en materia de contratos y concesiones (art. 47.3.3.^a).

Sentado lo anterior, es preciso subrayar la necesidad de que el Anteproyecto de Ley respete las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, pues, como se ha visto, la falta de precisión constitucional del concepto "asistencia social" ha motivado conflictividad entre las Comunidades Autónomas y el Estado. El propio Tribunal Constitucional se ha encargado de matizar la exclusividad que se predica de la competencia en materia de servicios sociales, como se evidencia en la STC 78/2014 (FJ 6) cuando señala:

"... debemos insistir una vez más que 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)."

Dicha sentencia reitera la doctrina expuesta, entre otras, en la *STC 26/2013*, de 31 de enero (FJ 6), en la que se precisa lo siguiente: "El artículo 166 del vigente Estatuto de Autonomía [se refiere al Estatuto de Autonomía de Cataluña] caracteriza las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social como exclusivas; no obstante, como hemos tenido la oportunidad de reiterar, la competencia de la Comunidad Autónoma no impide el ejercicio de las competencias del Estado ex artículo 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sea sobre el mismo objeto jurídico". (*STC [31/2010](#)*, de 28 de junio, FJ 104).

En efecto, aun no contando con un título competencial habilitante en materia de asistencia social, diversos títulos horizontales en poder del Estado han permitido su intervención en este ámbito. La exposición de motivos del Anteproyecto de Ley es consciente de esta compleja realidad, y señala que se ha desarrollado un cuerpo normativo de ámbito estatal, destacando especialmente la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que ha venido a reconocer un derecho subjetivo fundamentado en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, y garantizado mediante un catálogo específico de prestaciones y servicios. Según su disposición adicional octava dicha Ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el

ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1.^a de la Constitución.

El mismo título competencial sirve de amparo al 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, cuyo artículo 48 dispone que las personas con discapacidad y sus familias tienen derecho a unos servicios y prestaciones sociales que atiendan con garantías de suficiencia y sostenibilidad sus necesidades, dirigidos al desarrollo de su personalidad y su inclusión en la comunidad, incrementando su calidad de vida y bienestar social; derecho que se concreta de modo más preciso en los artículos 49 a 52.

Así pues, comoquiera que el Anteproyecto de Ley se ocupa de una realidad compleja, y establece derechos a los beneficiarios de los servicios sociales y modos de prestación, regula la iniciativa privada en los servicios sociales y las autorizaciones correspondientes, contempla la posibilidad de que determinados servicios se puedan prestar a través de fórmulas contractuales, prevé medidas de fomento y establece normas de procedimiento administrativo y sancionador, es preciso atenerse a las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 149.1 de la Constitución (1.^a 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; 2.^a Inmigración y extranjería; 13.^a bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; 18.^a bases

del régimen jurídico de las Administraciones públicas, procedimiento administrativo común, legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, entre otras).

4. Los servicios sociales desde la óptica del Derecho de la Unión Europea.

Ante todo, hay que destacar lo dispuesto en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y particularmente lo previsto en relación con los derechos de las personas mayores (art. 25); la integración de las personas discapacitadas (art. 26); la protección de la familia (art. 33) y el reconocimiento del derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales, que se contempla en el artículo 34 (apdo. 1). Este mismo artículo dispone que toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales (apdo. 2), añadiendo que 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 las legislaciones y prácticas nacionales (apdo. 3).

Considerando las fórmulas de prestación de los Servicios Sociales que han sido objeto de debate durante la tramitación, y la regulación de la técnica autorizatoria en el Anteproyecto de Ley, conviene realizar un somero análisis del tratamiento de los servicios sociales en el Derecho de la Unión Europea.

En este apartado, hay que recordar que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone en su artículo 9 que en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social, entre otras. En este sentido nos remitimos a lo dispuesto en el título X sobre política social, incluyendo la lucha contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social (art. 153).

En este contexto destaca la consideración de los servicios sociales como servicios de interés general gobernados por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia económica y adecuación, con la modulación que esta caracterización justifica en el régimen jurídico que en general se aplica a otros servicios.

A este respecto, nos remitimos a lo expuesto en la "Comunicación de la Comisión -Aplicación del programa comunitario de Lisboa-. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea, de 26 de abril de 2006, COM (2006) 177", en línea de continuidad con el Libro Blanco sobre los servicios de interés, que parte del reconocimiento de las características específicas de los servicios sociales y sanitarios de interés general, y asume la necesidad de precisar el marco jurídico para la modernización de estos servicios.

La Comisión considera que dicha modernización es uno de los principales retos europeos, dado que los servicios sociales cumplen una misión fundamental de cohesión social. Tras

sentar la importancia de la distinción entre servicios de interés general de carácter económico y no económico, y reconocer la libertad de los Estados en la definición y organización de estos servicios, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comunicación recuerda que esa libertad debe ejercerse de forma transparente y sin abusar de la noción de interés general. En el ejercicio de esta libertad -señala la Comisión- los Estados miembros deben tener en cuenta el Derecho comunitario al determinar las modalidades de aplicación de los objetivos y los principios fijados. Así, la Comunicación señala a título de ejemplo que la organización de un servicio público requiere el respeto del principio de no discriminación y del Derecho comunitario de contratos públicos y concesiones. Además, cuando 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 servicios y la libertad de establecimiento, y el derecho de competencia).

En congruencia con este planteamiento se explica el de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que excluye de su ámbito de aplicación los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado [art. 2.j)]; exclusión que debe ponerse en relación con los considerandos 10, 27 y 28 de dicha Directiva.

Por las mismas razones, hay que subrayar que la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, parte del reconocimiento de que los Estados miembros gozan de libertad para organizar la prestación de los servicios sociales obligatorios o de cualquier otro servicio (considerando 6).

La misma Directiva se refiere a las especiales características que concurren en determinadas categorías de servicios que se conocen como "servicios a las personas", entre los que se encuentran ciertos servicios sociales, sanitarios y educativos, y justifica el establecimiento de un régimen específico para los contratos públicos relativos a tales servicios, con un umbral más elevado que el que se aplica a otros servicios. A partir de dicho umbral, según se afirma en el considerando 114, los contratos de servicios a las personas deben estar sujetos a normas de transparencia en toda la Unión. La Directiva reconoce que las peculiaridades de estos servicios llevan al reconocimiento de un amplio margen de maniobra para organizar la elección de los proveedores de los servicios del modo que los Estados miembros consideren más oportuno, precisando que las normas de la presente Directiva tienen en cuenta este imperativo al imponer sólo la observancia de los principios fundamentales de transparencia e igualdad de trato.

Bajo estas premisas, el título III de la Directiva, destinado a la regulación del Regímenes de Contratación Particulares, contempla incluso la posibilidad de "contratos reservados", de manera que los Estados miembros puedan disponer que

los poderes adjudicadores estén facultados para reservar a determinadas organizaciones el derecho de participación en procedimientos de adjudicación de contratos públicos exclusivamente en el caso de los servicios sociales, culturales y de salud que se contemplan en su artículo 74 [contratos públicos de servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo XIV, que se adjudican conforme al capítulo I del referido título III, cuando superen el umbral de 750.000 euros, según lo previsto en el artículo 4.d)] y que lleven los códigos enumerados en el propio artículo 77.

Asimismo, hay que tener en cuenta la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. En ella se justifica un régimen específico para los servicios con menor dimensión transfronteriza, como algunos servicios de carácter social, sanitario o educativo y la amplia discrecionalidad que se reconoce a los Estados miembros para seleccionar a los prestadores de los servicios de la manera que consideren más apropiada, sin perjuicio de que apliquen criterios específicos de calidad a la hora de seleccionar a los prestadores de estos servicios (considerandos 53 y 54). Por dichos motivos se contempla un régimen específico que exceptúa la aplicación plena de la Directiva (art. 19, bajo la rúbrica "Servicios sociales y otros servicios específicos"), al disponer que las concesiones relativas a servicios sociales u otros servicios específicos recogidos en el anexo IV y que entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva se someterán únicamente a las obligaciones contempladas en los artículos que se mencionan (31.3, 32, 46 y 47). Entre ellas, el artículo 31, apartado, exige la publicación de un anuncio de información pre-

via, y el artículo 32 la publicación de un anuncio de adjudicación de la concesión. En todo caso, el correcto empleo de la "libertad de administración" que se reconoce a los Estados miembros para decidir la mejor forma de gestionar un servicio público, debe garantizar *"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 en los servicios públicos"*, como se indica en el artículo 2), así como el respeto de los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia (art. 3).

La justificación y alcance del régimen específico que introducen las Directivas citadas se comprende en el contexto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre contratos de servicios a las personas, y en este sentido nos remitimos a la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con fecha 11 de diciembre de 2014 (asunto C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» y otros; San Lorenzo società cooperativa sociale y otros*). Dicha remisión se efectúa *mutatis mutandis*, dado que la sentencia versa sobre la adjudicación con carácter prioritario y sin licitación de servicios de transporte sanitario de urgencia a organizaciones de voluntariado, pero su doctrina es extrapolable a los servicios sociales por las razones ya indicadas.

Dado que la regulación del Anteproyecto de Ley contempla la gestión indirecta de determinados servicios sociales de responsabilidad pública, y la concurrencia de la iniciativa privada, en los términos legalmente previstos, debe tenerse en cuenta todo lo anterior, de manera que las soluciones por las que opte el legislador, aun amparándose en la especial natura-

leza de los servicios sociales, respeten la publicidad y transparencia de los procedimientos, así como la igualdad de trato y prohibición de discriminación, evitando en todo caso soluciones que puedan estimarse lesivas de las normas de competencia o restrictivas de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (lesión que se descarta en el supuesto analizado en la sentencia antes referida).

Lo expuesto anteriormente justifica la prudencia en las fórmulas de gestión y el respeto de los principios a los que nos acabamos de referir, máxime teniendo en cuenta que nos encontramos en un momento de transición, dado que el plazo de transposición de las Directivas 2014/24/UE y 2014/23/UE finaliza el 16 de abril de 2016.

Así pues, en la tramitación del Anteproyecto de Ley debe prestarse atención a las modificaciones que el legislador estatal introduzca en la normativa básica sobre contratación del sector público, que pueden imponer unas mayores exigencias desde el punto de vista de los principios de publicidad, concurrencia e igualdad de trato, como sucede en la actualidad con diferentes aspectos regulados en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Aunque se observa un riguroso respecto de las Directivas de la Unión en esta materia, la compleja distribución competencial invita a proceder con prudencia considerando la entrada en juego del canon de constitucionalidad proporcionado por la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.18.^a, que no puede perderse de vista, como enseña la re-

ciente sentencia del Tribunal Constitucional 84/2015, de 30 de abril (recurso de inconstitucionalidad 1884-2013), que declara la nulidad del artículo 88.2 de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de ordenación sanitaria de la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el artículo 63 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad de Madrid; precepto que otorgaba preferencia, en la adjudicación de los centros de atención primaria, a las sociedades de profesionales compuestas íntegra o mayoritariamente por profesionales del Servicio Madrileño de Salud con el propósito de promover una mayor implicación de los profesionales en el proceso de desarrollo, racionalización y optimización del sistema sanitario público madrileño.

