

1285/2018 23.10.18

UEG

187

JUNTA DE ANDALUCÍA

GABINETE JURÍDICO

Asesoría Jurídica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales

## COMUNICACIÓN INTERIOR

REGISTRO DE ENTRADA Secretaría General Técnica
19 OCT. 2018
N.º 1771

N.º 244/18	Fecha: a la de la firma digital
ASUNTO: Rdo. Informe IPI00211/18	

REMITENTE: LETRADO JEFE DE LA ASESORÍA JURÍDICA
DESTINATARIO: SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
N/Ref.: JOM/MAR
S/Ref.: SL/FJGR/MHG Expte.: 199/18

Adjunto remito informe, bajo el número **IPI00211/18**, emitido por este Gabinete Jurídico **"PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA Y APRUEBA EL MAPA DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA, EXPTE 199/2018."**

EL LETRADO JEFE DE LA ASESORÍA JURÍDICA.  
Fdo.: José Antonio Ortiz Mallol

Avenida de Hytasa - 1ª planta 14 41071 Sevilla



Código Seguro De Verificación:	E9X9xmLUc0jp/SyTExem9A==	Fecha:	19/10/2018
Normativa:	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por:	Jose Antonio Ortiz Mallol		
Url De Verificación:	<a href="https://ws161.juntadeandalucia.es/verifirma/code/E9X9xmLUc0jp/SyTExem9A=">https://ws161.juntadeandalucia.es/verifirma/code/E9X9xmLUc0jp/SyTExem9A=</a>	Página:	1/1





**INFORME IPI00211/2018. PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA Y APRUEBA EL MAPA DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA, EXpte 199/2018.****Mapa de servicios sociales. Disposición general**

Habiendo sido solicitado por parte de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica informe sobre el asunto que se expondrá, de conformidad con el artículo 78 del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía (ROFGJ), aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, cúmpleme emitir el mismo sobre la base de las siguientes

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** Se solicita informe sobre la Orden que *"regula y aprueba el mapa de servicios sociales de Andalucía"*. Junto a ello se me remite el expediente tramitado, conformado por;

- Diligencia firmada por la Coordinadora de Servicios Sociales Comunitarios de la Secretaría General de Servicios Sociales, de 22 de septiembre de 2017, de cumplimiento del art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- Memoria justificativa firmada el 17 de abril de 2018 por la Secretaria General de Servicios Sociales.
- Informe de evaluación del impacto de género, firmado por la Secretaria General de Servicios Sociales el 17 de abril de 2018.
- Memoria económica firmada por la Secretaria General de Servicios Sociales el 17 de abril de 2018. Indica que este mapa *"no conlleva gasto alguno, dado que de un lado, ordena o estructura las unidades territoriales de referencia: las zonas básicas de servicios sociales y las áreas de servicios sociales, tomando como base las provincias y los municipios en tanto elementos nucleares de ordenación de los servicios sociales comunitarios y especializados; por otro, recoge los centros de población usuaria de los mismos (...). Será el plan estratégico de servicios sociales de Andalucía, conforme establece la LSSA, el instrumento que recoja los posibles crecimientos de servicios que hayan de producirse en un horizonte puntual, pero el mapa de servicios sociales, en el que se basará el plan estratégico, es una foto fija del conjunto de centros de servicios sociales existentes actualmente"*.
- Informe de valoración de cargas administrativas firmado por la Secretaria General de Servicios Sociales el 17 de abril de 2018. Considera que *"esta norma no implica la asunción de nuevas cargas administrativas para la ciudadanía o para las empresas, antes bien, supondrá una reducción de las mismas (...)"*
- Anexo I, sobre Criterios para determinar la incidencia a efectos del art. 3.i de la Ley 6/2007, de Promoción y Defensa de la Competencia en Andalucía, firmado por la Secretaria General de Servicios Sociales el 17 de abril de 2018. Indica que esta norma no regula una actividad económica, sector económico o mercado.