5. Autonomía local y competencias de las Entidades Locales sobre servicios sociales.

Para finalizar este fundamento jurídico, no pueden dejar de mencionarse las competencias que en esta materia se reconocen a las Entidades Locales en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción resultante de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; competencias en materia de servicios sociales que desarrolla la Ley 5/2010 de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

En efecto, el artículo 92 del Estatuto de Autonomía dispone en su apartado 1, bajo la rúbrica competencias propias de los municipios, lo siguiente: "El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con

plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad. Entre otras materias, el apartado 2.c) establece que los Ayuntamientos tienen competencias propias, en los términos que determinen las leyes, sobre "gestión de los servicios sociales comunitarios".

En relación con dicho precepto estatutario, el artículo 9.3 de la Ley 5/2010 atribuye a los Municipios como competencia propia la *"gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, que incluye: a) Gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios.*

b) Gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios.

c) Promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos, dentro de su ámbito territorial"

Conforme a este esquema competencial, el artículo 54.1 de la Ley 5/2010 contempla un régimen de publicidad electrónica de disposiciones y actos administrativos generales sobre ordenación y prestación de servicios básicos; prestación de otros servicios sociales comunitarios y de otros servicios locales de interés general [párrafos c) y d)].

Por su parte, según el artículo 25.2.e) de la Ley 7/1985, el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia *"evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social"* (anteriormente, en la re-

dación vigente hasta el 30 de diciembre de 2013, "prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social"). El artículo 26 de dicha Ley establece en su apartado 1 que los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios que enumera, y entre ellos, tratándose de municipios con población superior a 20.000 habitantes, el de "atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social" (en la redacción anterior, "prestación de servicios sociales").

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 27 contempla que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias (apdo. 1), y de su apartado 3.c) se desprende que con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, la competencia de "prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer" [párrafo c) de dicho apdo.]

A su vez, el artículo 7.4 de la 7/1985 dispone que: "Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultá-

nea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias."

En este punto, sobre la definición de las competencias de las Entidades Locales en relación con la autonomía local constitucionalmente garantizada, damos por reproducidas las consideraciones que se realizan en el dictamen 827/2009 de este Consejo Consultivo sobre el Anteproyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía.

Sobre la base de las consideraciones precedentes y sin perjuicio de las observaciones que, en su caso, puedan realizarse sobre el Anteproyecto de Ley, cabe concluir que la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias bastantes para su aprobación.

II

En cuanto atañe a la tramitación seguida por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales para la elaboración de este Anteproyecto de Ley, el examen del expediente permite anticipar que se han observado las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación.

En efecto, el procedimiento se inició por acuerdo de fecha 24 de mayo de 2014, de la entonces Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales (actualmente, de Igualdad y Políticas Sociales), a propuesta de la Dirección General de Servicios Sociales y Atención a las Drogodependencias. A este acuerdo se le adjuntó la documentación que se determina en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006, mediante la redacción de un primer borrador, el informe justificativo de la necesidad y oportunidad y la memoria económica, elaborada de conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que en la actualidad se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera).

El Consejo de Gobierno en sesión de fecha 22 de julio de 2014, acordó, a propuesta de la Consejera de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, continuar con la tramitación preceptiva hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley, concretando las consultas, dictámenes e informes legalmente preceptivos, de acuerdo con lo que prescribe el artículo 43.3 de la Ley 6/2006.

Han emitido sus informes preceptivos los siguientes órganos: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (19 de mayo y 15 de junio de 2015), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General Técnica

de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (10 de febrero de 2015), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43.4 de la citada Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (8 de octubre de 2015), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006; Dirección General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos (29 de octubre de 2014), según lo dispuesto en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto; Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía (18 de agosto de 2014), de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto 58/2006, de 14 de marzo.

También figura en el expediente el test y la memoria de evaluación de la competencia (22 de mayo de 2014), expresándose que la norma afecta a la competencia, en tanto que introduce limitaciones en el libre acceso al mercado, pero los beneficios para la ciudadanía superan a los posibles perjuicios.

Consta en el expediente, informe del Consejo Andaluz de Concertación Local (23 de octubre de 2014), dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3.a) de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre; informe que fue elaborado por su Comisión Permanente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la citada Ley.

También se ha emitido el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (22 de octubre de 2014), de conformidad con lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Asimismo, consta el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose con lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.4 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. A este respecto, consta que la Unidad de Género de la Secretaría General de Políticas Sociales ha formulado diversas observaciones al citado informe, con fecha 7 de agosto de 2014. De igual modo, figura el informe sobre el enfoque de derechos de la infancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula.

El Pleno del Consejo Económico y Social de Andalucía, en sesión celebrada el 6 de noviembre de 2015, emitió su preceptivo dictamen, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

Por otra parte, se ha cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados, de acuerdo con las prescripciones del artículo 43.5 de la Ley 6/2006. En efecto, los antecedentes obrantes en el expediente revelan que se ha conferido audiencia a un nutrido grupo de organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. Asimismo, el expediente acredita que el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía fue sometido al trámite de información pública (BOJA de 12 de agosto de 2014).

En ese plano, hay que destacar la relevancia del artículo 13.1.b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en el que se dispone la publicación de "Los anteproyectos de ley cuando, tras la preceptiva elevación por la Consejería competente, sean conocidos por el Consejo de Gobierno", así como "la publicación de los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos" cuando se soliciten los dictámenes, en su caso, al Consejo Económico y Social de Andalucía y al Consejo Consultivo de Andalucía, y finalmente, la publicación de los proyectos de ley tras su aprobación por el Consejo de Gobierno.

Precisado lo anterior, el Consejo Consultivo debe destacar la amplitud con la que se ha concebido el trámite de audiencia, dada la relevancia social de la norma, concediendo un plazo de 45 días naturales para que los interesados pudieran formular alegaciones. La participación de las personas concernidas por la futura Ley de Servicios Sociales de Andalucía en su gestación es esencial, porque pocas disposiciones legales repercuten como ésta de un modo tan directo e intenso sobre la población en general y sobre las personas físicas y colectivos destinatarios de las prestaciones propias estos servicios, así como sobre las entidades y profesionales encargados de prestarlos. En el expediente constan alegaciones de la más variadas procedencia: partidos políticos; sindicatos; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Confederación de Empresarios de Andalucía; Colegios Profesionales; Consejo Andaluz de Mayores; Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza; Andalucía Acoge y diversas asociaciones y plataformas, algunas de profesionales y gerentes de servicios sociales, Ayuntamientos, Diputaciones y particulares.

La participación en la configuración de los servicios sociales es un valor fundamental, como tal reconocido en las Declaraciones de Derechos referidas en el anterior fundamento jurídico, en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. El propio Anteproyecto de Ley articula en este sentido diversas vías de participación, que no necesariamente pasan por la constitución de órganos representativos de los diferentes intereses involucrados en las políticas sociales. Por todo ello, el Consejo Consultivo debe destacar especialmente la tarea desarrollada por el Centro Directivo responsable de la tramitación, que ha valorado las observaciones y sugerencias formuladas durante la tramitación de la norma, explicitando las razones para su aceptación o rechazo. De este modo, como viene subrayando el Consejo Consultivo, cobran verdadero sentido los trámites desarrollados.

Finalmente, la disposición proyectada se ha sometido, antes de su remisión a este Órgano Consultivo, al conocimiento de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril.

III

Sentado lo anterior, procede examinar el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Andalucía, que se justifica por los cambios sociales y jurídicos producidos desde la aproba-

ción de la vigente Ley de Servicios Sociales en 1988. Entre ellos, un marco jurídico diferente que justifica un nuevo enfoque de los servicios sociales en Andalucía, partiendo de nuevos tratados internacionales en la materia, del vigente Estatuto de Autonomía y de las modificaciones operadas en la normativa estatal y autonómica, así como en el Derecho de la Unión Europea.

Desde una perspectiva global, el Consejo debe subrayar la relevancia que cobra en el Anteproyecto de Ley la coordinación de los servicios sociales con otros servicios indispensables para el bienestar social y el pleno desarrollo de la personalidad, como los de salud, educación y empleo. Hay que hacer notar que dicha coordinación no sólo viene contemplada, implícita o explícitamente en las normas internacionales expuestas en el primer fundamento jurídico de este dictamen, sino que es una exigencia lógica, demandada por el principio de buena administración, y acorde con los principios constitucionales y estatutarios que rigen el gasto público. A este respecto, se recuerda que, partiendo de lo dispuesto en el artículo 31.2 de la Constitución, el artículo 189.1 del Estatuto de Autonomía establece que el gasto público de la Comunidad Autónoma realizará una asignación equitativa de los recursos disponibles en orden a la satisfacción de las necesidades a cubrir, teniendo en cuenta los fines constitucionales y estatutarios encomendados a los poderes públicos, así como los principios de estabilidad económica, eficiencia y economía que han de guiar su programación y ejecución, a lo que añade que en todo caso se velará por la prestación de un adecuado nivel de los servicios públicos fundamentales y por la salvaguardia de los derechos sociales y la igualdad de oportunidades (apdo. 1).

En materia de servicios sociales es fundamental la acción concertada de los poderes públicos no sólo para la mayor eficacia del servicio, sino también para la buena administración y empleo eficiente de los fondos públicos, y la preservación del principio de solidaridad. En este sentido se justifica el enfoque multidisciplinar y la coordinación (a la que alude el referido artículo 189 del Estatuto de Autonomía, en su apartado 3), especialmente con los servicios de salud, por lo que ha de valorarse positivamente que el principio de coordinación ya previsto en la vigente Ley se refuerce el articulado del Anteproyecto de Ley (arts. 44, 59 y 52 entre otros). Especialmente importante es también el desarrollo de las obligaciones de los usuarios de servicios sociales evitando abusos y fraudes que merman los recursos públicos en detrimento de la atención a las personas más necesitadas. Se trata de una exigencia del artículo 189.3 del Estatuto de Autonomía, que prevé la instauración de controles económico-financieros y de eficacia, tanto internos como externos, así como la revisión e inspección de prestaciones y la lucha contra el fraude en su percepción y empleo.

En suma, el principio de coordinación que contempla el Anteproyecto de Ley a lo largo su articulado es fundamental en los dos planos indicados (calidad y eficacia del servicio, desde una visión multidisciplinar e integral) y cumplimiento de las obligaciones de los usuarios, y así lo destaca este Consejo Consultivo, aunque la lectura del Anteproyecto pueda dar la impresión de que se reitera dicho principio en esta materia.

También merece especial mención la regulación de instrumentos de gestión como los contratos-programa, y otros ampliamente experimentados en la sanidad pública. La inspiración del Derecho sanitario es también visible en determinadas cuestiones sustantivas, relacionadas con la autonomía de los usuarios y del respeto a su dignidad, así como con el derecho de información y la figura del profesional responsable de la atención.

Del mismo modo, destaca el valor que el Anteproyecto de Ley concede a la participación de los usuarios, colectivos y entidades concernidos por los servicios sociales.

En definitiva, la lectura del Anteproyecto de Ley permite afirmar que refleja los cambios sociales y jurídicos que se han producido desde la promulgación de la Ley 2/1988, no sólo en aspectos formales u organizativos, sino también sustantivos. Desde la perspectiva de modernización sugerida por la instituciones europeas, la nueva configuración de los servicios sociales debería tener en cuenta los criterios que se enuncian en la Comunicación de la Comisión, de 26 de abril, «Aplicación del programa comunitario de Lisboa, Servicios Sociales de interés general en la Unión Europea» (COM (2006) 177 final), apostando por la evaluación comparativa y de control de calidad y la participación de los usuarios en la gestión, así como por la descentralización de la organización con el establecimiento de servicios a nivel local o regional.

En cuanto a las opciones de regulación sobre autorizaciones y modos de gestión de los servicios sociales de las que se

ocupa el Anteproyecto de Ley, desde la óptica del Derecho de la Unión, sin perjuicio de las observaciones particulares que pudieran realizarse, se considera que dicha regulación responde a las exigencias de calidad que se reflejan en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de diciembre de 2011, titulada «Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa» COM(2011) 900 final. Todo ello, considerando que el análisis de las opciones legislativas que se plasman en el Anteproyecto de Ley, debe realizarse teniendo en cuenta la específica problemática de los servicios sociales, tal y como se contempla en la denominada Directiva de Servicios -2006/123/CE- y en las Directivas 2014/24/UE y 2014/23/UE, en materia de contratación.

Expuesto lo anterior, el examen del Anteproyecto de Ley lleva a realizar las siguientes observaciones.

1.- Sobre la redacción. El texto examinado ha cuidado los aspectos gramaticales considerando la dificultad que presenta la redacción de una ley que, en determinados aspectos es compleja y presenta contenidos técnicos, de difícil comprensión para sus destinatarios. Sin embargo, se aconseja una nueva revisión que haga posible una mejora en cuestiones ortográficas y semánticas. Así en lo que se refiere al uso de mayúsculas, no siempre se sigue un mismo criterio. Expresiones o términos tales como "Administraciones Públicas", "Administración", "la presente Ley", "Derecho" (que así se distingue del derecho subjetivo) que en general se escriben con mayúscula inicial, aparecen en alguna ocasión escritos con minúscula. Lo mismo sucede con la expresión "Entidades Locales" (a título de ejem-

plo, en los artículos 18.1 y 21.1 del Anteproyecto de Ley se escribe "entidades locales", mientras que en el artículo 23.2 y 36.5 se escribe Entidades Locales). Las palabras "leyes" y "ley" no deberían escribirse con mayúscula inicial cuando se utilizan genéricamente y no se refieren a disposiciones legales identificadas en el mismo texto. Sin embargo, en la exposición de motivos, párrafo primero, encontramos la expresión "recogidos en las Leyes". La expresión "esta Ley" se escribe correctamente en la exposición de motivos, mientras que en el articulado se lee "esta ley" -arts. 7, apdo 2; 54, apdo. ñ: 95, apdos.2 y 4; 97, apdo.1 y 115, apdo.2- y otra veces "esta Ley", como puede verse, a título de ejemplo, en el artículo 6.1).

En ocasiones se abusa de las mayúsculas para aludir a actos, documentos individualizados, o acciones que no deberían escribirse con mayúscula inicial (ej.: "Proyecto de Intervención Social"; "Estrategia global de Calidad, Eficiencia y Sostenibilidad"; y "Programas y Planes de Acción"). Lo mismo sucede con expresiones como "Protección Social" (ej. en el párrafo primero de la exposición de motivos).

También debería revisarse el empleo de la tilde, que en alguna ocasión se utiliza improcedentemente [ej.: en el inciso del artículo 5.1.d) "aún cuando no residan...", la palabra aún no debe llevar tilde, pues se utiliza con significado equivalente a "aunque". Por otro lado, en diferentes ocasiones se utilizan las conjunciones "y/o". El Consejo Consultivo ha expresado en sus dictámenes que la combinación de ambas conjunciones separadas por el signo gráfico ("barra oblicua") es incorrecto y no está admitido por la Real Academia Española,

aunque resulte cada vez más frecuente en textos administrativos y jurídicos. Dicho uso combinado (procede de la expresión inglesa *and/or*) es innecesario, olvida, según la RAE, que la conjunción "o" puede expresar en español ambos valores conjuntamente. Se desaconseja el uso de esta fórmula, salvo que resultara imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos (así se indica en el Diccionario panhispánico de dudas, 2005).

Por otra parte, cuando la norma va dirigida a la población beneficiaria de los servicios sociales, debe evitarse el empleo de términos inusuales, aunque no sean incorrectos y estén admitidos en nuestra lengua. Así, el término empoderamiento se utiliza en la exposición de motivos, en la expresión "garantizar el empoderamiento de las personas", que aparece en el artículo 44.2, y en los artículos 57.2.a), 61.h) y 77.2. Según el Diccionario panhispánico de dudas, es un calco del inglés (*empowerment*) y se suele emplear en textos de sociología política con el sentido de "conceder poder [a un colectivo desfavorecido socioeconómicamente] para que, mediante su autogestión, mejore sus condiciones de vida". El verbo empoderar ya existía en español como variante desusada de apoderar, y aunque en el contexto del Anteproyecto de Ley pretende utilizarse con el significado específico apuntado, el Consejo Consultivo considera que debería sustituirse por expresiones equivalentes, más comprensibles para los destinatarios finales de la norma. Otro tanto puede afirmarse en relación con la palabra "partenariado" (procedente del inglés "partnership") cuyo uso no está admitido por la RAE. Dicho término, que se emplea en la exposición de motivos y en el artículo 108, debería sustituirse por otro de significado equivalente.

2.- Observación general de técnica normativa. El examen de conjunto del Anteproyecto de Ley lleva a destacar su extensión (136 artículos), que contrasta con la de la vigente Ley de Servicios Sociales (33 artículos).

Esta constatación y la extensión de algunos artículos y apartados, lleva a sugerir, como ha hecho este Consejo Consultivo en otras ocasiones (dictamen 556/2009, referido al Anteproyecto de Ley de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía) que se elabore y se apruebe un índice formando parte de la propia ley; índice que se insertaría inmediatamente antes de la parte expositiva, tal y como aconsejan las directrices de técnica normativa.

Por otro lado, desde hace años viene señalando este Consejo Consultivo que el empleo de una buena técnica normativa ayuda a simplificar las leyes y reglamentos, cuya calidad y eficacia no están en directa relación con su extensión y densidad.

La simplificación de la legislación es un objetivo compartido por las instituciones de la Unión Europea (recuérdese a este respecto las diversas iniciativas que se han tomado desde la "Comunicación de la Comisión, de 5 de junio de 2002, Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador» [[COM \(2002\) 278](#) final"] y las instituciones nacionales, y existe especial interés que se haga realidad al establecer el marco normativo de los servicios de interés general, como se refleja en las Comunicaciones antes referidas en relación con los ser-

vicios sociales.

En este mismo sentido, ha de recordarse que, entre los "principios de buena regulación" recogidos en el artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, se encuentra el de simplicidad, que exige que "toda iniciativa normativa atienda a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo".

Aunque dicho precepto quedará derogado con efectos de 2 de octubre de 2016, en virtud de la disposición derogatoria única.2.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la vigencia de dicho principio es incuestionable y su virtualidad queda subsumida en los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de dicha Ley, conectando de modo particular con los de proporcionalidad y necesidad, así como con el principio de buena administración (art. 31 del Estatuto de Autonomía) y simplificación de procedimientos (art. 133.1 del Estatuto de Autonomía), además de estar implícito en el artículo 43 de la Ley 6/2006.

En este sentido, el Consejo Consultivo viene observando que las disposiciones legales y reglamentarias incorporan normas en las que no sólo se establecen principios y fines, reglas que facultan o prohíben; reglas que habilitan o impiden determinados comportamientos; reglas que reconocen derechos e instrumentos para su exigibilidad; normas que precisan presupuestos y consecuencias, cauces de actuación, prohibiciones y sanciones para la defensa de los bienes jurídicos tutelados,

sino que en muchas ocasiones los preceptos jurídicos incorporan explicaciones sobre lo que en cada caso se pretende, más propias de la parte expositiva de las normas o de la memoria e informes que constituyen antecedentes de tales normas (es una práctica generalizada, que afecta a las normas estatales, autonómicas y locales, y a las emanadas de otras entidades con potestades normativas).

Así sucede a menudo en el Anteproyecto de Ley, en que los preceptos acogen diversas fórmulas explicativas, introducidas con expresiones tales como "para garantizar...", "con el fin de facilitar..." (arts. 52.2, 51.2), "para que el sistema..." (art. 48.2), "con el objeto de conocer las infraestructuras..." (art. 80.2), entre otras. De ese modo, los preceptos ya de por sí numerosos y extensos, crecen innecesariamente, dificultando la comprensión de lo que se prescribe. Algo que debe evitarse, excepto en los supuestos en que la explicación o la motivación viene exigida por el Derecho de la Unión o la normativa estatal. Así sucede, por ejemplo, con el inciso "en tanto desarrollan algunas prestaciones ligadas a la salud pública", del artículo 80.1, que viene a justificar el porqué de la autorización de centros y servicios", y con la expresión "Dado que concurren razones imperiosas de interés general", que motiva una opción del legislador a favor de los efectos desestimatorios del silencio administrativo (artículo 80.5).

También se podría simplificar el Anteproyecto de Ley evitando redundancias o reiteraciones (algunos principios como el de proximidad, aparecen enunciados en múltiples ocasiones) y utilizando un estilo más directo. En este orden de ideas, de-

berían evitarse expresiones programáticas si no cumplen al menos un papel orientador de futuros desarrollos reglamentarios, o reproducen lo que ya está contenido o resulta deducible de normas de rango superior, pues de otro modo la ley proyectada pierde en autoridad y estima social, y el legislador confunde su papel con el que ya desempeñó el poder estatuyente.

3.- Exposición de motivos. En el **primer párrafo del expositivo II** debería modificarse la expresión "De esta forma y recogiendo estos principios..." pues no es del todo precisa.

Tampoco resulta adecuada la expresión "determinadas poblaciones diferenciadas" en el **párrafo segundo del mismo expositivo**, pues tal y como está redactado dicho párrafo, comprendería la familia y los hijos.

Por otra parte, el Consejo Consultivo considera que **en este mismo expositivo se podría hacer una enunciación más ordenada de los títulos competenciales**, en el sentido expuesto en el primer fundamento de este dictamen. En la redacción examinada, el párrafo tercero del expositivo II se ocupa de esta cuestión, después de que el párrafo segundo haya aludido al mismo tiempo a los principios rectores constitucionales que deben informar la legislación en la materia, al artículo 148.1 de la Constitución y al título competencial del Estado contenido en el artículo 149.1.1^a de la Constitución. A su vez, el párrafo cuarto se ocupa de los derechos que se reconocen en el Estatuto de Autonomía relacionados con los servicios sociales, y al mismo tiempo a las competencias de las Entidades Locales, para después aludir a la Ley 39/2006, como manifestación de la intervención legislativa del Estado en la materia. Una exposi-

ción, que resulta desordenada e incompleta.