Código Seguro De Verificación:	f49Nn+GhictNU5G+NQ+wQ==	Fecha	19/10/2018
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Jose Antonio Ortiz Mallol		
Url De Verificación	<a href="https://ws161.juntadeandalucia.es/verifirma/code/f49Nn+GhictNU5G+NQ+wQ=">https://ws161.juntadeandalucia.es/verifirma/code/f49Nn+GhictNU5G+NQ+wQ=</a>	Página	1/6



- Memoria sobre el no establecimiento de restricciones ni a la libertad de establecimiento ni a la libre prestación de servicios, firmada por la Secretaria General de Servicios Sociales el 17 de abril de 2018.
- Oficio firmado por el Viceconsejero el 23 de abril de 2018, de visto bueno para tramitación del expediente.
- Informe del Servicio de Legislación, de 14 de mayo de 2018, con observaciones.
- Informe a las observaciones del Servicio de Legislación, firmado el 18 de mayo de 2018 por el Subdirector de la Inspección General de Servicios Sociales, con visto bueno de la Secretaria General de Servicios Sociales.
- Acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Orden, firmado el 25 de mayo de 2018 por la Consejera de Igualdad y Políticas Sociales.
- Informe de la Unidad de Género, de 22 de junio de 2018, con recomendaciones.
- Informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación, de 5 de julio de 2018, con observaciones.
- Acta que recoge el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, firmada por la Secretaria General el 27 de julio de 2018, con observaciones.
- Certificación del informe favorable del Pleno del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía, firmada por la Presidenta el 24 de septiembre de 2018.
- Informe de la Secretaria del Consejo Andaluz de Servicios Sociales de Andalucía, de 24 de septiembre de 2018, a las propuestas incorporadas al texto del proyecto de Orden, tras el informe dado por el Consejo Andaluz de Servicios Sociales.
- Informe firmado por la Secretaria General Técnica el 4 de octubre de 2018, favorable.

No integra el expediente que se me traslada (lo cual deberá corregirse) el informe de la Dirección General de Presupuestos, emitido el 23 de julio de 2018. El mismo, concluye que *"esta Dirección General de Presupuestos informa que la entrada en vigor de esta orden no requerirá recursos adicionales en el presupuesto de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales"*.

**SEGUNDA.-** Nos encontramos ante un informe preceptivo (art. 78.1.a ROFGJ) como consecuencia de la consideración reglamentaria de esta Orden, a aprobar por la titular de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 37.5 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (LSSA).

Este precepto, que actúa como marco general, dice: *"1. El Mapa de Servicios Sociales de Andalucía establecerá el despliegue del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, definiendo los criterios poblacionales más idóneos para la implantación de las prestaciones, atendiendo a la naturaleza de las mismas, a la media de demandantes reales en el caso de prestaciones que ya se estén prestando, al número de personas potencialmente demandantes y a la necesidad de garantizar su mayor proximidad para facilitar la integración de las personas usuarias en el entorno social habitual."*



Código Seguro De Verificación:	f49Nn+GhictNU5G+NQ+wQ==	Fecha:	19/10/2018
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Jose Antonio Ortiz Mallol		
Url De Verificación:	<a href="https://ws161.juntadeandalucia.es/verifirma/code/f49Nn+GhictNU5G+NQ+wQ=">https://ws161.juntadeandalucia.es/verifirma/code/f49Nn+GhictNU5G+NQ+wQ=</a>	Página:	2/6



2. El Mapa de Servicios Sociales establecerá los siguientes ámbitos territoriales:

- a) Zonas básicas de servicios sociales.
- b) Áreas de servicios sociales.

3. Se establecerán las tasas de densidad y cobertura para cada una de las prestaciones y recursos en función de los ámbitos poblacionales y territoriales establecidos y las necesidades de atención detectadas. Estas tasas estándares se integrarán en el Mapa de Servicios Sociales y se utilizarán para la elaboración del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía.