Por otro lado, en el **párrafo primero del expositivo IV** debería revisarse la expresión "concertados o vinculados", en referencia a los recursos del Sistema Público de Servicios Sociales, pues el término "vinculados" no se utiliza después en el articulado, ni tiene un significado preciso.

Tampoco parece apropiada la expresión "panel de derechos", utilizada en el **párrafo tercero del expositivo V**. En el **quinto párrafo de este mismo expositivo** se subraya que "se crea el Área de Servicios Sociales como espacio para la planificación y gestión de los servicios, recursos y prestaciones de su ámbito territorial", lo cual resulta repetitivo, pues ya antes, en el expositivo IV, párrafo segundo, se destaca que "se introduce una nueva escala que la configura, que es el Área de Servicios Sociales, como espacio general de planificación y gestión de los recursos del Sistema".

4.- Artículo 1, párrafo b). Según este precepto, la Ley tiene como objeto "*Ordenar y regular, a tal efecto, 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 legalmente*". En primer lugar, el inciso "a tal efecto" debería sustituirse por la expresión "a los efectos previstos en el párrafo anterior" u otra equivalente. Por otro lado, estando en sede legal, resulta chocante la expresión "*en los términos y condiciones establecidos legalmente*". Sería mejor indicar "en ésta Ley y en

las que completen la regulación de dicho acceso".

5.- Artículo 2, apartados 5, 6 y 9. Según el **apartado 5**, "*se consideran entidades con ánimo de lucro las personas físicas empresarias y las personas jurídicas con ánimo de lucro que adopten cualquier forma societaria reconocida por la legislación civil o mercantil y que realizan actividades de servicios sociales*". Hay que afirmar que la definición de las entidades con ánimo de lucro se formula en términos tautológicos y además incorrectos, pues una persona física no puede ser considerada como una "entidad", ya que este sustantivo se identifica con las personas jurídicas.

Por otra parte, al definir las entidades de iniciativa social, el **apartado 6** se refiere a las fundaciones, asociaciones, organizaciones de voluntariado y demás entidades e instituciones sin ánimo de lucro, "*a excepción de las entidades públicas territoriales que realizan actividades de servicios sociales*". Sin embargo, tal definición, que se efectúa por contraposición, no es del todo exacta, pues existen entidades públicas que realizan actividades de servicios sociales siendo Administración institucional y, por tanto, no territorial; entidades que no son "de iniciativa social" en el sentido expresado por la Ley, sino personas jurídicas vinculadas a las Administraciones territoriales que operan instrumentalmente en el campo de los servicios sociales.

Por otro lado, debería sustituirse el sustantivo "herramienta", empleado en el **artículo 9** por otro más preciso.

6.- Artículo 3, apartado 2.d). Según este apartado, a los servicios sociales no integrados en el Sistema Público le serán de aplicación las disposiciones reguladoras de las materias que se enuncian en los párrafos a), b) y c), y "*Aquellas otras disposiciones que expresamente se establezcan*". En primer lugar, cabe señalar que debería subsanarse la falta de concordancia que se aprecia entre el enunciado de apertura del apartado y el párrafo d):

"...será de aplicación...*las disposiciones que regulen: Aquellas otras disposiciones que expresamente se establezcan*".

Además, razones de seguridad obligan a precisar si la referencia se realiza a otras disposiciones que se establezcan en el futuro, o se pretende aludir a disposiciones que regulen otras materias cuando expresamente se establezca en la propia Ley de Servicios Sociales de Andalucía o en otras normas de desarrollo.

7.- Artículo 5. En primer lugar, la expresión empleada en el artículo 5.1.a) "*vecindad administrativa en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*", debería sustituirse por "*vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía*", que es la utilizada en el artículo 5 del Estatuto de Autonomía, o, más llanamente, "*con vecindad administrativa en Andalucía*" que es la expresión contenida en el artículo 12 del propio Estatuto (precisamente al establecer los titulares de los derechos que regula en el título I).

Por otro lado, el inciso *"que carezcan de la nacionalidad española"*, incluido en el apartado 1.b) podría inducir a confusión, ya que el apartado 1.a) se refiere a *"todas las personas con nacionalidad española"*, así como a las que sean nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y tengan vecindad administrativa en cualquier municipio de Andalucía. Quiere ello decir que cualquier persona con nacionalidad española está incluida en el ámbito subjetivo definido en el artículo 1.a), incluyendo, por tanto, a quienes pudieran ser también nacionales de países que no sean miembros de la Unión Europea.

Asimismo, hay que referirse a la modificación sufrida por el apartado 1.c), que inicialmente se refería a los exiliados, refugiados o apátridas, en términos parecidos a los que contempla la vigente Ley (art. 3.2). Podría resultar extraño que un cuarto de siglo después desaparezca esa referencia expresa, que es una constante en la legislación autonómica. Por ser la más reciente, nos remitimos en este sentido a lo dispuesto en el artículo 6.1.c) de la Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura.

La supresión de la referencia específica a los exiliados, refugiados o apátridas se debe a una observación del Gabinete Jurídico en la que advierte que, según el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 4/2000, *"Se consideran extranjeros a los efectos de la aplicación de la presente Ley a los que carezcan de la nacionalidad española"*. De donde se extrae que, a falta de distinción, *"el régimen de los citados debería ser equivalente*

al del resto de extranjeros”.

Pues bien, el Consejo Consultivo considera que la referencia a los exiliados, refugiados o apátridas, tiene significación propia y puede seguir realizándose, naturalmente con respeto de lo dispuesto en los tratados internacionales y en la legislación en materia de extranjería, pues no se trata de definir el Estatuto de los Refugiados y Apátridas, sino de prestarles asistencia social. En este sentido, se recuerda que la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 obliga a los Estados Contratantes a conceder a los apátridas que residan legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

No ignora este Consejo Consultivo que la lectura de los reales decretos de trasposos en materia de servicios sociales a las Comunidades Autónomas y las funciones desarrolladas por la Administración del Estado, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, en materia de acogida integral, promoción e integración para inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria, pueden generar dudas sobre esta cuestión.

Pero, en primer lugar, debe recordarse que los reales decretos de trasposos no son atributivos de competencias, y refiriéndose a determinadas ayudas a inmigrantes, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre su encuadramiento en la

competencia de asistencia social y no en el título competencial que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1.2ª de la Constitución. Así, entre otras, la STC 26/2013, de 31 de enero, cuya doctrina puede extrapolarse a los supuestos examinados, señala lo siguiente:

«...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-. Sin embargo, se debe excluir que sobre tal ámbito incida la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.2 CE. Así, 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, entendiendo a estos efectos como innovadores 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, como explicaremos ahora, de la materia de asistencia social... 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... un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población... una

técnica pública de protección... 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 actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local». (FJ5)

8.- Artículo 6, apartado 2. En su inciso final, se refiere este apartado al "*orden de prelación que objetivamente se establezca*". Aunque se trata de una expresión correcta y con un significado conocido (expresivo de antelación o preferencia, como se indica el Diccionario de la Lengua Española de la RAE,) quizá sería más adecuado referirse a "*los criterios de prioridad en la asignación que objetivamente se establezcan*".

9.- Artículo 7, apartado 2. Debería mejorarse la redacción en lo que concierne a la expresión "ejercicio de los sistemas de impugnación administrativa". Cabe pensar que, al utilizar tal expresión, el legislador pretende contemplar otras fórmulas y vías de impugnación distintas de los tradicionales recursos administrativos. En este sentido, el artículo 107.2 de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé la posibilidad de que las leyes puedan sustituir el recurso de alzada, "por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje" (en el mismo sentido se pronuncia el artículo 112.2 de la Ley

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Pero en todo caso lo que los titulares del derecho ejercitan no son "los sistemas de impugnación" sino los recursos, reclamaciones y demás vías de impugnación, y en este sentido debería modificarse la redacción del apartado comentado.

10.- Artículo 8, párrafos c) y g). El **párrafo c)** consagra el derecho a "*unos servicios de calidad y en proceso de mejora continua, que fortalezcan las capacidades de las personas usuarias y de los grupos en que se integran, así como del entorno social*". Hay que hacer notar que el derecho a exigir unos servicios de calidad puede ser exigido porque es posible definir reglamentariamente parámetros medibles o verificables, acreditativos de dicha calidad, pero es difícil configurar un derecho a que dichos servicios de calidad se presten "*en proceso de mejora continua*"; es decir, un proceso *in faciendo*, que es más propio de un objetivo o desiderátum que de un derecho subjetivo.

Más relevante es la observación sobre el **párrafo g)**, en el que se establece el derecho "A dar instrucciones previas para situaciones futuras de limitación de la capacidad de obrar respecto a asistencia o cuidados que se le puedan procurar y derecho a la autotutela, entendiéndose por ello la posibilidad de nombrar anticipadamente a la persona que le representará y ejercerá la tutela sobre su persona y bienes en caso de pérdida de su capacidad de autogobierno, en los términos previstos en el Código Civil". La primera parte de la norma no suscita problemas, en la medida en que se mueve en ámbito de competencia autonómico, esto es, en el la asistencia en materia de

servicios sociales. Sin embargo, el legislador autonómico no puede proclamar en la Ley de Servicios Sociales un derecho subjetivo a que "la persona en relación con los servicios sociales" (así es como comienza el enunciado del artículo) pueda nombrar a la persona que le representará y ejercerá la tutela sobre su persona y bienes en caso de pérdida de su capacidad de autogobierno en los términos del Código Civil..." Eso y lo que sigue no es jurídicamente viable, aunque la intención no sea evidentemente la de invadir la competencia del Estado sobre la legislación civil (art. 149.1.18.^a), porque el legislador autonómico no puede contemplar como derecho de un ciudadano que se relacione con los servicios sociales lo que corresponde decidir al legislador estatal, dando lugar a una confusión que podría acarrear la inconstitucionalidad del precepto. Por consiguiente, el precepto debe modificarse en este punto.

11.- Artículos 9, párrafo f) y 10.2. Similar problema al anterior se plantea con la parte final de **párrafo f) del artículo 9**, que en su primera parte se refiere al derecho a 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, exigiendo que el consentimiento deba ser otorgado siempre por escrito cuando la intervención implique ingreso en un servicio de alojamiento o en un centro residencial. El problema radica en la segunda parte: "A efectos de lo anterior, el consentimiento de las personas con capacidad modificada judicialmente o de las personas menores de edad se otorgará conforme al procedimiento legalmente establecido". Es verdad que no añade nada a lo ya contemplado por el legislador estatal al respecto, pero tal y

como está redactada la norma, parece que el legislador autonómico se coloca en una posición de supraordinación, concretando el ejercicio del derecho que reconoce en relación con las personas con capacidad modificada. En este caso, basta con señalar que en el caso de personas con capacidad modificada se estará a lo que resulte de la correspondiente resolución judicial, o expresión equivalente.

El mismo problema presenta el **artículo 10.2**, en el que el legislador autonómica parece asumir nuevamente un papel de supraordinación, al señalar en la parte final del precepto: "les serán de aplicación, además, los derechos recogidos en su legislación específica" (se refiere entre otros a los menores y a las personas con capacidad modificada), cuando no puede ser de otro modo. Por eso la norma debe modificarse.

12.- Artículo 14. Debería introducirse alguna precisión sobre el modelo participativo de "coordinación abierta" al que alude dicho artículo, sin mayor concreción sobre su significado.

13.- Artículo 15, apartados 2 y 3. El **apartado 2** se refiere a las "*entidades de la iniciativa social*". Según la denominación utilizada en el artículo 2 del Anteproyecto de Ley y en el resto del articulado, debería suprimirse el artículo "la" que figura en la expresión entrecomillada.

El **apartado 3** dispone que los órganos colegiados de participación ciudadana ajustarán su funcionamiento a "lo dispuesto en la Sección primera del Capítulo II del Título IV de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía".

Ciertamente, esta fórmula no releva del cumplimiento de las normas básicas relativas a los órganos colegiados. En este sentido, el artículo 91.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, dispone que "los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía se regirán por las normas básicas del Estado, las establecidas en esta Ley y las que se dicten en su desarrollo".

En reiteradas ocasiones ha advertido este Consejo Consultivo que no todas las normas contenidas en el capítulo II del título II de la Ley 30/1992 son disposiciones básicas, por lo que es necesario introducir la precisión correspondiente al establecer el régimen jurídico de los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía (dictámenes 82/2012, 337/2014 y 199/2015, entre otros).

Las fórmulas adoptadas en las disposiciones legales y reglamentarias para dejar sentado el régimen jurídico de los órganos colegiados han sido variadas, habiendo aconsejado este Consejo Consultivo una remisión "a los preceptos de carácter básico del capítulo II del título II de la Ley 30/1992", junto a los preceptos de la Ley 9/1997 que resultan de aplicación.

14.- Artículo 21.2. Debería revisarse la expresión "uso intensivo de internet". Aparte de señalar que debería escribirse "Internet", con mayúscula inicial, quizá debería revisarse la expresión "uso intensivo" de Internet que se concibe en la norma para la "participación personalizada".

15.- Artículo 23, apartado 4. Debería revisarse el sentido que tiene la actual formulación de esta norma en la que señala lo siguiente: *"El Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía se constituye, por tanto, como una red integrada y coordinada de servicios, recursos y prestaciones, de responsabilidad pública y acción cooperativa entre la ciudadanía, los agentes económicos y sociales y las instituciones públicas y privadas. Su finalidad es facilitar la acción de la sociedad para el logro del bienestar social y empoderar a las personas para que sean protagonistas de su propio desarrollo, reduciendo su vulnerabilidad y favoreciendo su autonomía y autodeterminación"*. No es usual una formulación como la que presenta este apartado, que es más propia de una definición o de una enumeración de fines.

16.- Artículo 24, párrafos g) y k). En cuanto al **párrafo g)** sería más adecuado concebirlo en términos tales que la norma aludiera al "comportamiento ético de los agentes del Sistema Público de Servicios Sociales" (con lo que el principio alcanzaría a prestadores de servicios, directivos, empleados y a los propios usuarios). Además el comportamiento ético no se limitaría exclusivamente a la actuación respecto de los grupos de interés.

Por lo que respecta al **párrafo k)**, debería utilizarse una expresión más precisa que la de "innovadores cívicos".

17.- Artículo 25, apartado 4. Debería mejorarse la redacción del inciso final, "que estarán en relación con el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía". Quizá podría sustituirse por una igual o similar a la siguiente "que vendrán dados por el

despliegue que se establezca en el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía”.

18.- Artículo 33, apartado 2. Aunque se establezca con posterioridad, ya en este momento debería evitarse el uso del pronombre “se” (“se establecerán”... “se implantarán””, concretando a qué órgano corresponde establecer los protocolos de coordinación a los que se refiere la norma.

19.- Artículo 35. Es dudoso que los principios de eficacia, eficiencia y accesibilidad a la información, puedan clasificarse como principios orientadores de la organización territorial, a diferencia de los de desconcentración, descentralización, equidad territorial y proximidad a la ciudadanía.

20.- Artículo 36, apartado 4. Su inciso final refleja lo que se dijo en la observación general, pues el mandato de favorecer la concordancia de zonificación no necesita de una explicación como la que se introduce (“...*dada la creciente necesidad de coordinación existente entre ambos sistemas*”), más propia de la exposición de motivos.

21.- Artículo 41. Al definir las prestaciones garantizadas como aquellas cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, “son exigibles y su provisión es obligatoria”, se incurre en una redundancia.

22.- Artículo 43, apartados 4, 5 y 6. En cuanto a las potestades que se enumeran en el **apartado 4**, hay que hacer notar que no se menciona la inspección.

Por otro lado, debería revisarse la expresión "quedan reservadas exclusivamente a la gestión directa", contenida en el **apartado 5**, pues no es necesaria una reserva como tal de estas funciones propias del Sistema Público de Servicios Sociales. Simplemente se trata de precisar de manera meridiana que no podrán ser objeto de gestión indirecta las funciones que en este apartado se enumeran.

En cuanto al **apartado 6**, dado su contenido podría integrarse en el apartado 5, como segundo párrafo. Si se acepta esta observación, debería modificarse la referencia que se efectúa en el artículo 97 a los apartados 5 y 6 comentados.

23.- Artículo 44, apartado 2. La referencia al estilo de vida, preferencias y creencias como factores a tener en cuenta en la intervención, constituye una reiteración de lo expuesto en el artículo 27.g) del Anteproyecto de Ley.

24.- Artículo 50. La referencia a la Ley 30/1992 se hace ciertamente a la disposición legal vigente, pero no puede perderse de vista que se ha promulgado la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, aunque su entrada en vigor quede aplazada hasta el 2 de octubre de 2016. En este sentido debería meditar sobre la posibilidad de referirse a la Ley 30/1992 "o norma que la sustituya" (en este caso ya existente) para evitar que el precepto quedara desactualizado en poco tiempo.

25.- Artículo 51, apartados 3 a 7. Desde el punto de vista sistemático se considera que estos apartados deberían integrar

un nuevo artículo, ya que tienen entidad propia, pues por medio de los mismos se crea un nuevo órgano, la Comisión de Coordinación y Colaboración de los Servicios Sociales, y se regula su composición y funciones.

Por otro lado, debería existir concordancia entre las expresiones que se emplean en dichos apartados. Así el apartado 3 se refiere a la coordinación entre la Administración de la Junta de Andalucía y los gobiernos locales y posteriormente a la coordinación entre la "Administración Autonómica y la Local". Comoquiera que la expresión "gobiernos locales" no tiene un significado idéntico al de Administraciones Locales, debería procurarse la concordancia referida.

26.- Artículo 55. Se contemplan en este artículo las competencias de las Entidades Locales en materia de asuntos sociales. El apartado 1 señala como competencias propias de las Entidades Locales de Andalucía en materia de servicios sociales *"las generales establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, las que se determinan como competencias propias en la Ley 5/2010, de 11 de junio y aquellas que así estén definidas por la normativa sectorial"*; regulación que se afirma *"de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 del Estatuto de Autonomía para Andalucía"*.

De entre los siguientes apartados destaca la opción de los municipios a prestar los servicios sociales comunitarios a través de la asistencia material de las Diputaciones mediante los mecanismos establecidos en el artículo 14 de la Ley 5/2010 que contempla diferentes supuestos de asistencia material de la Provincia al Municipio (casos de incapacidad o insuficiencia de un municipio, cuando este así lo solicite; servicios

municipales prestados a petición del municipio en la forma y casos en que lo determine una norma provincial; actuación de la Diputación por sustitución, a requerimiento, en caso de incumplimiento de la prestación de servicios básicos).

El apartado 5 dispone que una vez garantizados los Servicios Sociales Comunitarios en su municipio los Ayuntamientos, de acuerdo con su capacidad financiera, podrán prestar los Servicios Sociales Especializados que consideren necesarios, de acuerdo con los requisitos previstos en la legislación estatal y en el marco de la planificación establecida por la Comunidad Autónoma conforme a lo previsto en la legislación aplicable.

Asimismo, los apartados 6 y 7 contemplan la asistencia de las provincias a los municipios en el ámbito de los servicios sociales en los términos de la Ley 5/2010 (apdo. 6), y la posibilidad de que las provincias gestionen centros y establecimiento de Servicios Especializados de ámbito provincial y supramunicipal de su titularidad, sin perjuicio de lo previsto en la legislación estatal.

A juicio de este Consejo Consultivo, pese a las remisiones que se efectúan en este artículo, unas veces a la Ley 7/1985 y otras a la legislación estatal, su redacción no despeja los interrogantes que se plantean con riguroso análisis en el informe del Gabinete Jurídico.

A este respecto, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, destaca en su exposición de motivos las disposiciones adicionales y transitorias que se refieren a *"la asunción por las*

Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud y a servicios sociales, que quedan referenciadas al que será el nuevo sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales”.

En efecto, la disposición transitoria segunda de la Ley 27/2013 se refiere a la *“asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales”*, señalando que con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán 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. Así se indica en su apartado 1, que además precisa que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local; no obstante, el apartado 4 dispone que lo dispuesto en los apartados anteriores *“se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”*. El apartado 5 prevé que, si en la fecha indicada en el apartado 1, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalen-

tes, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose 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 reguladora.

En este contexto, se dictó una nueva norma por la Comunidad Autónoma, nos referimos al Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, cuya disposición adicional segunda (referida a competencias municipales en materia de educación, salud y servicios sociales) establece lo siguiente: *"Las competencias que, con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se preveían como propias de los municipios en materia de prestación de servicios sociales, y de promoción y reinserción social continuarán siendo ejercidas por los municipios en los términos previstos en las leyes correspondientes, en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma"*. El párrafo segundo de dicha disposición adicional precisa lo siguiente: *"El resto de competencias en dichas materias atribuidas a las entidades locales por la legislación de la Comunidad Autónoma anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, continuarán siendo ejercidas por éstas, de conformidad con las previsiones de la norma de atribución y en los términos establecidos en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local"*.

El propio Decreto-ley 7/2014 se refiere en su artículo 2 a los informes para el ejercicio por parte de las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación (relativos a la inexistencia de duplicidades y a la sostenibilidad financiera, previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985) , y, en concreto su apartado 2 dispone que "tales informes previstos en el apartado anterior deberán solicitarse por la entidad local con carácter previo al inicio del ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, así como en los supuestos de modificación sustancial de las actividades o servicios que se vengán llevando a cabo o prestando, enmarcados en el ejercicio de dichas competencias, que pudiesen provocar la existencia de duplicidades en su prestación o afectar a la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda local".

Como se indica en el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía sobre el Anteproyecto de Ley, la regulación del Anteproyecto de Ley sobre las competencias de los municipios en materia de servicios sociales debe tener en cuenta los criterios interpretativos que se sientan en el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, en su reunión celebrada el día 18 de febrero de 2015, en relación con el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de Administración Local (se publica por Resolución de 12 de marzo de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Au-

tonómica y Local, BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2015).

En cuanto a las discrepancias competenciales manifestadas con relación al artículo 2, apartado 2, último inciso del Decreto-ley 7/2014, ambas partes las consideran solventadas en razón de los compromisos siguientes: "a) En relación con las discrepancias manifestadas sobre el artículo 2 del Decreto-Ley 7/2014 de 20 de mayo, ambas partes confirman que tanto este artículo como el artículo 7.4 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, según la redacción dada por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, deben ser interpretados en el sentido de que el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, sólo cabe cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Municipal, en los términos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. Estos requisitos operan tanto para las competencias distintas de las propias y de las delegadas".

Con estos antecedentes, el Consejo Consultivo considera que la regulación del artículo 55 del Anteproyecto de Ley genera dudas sobre su concordancia con la normativa estatal, dado lo establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley 27/2013 y las modificaciones que ésta introdujo en la Ley 7/1985, que fueron expuestas en el primer fundamento jurídico de este dictamen. Por consiguiente, la redacción del artículo 55 comentado debe modificarse, de modo que las competencias de las entidades locales en materia de servicios so-

ciales respondan claramente al marco introducido por el legislador básico, mientras éste no sea modificado o, en su caso, anulado por el Tribunal Constitucional.

27.- Artículo 58, apartados 3 y 6. El **apartado 3** se refiere a los "mapas competenciales" de los diferentes profesionales de los servicios sociales. Aunque no desconoce este Consejo Consultivo que esta expresión se utiliza en determinados sectores, como el sanitario, lo cierto es que desde el punto de vista jurídico no se cuenta con un significado claro del concepto "mapas profesionales". Por dicha razón debería definirse o sustituirse por esta expresión (quizá "conjunto de competencias" u otra similar, que en la práctica quedarán concretadas para cada profesional en la relación de puestos de trabajo).

Por su parte, el **apartado 6** establece la sujeción de los empleados públicos de los servicios sociales, en cuanto a su desarrollo profesional, "a lo dispuesto en el capítulo II del Título III de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y su normativa de desarrollo". En primer lugar, cabe señalar que la norma se redacta nuevamente como si el legislador autonómico se colocara en una posición de supraordinación, como si pudiera disponer sobre la aplicación de disposiciones básicas, que han sido dictada por el legislador estatal al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución (bases del régimen estatutario de los funcionarios) o al amparo del artículo 149.1.7.^a de la Constitución (como legislación laboral). Por otra parte, debe señalarse que la norma a la que se refiere el Anteproyecto de Ley ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto

Básico del Empleado Público, de manera que si la norma comentada se considera necesaria debe reformularse por los dos motivos indicados.

28.- Artículo 61, párrafo f). Contempla este precepto el derecho del profesional de los servicios sociales *"a renunciar a prestar atención profesional en situaciones de agresión, amenazas o injurias, siempre que dicha renuncia sea proporcionada a la situación y no suponga desatención a la persona usuaria"*. Dado que la norma contempla situaciones extremas que pueden comportar peligro para la integridad física del profesional, el inciso final, que condiciona la renuncia a que sea proporcionada a la situación y no suponga desatención a la persona usuaria, podría entenderse en el sentido de que la renuncia no cabe si el usuario requiere una atención inmediata y ésta sólo puede serle prestada por el profesional agredido o amenazado. En esta situación extrema debería añadirse una cautela en el sentido de precisar que el profesional contará en esa intervención forzosa (sin posibilidad de renuncia) con la debida protección.

29.- Denominación del título III. A juicio de este Consejo Consultivo la denominación de este título es insuficiente, ya que debería quedar claro que se ocupa de una materia tan importante como la autorización y registro, no siendo fácil que los destinatarios de la norma asocien dichas materias con la planificación, calidad y eficiencia.

30.- Artículo 75, apartado 1. Si anteriormente se ha configurado la calidad en la prestación del servicio como un derecho de los usuarios, en este apartado no sólo debiera considerarse

como "objetivo prioritario", sino como "objetivo prioritario y deber que ha de cumplirse a través del Sistema Público de Servicios Sociales".

31.- Artículo 80, apartado 1 y sistemática del artículo. El apartado 1 se refiere a la autorización administrativa para la puesta en funcionamiento de los centros que menciona y para las modificaciones sustanciales. En este punto, hay que recordar la especial consideración de los servicios sociales en el Derecho de la Unión Europea, tal y como se expuso en el primer fundamento jurídico de este dictamen, sin que quede duda de la legitimidad de la opción por la autorización administrativa, entendida como acto administrativo previo que condiciona el ejercicio de una actividad a la comprobación de su conformidad a Derecho y el cumplimiento de los requisitos exigidos para la salvaguarda de los bienes jurídicos tutelados por la Administración.

En este contexto se considera que la regulación del artículo 80 no puede ser vista como obstáculo a la prestación de servicios y al libre establecimiento, y responde a los principios de no discriminación, proporcionalidad y justificación objetiva. Sin perjuicio de lo anterior, en este contexto el apartado 1 del artículo comentado dispone que "los Centros de Servicios Sociales Comunitarios, los Centros y Servicios de Día y los Centros y Servicios de Atención Residencial, en tanto desarrollan algunas prestaciones ligadas a la salud pública, precisarán autorización administrativa, en los siguientes supuestos..."

El inciso *"en tanto desarrollan algunas prestaciones ligadas a la salud pública"* viene a representar la motivación que legitima la opción a favor de la autorización administrativa frente a otras técnicas de intervención menos onerosas, que han sido reivindicadas por el sector empresarial durante la tramitación. A este respecto, el Consejo Consultivo, reiterando que dicha opción es legítima en los términos de la Directiva de Servicios que ya fueron analizados y de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, considera que la motivación contenida en el referido inciso es débil y aparece en términos dubitativos (*"algunas prestaciones ligadas a la salud"*), por lo que debería ampliarse, mencionando la existencia de razones imperiosas de interés general que justifican la exigencia de la autorización administrativa; fundamentación objetiva que igualmente exige el artículo 39 bis de la Ley 30/1992, al establecer la obligación de *"motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias"*.

Por otro lado, desde el punto de vista sistemático sería más lógico que la regulación de la autorización tuviera continuidad, desplazando el actual apartado 2, que se refiere al régimen de comunicación para los supuestos no contemplados en el apartado 1, al final del artículo.

32.- Artículo 84, apartado 2, y artículo 87. Dadas las importantes funciones que se asignan a la Inspección de Servicios Sociales, y la relevancia de su actuación, visible en el valor

probatorio de las actas que emita, se recuerda que la jurisprudencia ha justificado las prerrogativas de la Inspección y el valor probatorio de las actas en la especialización, en la cualificación y actuación imparcial de los funcionarios que desarrollan las funciones de inspección. Por ello, aun no haciéndose referencia a la atribución de la función inspectora a un determinado cuerpo o especialidad, debe prestarse especial atención a esta materia, propia del legislador, que no puede confiarse exclusivamente al desarrollo reglamentario y a la relación de puestos de trabajo.

33.- Artículo 91, apartados d) y e). La amplitud con que se concibe el acceso del personal inspector a los documentos referidos en esos apartados debe revisarse, introduciendo las cautelas oportunas, especialmente en el caso de la historia social y clínica, aunque se indique que el acceso lo será *"al objeto de garantizar la adecuada atención asistencial"*. En este aspecto, se ha detenido la doctrina y la normativa del Estado y de otras Comunidades Autónomas. Así, hemos de recordar que el artículo 16.5 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, establece que *"el personal sanitario debidamente acreditado que ejerza funciones de inspección, evaluación, acreditación y planificación, tiene acceso a las historias clínicas en el cumplimiento de sus funciones de comprobación de la calidad de la asistencia, el respeto de los derechos del paciente o cualquier otra obligación del centro en relación con los pacientes y usuarios o la propia Administración sanitaria"*. En esa línea de respetar los derechos del paciente (en el caso de la historia social del usuario), la normativa de

las Comunidades Autónomas ha puesto especial cuidado en limitar el acceso a los estrictamente imprescindible y preservando datos concernientes a la intimidad que no resultan necesarios para el ejercicio de la función inspectora. Aun reconociendo la dificultad para concretar estas cautelas, el Consejo Consultivo considera que este precepto debe ser reformulado en el sentido indicado.

34.- Artículo 92. Precisamente por el valor probatorio que se atribuye a las actas de inspección, deberían concretarse las exigencias jurisprudenciales en la materia: que se trate de actas debidamente formalizadas (requisito que aunque vaya de suyo podría añadirse en el apartado 2 de este artículo) y que los hechos hayan sido comprobados directamente por el personal inspector (en el apartado 2 se indica que de manera fehaciente, algo que no es exactamente igual).

35.- Artículo 93 (actas de advertencia). Según este precepto, cuando los hechos detectados por el personal inspector consistan en irregularidades de carácter leve de las cuales sea presumible que no se derivaran daños o perjuicios para las personas usuarias y no se aprecie mala fe, el personal de inspección podrá formular la advertencia pertinente, mediante la correspondiente acta, e indicara las actuaciones necesarias para subsanar las deficiencias y el plazo en que se deban realizar.

En primer lugar, la utilización del verbo "podrá" expresa facultad, y no parece lógico que la advertencia sea un asunto de discrecionalidad, cuando se trata de irregularidades, aunque sean de carácter leve, y menos aún cuando se detecten deficiencias que haya que subsanar. Por dicho motivo, el precep-

to debe reformularse.

Por otra parte, la regulación de las actas de advertencia, en las que el personal inspector formula la advertencia pertinente (referida, como se ha dicho, a irregularidades de carácter leve), sin mencionar la procedencia de iniciar un expediente sancionador -que si se contempla en el apartado 3 del artículo anterior- podría suscitar dudas sobre la concordancia entre dicha regulación y el régimen sancionador, ya que deben entenderse que tales irregularidades pueden ser consideradas infracciones leves, según el artículo 120 del Anteproyecto de Ley; dudas que deben disiparse.

36.- Artículo 97. Se refiere este precepto a la participación de la iniciativa privada en la provisión de servicios del Sistema de Servicios Sociales.

Dadas las dudas generadas durante la tramitación sobre la naturaleza del concierto social y sobre la prioridad que se otorga a las entidades de iniciativa social "en conciertos y contratos", nos remitimos a lo expuesto en el primer fundamento jurídico sobre la especial consideración de los servicios sociales en el Derecho de la Unión Europea como servicios de interés general con unas características singulares que explica el régimen específico previsto en las vigentes Directivas 2014/24/UE y 2014/23/UE, cuyo plazo de transposición finaliza como se dijo el 16 de abril de 2016. Consideramos que la regulación examinada tiene amparo en el Derecho de la Unión Europea, siempre que quede claro que se respetan los principios de igualdad y no discriminación, publicidad y transparencia.

En cuanto a la prioridad que se concede a las entidades de iniciativa social, ya expusimos las condiciones que legitiman dicha prioridad, y dejamos citada doctrina reciente del Tribunal de Justicia en relación con normas similares en la Región de Liguria (si bien referidas al ámbito sanitario). En todo caso es importante destacar que el legislador andaluz no contempla una prioridad incondicionada, sino que la contempla "cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social". Se trata de una prevención importante, acorde con la posición expresada por la Unión Europea, como se desprende de las Comunicaciones de la Comisión que se citan en este dictamen.

En cualquier caso, el Consejo Consultivo vuelve a reiterar que no se puede perder de vista la regulación del legislador básico, que respetando las Directivas mentadas podría introducir soluciones diferentes o condiciones más exigentes para que pueda operar la prioridad a la que nos referimos. La sentencia del Tribunal Constitucional 84/2015, de 30 de abril, ya citada en este dictamen aconseja estar al resultado de la transposición de dichas Directivas, y a las novedades que el legislador básico pueda introducir desde la óptica propia de sus competencias en la materia.

Dicho lo anterior, señalamos que el apartado 4 se refiere a los conciertos y contratos mencionados en el apartado 1, en el que en realidad sólo se menciona el concierto social, aunque la mención a la gestión indirecta pueda explicar dicha referencia.

37.- Artículo 105, apartado 2. En el contexto de la "participación"

pación de la iniciativa privada en el marco de contratación del sector público”, este apartado señala: “En estos casos, el contrato a formalizar se adecuará a lo dispuesto para los contratos de gestión de servicios públicos en la normativa reguladora de la contratación del sector público. A estos efectos se considera la atención residencial como servicio público, habilitando a la formalización de contratos cuyo objeto sea la gestión de esta tipología de servicios”.

La remisión a los “contratos de gestión de servicios públicos” es un ejemplo que justifica la recomendación de prudencia que se realiza en este dictamen. Las Directivas en materia de contratación a las que nos hemos referido contemplan los contratos de servicios y los contratos de concesión de servicios. Como hemos dicho, existe en ellas una regulación específica para los contratos de servicios y la concesión de servicios sociales.

Partiendo de las Directivas referidas, en el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público desaparece el contrato de gestión de servicios públicos. Por ello es conveniente que el Anteproyecto de Ley no haga referencia a dicho contrato.

38.- Artículo 106. En cuanto a la nueva consideración de las cláusulas sociales, aun contando con la evolución del Derecho de la Unión y la nueva regulación de las Directivas en materia de contratación, el Consejo Consultivo vuelve a llamar la atención sobre la necesidad de que la regulación se ajuste a la normativa básica, en trance de modificación, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

39.- Artículo 116, apartado 4. La norma debería redactarse de forma más clara. Si su propósito es limitar la aportación de los usuarios para dejar a salvo una cantidad mínima de libre disposición, debería señalarse de manera más directa.

40.- Título VI (infracciones y sanciones). El Consejo Consultivo considera que puede y debe realizarse un importante esfuerzo en la mejora del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar la definición precisa de las conductas objeto de sanción. En este plano, hay que insistir en las exigencias de los principios de legalidad y tipicidad que derivan del artículo 25.1 de la Constitución y que, actualmente, se concretan en los artículos 127 y 129 de la Ley 30/1992, tal y como los ha interpretado reiterada jurisprudencia constitucional.

A este respecto, en la STC 162/2008, de 15 de diciembre, existe una consolidada doctrina constitucional en torno a las exigencias que tal precepto constitucional dirige a las normas sancionadoras. Señala dicha doctrina que "el art. 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*" y que la misma "es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo". Comprende tanto una garantía formal como una garantía material. La garantía formal, de exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, "*tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía*

formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley” (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, la STC 132/2001 subraya que “desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribe toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio” (FJ 5).

La garantía material, por su parte, “aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones” (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores, entre las que se encuentra, más recientemente la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

Por ello ha señalado este Consejo Consultivo que tratándose de la potestad punitiva de la Administración la exigencia más evidente que deriva del artículo 25 de la Constitución es que la misma esté amparada en una norma con rango de ley; no siendo así se ejercería sin la cobertura adecuada, fuera de los límites constitucionales. El Consejo Consultivo viene re-

cordando que no basta con una genérica previsión legal, el referido artículo 25 obliga al legislador a definir con precisión las acciones u omisiones constitutivas de infracción. Se trata en fin de respetar el denominado "principio de tipicidad" que no es sino un requerimiento de técnica legislativa cuya traducción implica, por un lado, el deber de que se contemple con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle, y, por otro, la prohibición de "tipos abiertos" o fórmulas analógicas que no garanticen suficientemente la posibilidad del conocimiento de la acción u omisión administrativamente conminada, pudiendo hacer posible una apreciación libre y arbitraria de la infracción y su sanción. Solamente en casos en que los bienes jurídicos protegidos demandan necesariamente la utilización de conceptos de carácter genérico ha admitido el Tribunal Constitucional tipificaciones que por su propia naturaleza conllevan un mayor grado de indeterminación (sentencias 62/1982, de 15 de octubre y 50/1983, de 14 de junio).

En suma, se insiste en que las limitaciones a la potestad sancionadora impuestas por la Constitución constituyen una expresión del principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 9.3 del texto constitucional y salvaguardan los derechos de los ciudadanos frente a eventuales manifestaciones de la potestad punitiva de la Administración cuando la intervención de ésta no se ajusta a las previsiones constitucionales. Por ello se realizan las siguientes observaciones:

A) Debe revisarse, de acuerdo con los principios referidos, lo siguiente:

- El inciso "sin perjuicio de las contempladas en el ordenamiento jurídico" (art. 119.1).

- El artículo 120.b) que conceptúa como infracción leve el incumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidos en la Ley y en las disposiciones que la desarrollen, en vez de enunciar, siquiera sea someramente o por remisión a los artículos donde se contienen, dichos requisitos y deberes que constituyen el presupuesto de la infracción. Aunque el Consejo Consultivo es consciente de que esta práctica es común en otras Comunidades Autónomas y en normas estatales, no sólo es una deficiente técnica legislativa, sino que afecta a las garantías constitucionales antes dichas y, desde luego, a la seguridad jurídica.

- La utilización de conceptos jurídicos indeterminados que sirven para calificar una determinada infracción y como circunstancias agravantes, solapándose la consideración de dichos conceptos a los fines indicados. Así, "ejercicio pleno" [art. 121.a).11]; "incumplir la intensidad del servicio de ayuda a domicilio" "que asegure la prestación correcta del servicio..." [art. 121.d.4]; incumplir o modificar "de forma inadecuada" el régimen de precios [art. 121.d.9]; "... siempre que la acción pueda suponer reducción de las condiciones en que deben prestarse los servicios [art. 121.f].

- La consideración que tiene la reincidencia y reiteración, partiendo de una definición no coincidente con la de la Ley 30/1992, y sin exigir en todo caso firmeza en vía administrativa; reincidencia y reiteración que se utilizan para cali-

ficar una determinada infracción como grave o muy grave y como circunstancias agravantes (arts. 121, 122 y 127).

B) Por otro lado se hace notar que en el **artículo 122** se pasa del párrafo d) al f), sin que exista párrafo e), lo que exigiría la reenumeración correspondiente.

41.- Disposición transitoria segunda. Debería corregirse su título, pues lo que se regula en ella no es propiamente la vigencia de prestaciones garantizadas, sino su exigibilidad.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

II.- El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las legalmente previstas **(FJ II)**.

III.- En cuanto al contenido del Anteproyecto, se formulan las siguientes observaciones, en las que se distingue:

A) Debe modificarse la disposición que se relaciona, en la medida en que **puede contravenir el ordenamiento jurídico: Artículo 8, párrafo g)** (*Observación III.10*).

B) Por razones de **seguridad jurídica** se hace la siguiente observación: **Artículo 93 (actas de advertencia)** (*Observación III.35, párrafo 3º*).

C) Por las razones que se indican, **deben atenderse las si-**

güentes objeciones de técnica legislativa:

(1) **Artículos 9, párrafo f), y 10.2** (*Observación III.11*).
(2) **Artículo 55** (*Observación III.26*). (3) **Artículo 58, apartado 6** (*Observación III.27*). (4) **Artículo 80, apartado 1 y sistemática del artículo** (*Observación III.31, párrafos primero, segundo y tercero*). (5) **Artículo 84, apartado 2, y artículo 87** (*Observación III.32*) (6) **Artículo 91, apartados d) y e)** (*Observación III.33*). (7) **Artículo 93 (actas de advertencia)** (*Observación III.35, párrafos primero y segundo*). (8) **Artículo 105, apartado 2** (*Observación III.37*). (9) **Artículo 106** (*observación III.38*). (10) **Título VI (infracciones y sanciones)** [*Observación III.40, letra A*)].

(D) Por las razones expuestas en cada una de ellas **se hacen las siguientes observaciones de técnica legislativa:**

(1) **Sobre la redacción** (*Observación III.1*). (2) **Observación general de técnica normativa** (*Observación III.2*). (3) **Exposición de motivos** (*Observación III.3*). (4) **Artículo 1, párrafo b)** (*Observación III.4*). (5) **Artículo 2, apartados 5, 6 y 9** (*Observación III.5*). (6) **Artículo 3, apartado 2.d)** (*Observación III.6*). (7) **Artículo 5** (*Observación III.7*). (8) **Artículo 6, apartado 2** (*Observación III.8*). (9) **Artículo 7, apartado 2** (*Observación III.9*). (10) **Artículo 8, párrafo c)** (*Observación III.10*). (11) **Artículo 14** (*Observación III.12*). (12) **Artículo 15, apartados 2 y 3** (*Observación III.13*). (13) **Artículo 21.2** (*Observación III.14*). (14) **artículo 23, apartado 4** (*Observación III.15*). (15) **Artículo 24, párrafos g) y k)** (*Observación III.16*). (16) **Artículo 25, apartado 4** (*Observación III.17*). (17) **Artículo 33, apartado 2** (*Observación III.18*). (18) **Artí-**

culo 35 (*Observación III.19*). **(19) Artículo 36, apartado 4** (*Observación III.20*). **(20) Artículo 41** (*Observación III.21*). **(21) Artículo 43, apartados 4, 5 y 6** (*Observación III.22*). **(22) Artículo 44, apartado 2** (*Observación III.23*). **(23) Artículo 50** (*Observación III.24*). **(24) Artículo 51, apartados 3 y 7** (*Observación III.25*). **(25) Artículo 58, apartado 3** (*Observación III.27*). **(26) Artículo 61, párrafo f)** (*Observación III.28*). **(27) Denominación del título III** (*Observación III.29*). **(28) Artículo 75, apartado 1** (*Observación III.30*). **(29) Artículo 80, apartado 1 y sistemática del artículo** (*Observación III.31, párrafo cuarto*). **(30). Artículo 92)** (*Observación III.34*). **(31) Artículo 97** (*Observación III.36*). **(32) Artículo 116, apartado 4** (*Observación III.39*). **(33) Título VI (Infracciones y sanciones)** (*Observación III.40, letra B*). **(34) Disposición transitoria segunda** (*Observación III.41*).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

En Granada, a quince de diciembre de dos mil quince.

EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA

Fdo.: Juan B. Cano Bueso

Fdo.: M^a Angustias Linares Rojas

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES.- SEVI-
LLA

VALORACIÓN DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA

En relación con el dictamen n.º 826/2015 emitido por el pleno del Consejo Consultivo, se realiza la siguiente valoración:

A) Observaciones sobre artículos que pueden contravenir el ordenamiento jurídico.

- Artículo 8, párrafo g):

Se acepta la observación y se suprime el la parte del párrafo aludido.

B) Observaciones sobre artículos que afectan a la seguridad jurídica.

- Artículo 93:

Se acepta la observación y se suprime el artículo.

C) Objeciones de técnica legislativa.

- Artículo 9 párrafo f) y 10.2:

Se acepta la observación respecto al 9.f) modificándose el apartado en los términos indicados por CC.

Se acepta la observación relativa al artículo 10.2, suprimiéndose el apartado 2.

- Artículo 55.

Se acepta la observación, pero, a efectos de que las competencias de las entidades locales en materia de servicios sociales respondan claramente al marco introducido por el legislador básico, mientras no sea modificado o, en su caso, anulado por el TC, se introduce una disposición adicional que aclara la concordancia con la normativa estatal y su régimen jurídico en tanto el Estado fije las normas reguladoras del sistema de financiación de las CCAA.

- Artículo 58, apartado 6.

Se acepta la observación de que el legislador se coloca en una posición de supraordinación y se suprime el apartado.

- Artículo 80, apartado 1 y sistemática del artículo.

Se acepta y se refuerza la motivación en el apartado primero.

Asimismo, se reorganiza la sistemática del artículo de acuerdo con la lógica indicada.

- Artículo 84, apartado 2 y artículo 87.

La objeción tiene su fundamento en la importancia de las funciones y la relevancia de la actuación de la Inspección de Servicios Sociales, que a juicio del informante **debería** conllevar la atribución de la función inspectora a un determinado cuerpo o especialidad, cuestión que entiende corresponde al legislador y no debiera confiarse al desarrollo reglamentario.

Al respecto se ha de manifestar que, sin perjuicio de compartir la premisa, es decir lo trascendente de esta función, no se considera que la única manera de garantizar la competencia profesional y el desarrollo imparcial de sus funciones, esté necesariamente supeditado a la existencia de un cuerpo o especialidad de funcionarios.

No obstante y sin perjuicio de que por los órganos responsables, pueda plantearse la necesidad o conveniencia de la creación del cuerpo o especialidad, **se acepta la observación y se propone redacción alternativa en el artículo 87.**

- Artículo 91, apartado d) y e)

Se acepta la observación y se da nueva redacción al apartado para introducir las necesarias cautelas para salvaguardar el derecho a la intimidad de las personas usuarias.

- Artículo 93 (actas de advertencia)

Se acepta y se suprime el artículo (Dado el equívoco que produce este precepto y, como quiera, que su objetivo (formular la advertencia pertinente) también se alcanza a través del acta normal).

- Artículo 105, apartado 2.

Se acepta y se suprime, por las causas indicadas, la referencia al “contrato de gestión de servicio público”.

- Artículo 106.

Se acepta e incluye la cautela indicada de que la regulación debe ajustarse a la normativa básica.

- Título VI (infracciones y sanciones).

Artículo 119.1

Se acepta la observación y se suprime el inciso indicado “*sin perjuicio de las contempladas en el resto del ordenamiento jurídico*”

Artículo 120.b)

Se acepta la observación y se suprime el apartado b) .
(al quedar un único apartado hay que adaptar su formulación)

Artículo 121.a).11; 121.d).4; 121.d).9 y 121.f)

Se aceptan las observaciones y se modifican los artículos citados:

Artículos 121, 122 y 127.

Se acepta la observación y se introduce en los tres artículos la circunstancia de que la resolución sea firme en vía administrativa, de forma coincidente con la de la Ley 30/92, tanto para apreciar la reincidencia como para la reiteración.

D) Observaciones de técnica legislativa.

- Sobre la redacción.

Se acepta y se revisa el texto en su integridad, de forma especial la mayúscula y minúscula en expresiones como “Administración Pública”; “Administración” “la presente Ley” “Derecho” , “entidades locales” ; supresión de las conjunciones y/o.

Respecto a términos como “empoderamiento” o “partenariado”, se mantienen dado que son de amplio uso y no son incorrectos, estando admitidos en nuestra lengua.

- Observación General sobre técnica legislativa.

En cuanto a la sugerencia de incluir Índice, se acepta e incorpora.

Por otra parte, si bien se coincide con los argumentos manifestados por el Consejo sobre la necesidad de simplificación, se estima que la Ley diseña un sistema que intenta ser omnicomprensivo, precisamente para garantizar el rango en algunos asuntos especialmente trascendentes, evitando dejar al albur de la potestad reglamentaria aspectos garantistas y que se considera deben ser regulados por ley emanada del Parlamento.

En este sentido la Ley intenta abarcar todos y cada unos de los aspectos o pilares de los Servicios Sociales, en el convencimiento de que los derechos sociales tiene importancia capital y merecen una protección especial que le otorga la Ley que, correlativamente, exige a los poderes públicos políticas que los garanticen y acciones concretas que los favorezcan, también contenidas en la propia Ley.

Por tanto, si bien la Ley es extensa, se estima que crea un sistema armónico en el que los derechos de la persona quedan reforzados y garantizados y se establecen las obligaciones de los poderes públicos de manera clara y eficaz.

- Exposición de Motivos.

Se aceptan todas las observaciones y se corrige el texto en consecuencia.
Se exceptúa la indicación de reordenar los títulos competenciales que se estiman correctos y claros, por lo que se mantiene su redacción.

- Artículo 1, párrafo b).

Se acepta.

- Artículo 2, apartados 5, 6 y 9.

No se aceptan las valoraciones concernientes a las definiciones a efectos de la ley, ya que lo único que se pretende es dejar claro, de entrada y a los efectos de la mera aplicación, que se entiende por cada categoría incluida, sin que se pretenda su definición a efectos doctrinales o doctrinalmente “exactos”.

Si se acepta y modifica el término desaconsejado de “herramienta”, que se sustituye por “actuación”.

- Artículo 3, apartado 2.d).

Se acepta la observación.

Sin embargo se estima que no cabe aclarar más el apartado d) que es una cláusula de cierre que se refiere a otras disposiciones que se establezcan en el futuro y también, tal y como se indica, a disposiciones que regulen otras materias cuando expresamente se establezca en la propia Ley o en otras normas.

- Artículo 5.

Se acepta la observación del apartado a) y se modifica el artículo en consecuencia.

Sin embargo, en lo relativo en la referencia a los exiliados, refugiados o apátridas, si bien se comparte plenamente las reflexiones y observaciones del Consejo Consultivo, se indica que la supresión a la referencia específica se debe a la observación del Gabinete Jurídico.

- Artículo 6 apartado 2

Se acepta.

- Artículo 7, apartado 2

Se acepta.

- Artículo 8 párrafo c).

Se acepta y suprime la frase concernida, “en proceso de mejora continúa”.

- Artículo 14.

Se acepta y suprime el término “coordinación abierta”, reformulando la redacción, en ese punto, del artículo.

- Artículo 15, apartado 2 y 3.

Se aceptan ambas observaciones.

- Artículo 21.2.

Se aceptan y se revisa la redacción en el sentido indicado.

- Artículo 23. apartado 4

No se acepta. Se estima que la redacción es oportuna y ajustada, ya que entra a definir lo que se entiende por Sistema Público de Servicios Sociales, que es precisamente la materia a la que está dedicada el Título.

- Artículo 24, párrafo g) y k)

No se acepta. Se estima que la redacción de ambos apartados es clara y ajustada a un artículo que tiene por objeto enumerar los principios rectores.

- Artículo 25, apartado 4.

Se acepta y se revisa la redacción en el sentido indicado.

- Artículo 33, apartado 2.

No se acepta.

Por una cuestión práctica y dada la enorme variedad de protocolos de coordinación que pueden aplicarse (equipos profesionales de los Servicios Sociales Especializados con equipos profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios, así como con profesionales de atención primaria y atención hospitalaria de salud, con profesionales de otros sistemas de protección social..) es imposible dilucidar con anterioridad cual sería el órgano competente en cada caso concreto para aprobarlos.

- Artículo 35.

No se acepta.

No se comparte el argumento de que eficacia, eficiencia y accesibilidad no son orientadores de la organización territorial. La eficacia de la organización y su eficiencia está íntimamente ligada a la accesibilidad por parte del usuario y todo ello se tiene en cuenta a la hora de distribuir territorialmente el servicio.

- Artículo 36. Apartado 4.

Se acepta y se suprime el inciso indicado.

- Artículo 41.

No se acepta.

Se estima que hay matices que recomiendan mantener la redacción tal y como está.

- Artículo 43, apartados 4, 5 y 6.

Respecto al apartado 4, se acepta y se incluye el término “inspección”.

Las observaciones de los apartados 5 y 6, no se aceptan. Respecto al primero porque la redacción precisa de manera meridiana que no podrán ser objeto de gestión indirecta las funciones que se enumera, y ese es, precisamente, el objetivo que se busca.

Respecto al apartado 6, se estima innecesaria integrar ambos párrafos en uno.

- Artículo 44, apartado 2.

No se acepta.

Se mantiene la redacción por su claridad expositiva.

- Artículo 50.

No se acepta.

Se estima que sería inapropiado citar la coletilla “o norma que la sustituya” para referirnos específicamente a la Ley 30/92, ya que, de por sí, todas las normas se aplican hasta que se publica otra que la sustituya.

- Artículo 51.

Se acepta.

Se crea un nuevo artículo 52, por segregación del artículo 51.

- Artículo 58, apartado 3.

Se acepta y se añade lo indicado.

- Artículo 61, párrafo f)

No se acepta.

La atención inmediata puede suponer que no pueda esperarse a que el profesional cuente con la debida protección, por eso, el artículo conforma un derecho a la renuncia que puede valorar el profesional agredido o amenazado de acuerdo con las reglas del sentido común. No se estima necesario citar expresamente la debida protección pues es algo que el propio profesional puede apreciar o valorar sin necesidad de explicitarlo expresamente.

- Denominación Título III

-No se acepta.

Se modifica el título pero añadiendo “sostenibilidad” que parece mas acorde con su contenido.

- Artículo 75, apartado 1.

Se acepta e incluye el concepto de “deber”

- Artículo 80 apartado 1 y sistemática del artículo.

Se acepta.

- Artículo 92.

No se acepta.

No se entiende la diferencia que puede haber entre “comprobados directamente” y “de manera fehaciente”, entendemos que es lo mismo y que técnicamente es mejor mantener la redacción actual.

- Artículo 97.

Se acepta y se incluye la cautela indicada.

- Artículo 116, apartado 4.

No se acepta.

Se estima que la norma es clara en su propósito.

- Título VI Infracciones y Sanciones.

Se acepta pues es un error de hecho y se corrige la reenumeración correspondiente.

- Disposición transitoria segunda.

Se acepta y corrige.