4. El Mapa de Servicios Sociales de Andalucía favorecerá la concordancia de zonificación entre los servicios sociales y los servicios de salud.

5. El Mapa de Servicios Sociales de Andalucía se establecerá por la Consejería competente en materia de servicios sociales, con la participación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se actualizará periódicamente para ajustarse a la evolución de la realidad social y se utilizará durante el proceso de elaboración del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Andalucía".

De tal artículo extraemos dos conclusiones:

a) A efectos de su calificación como disposición general: Es contenido reglado del mismo la "definición de los criterios poblacionales más idóneos para la implantación de las prestaciones", a partir de determinados elementos que se sustancian en la "naturaleza de las mismas, a la media de demandantes reales en el caso de prestaciones que ya se estén prestando, al número de personas potencialmente demandantes y a la necesidad de garantizar su mayor proximidad para facilitar la integración de las personas usuarias en el entorno social habitual" y con la utilización de "tasas estándares de densidad y cobertura para cada una de las prestaciones y recursos en función de los ámbitos poblacionales y territoriales establecidos y las necesidades de atención detectadas". Por lo tanto, el mapa ha de establecer los criterios de implantación de las prestaciones, con carácter general y sentido de permanencia. Junto a ello, también "establece" los "ámbitos territoriales" en forma de zonas básicas y áreas de servicios sociales. Es importante distinguir entre uno y otro contenido: para lo territorial, la LSSA remite al mapa la inclusión de los distintos ámbitos territoriales en una u otra categoría, cerradas ambas como contenido reglado. No se exige del mapa otra cosa que la calificación como tales de los distintos ámbitos a partir de las circunscripciones básicas de la Administración Local española: los municipios y las provincias, siempre tendiendo a la coincidencia con la zonificación que se adopte por los servicios públicos sanitarios. Sin embargo, para lo objetivo se abre la puerta a la discrecionalidad técnica que permita desarrollar el mandato legal sobre los pilares que se citan. Se configura, por tanto, una verdadera regulación con vocación normativa, por aplicación del principio ordinamentalista y la ratificación de su vigencia en cada aplicación.

b) A efectos de la competencia en su aprobación: Es órgano competente para la aprobación del mapa, la titular de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Ello tiene importantes consecuencias, pues sitúa esta disposición general en el ámbito de la potestad doméstica del citado órgano, con implicaciones que se estudiarán más adelante.



Código Seguro De Verificación:	f49Nn+GhicetNU5G+NQ+wQ==	Fecha:	19/10/2018
Normativa:	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por:	Jose Antonio Ortiz Mallol		
Url De Verificación:	<a href="https://ws161.juntadeandalucia.es/verifirma/code/f49Nn+GhicetNU5G+NQ+wQ=">https://ws161.juntadeandalucia.es/verifirma/code/f49Nn+GhicetNU5G+NQ+wQ=</a>	Página:	3/6



**TERCERA.-** Toda disposición general que regule la implantación de servicios públicos en el territorio debe pasar por el juicio de su consideración a efectos de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA). Dice el art. 5.2 de la misma que *"Las actividades de planificación de la Junta de Andalucía incluidas en el anexo tendrán, a efectos de esta Ley, la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y se someterán a las disposiciones sobre contenido y tramitación establecidas en el presente título"*. De conformidad con el Anexo II.I.18 se consideran como actividades de planificación las *"que se refieran a las materias que se relacionan en el anexo II"* y según el Anexo II.II.12, son actividades de intervención singular las de *"Localización de equipamientos o servicios supramunicipales referida a las siguientes materias: (...) Servicios Sociales: Centros de servicios sociales comunitarios y centros de servicios sociales especializados"*.

Por lo tanto, bien puede decirse que el mapa que se aprueba tiene la consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio; como tal (art. 17 LOTA) *"(...) sin perjuicio de los contenidos establecidos por la correspondiente legislación especial o por el acuerdo que disponga su formulación, incluirán:*

- a) La expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector.*
- b) La especificación de los objetivos territoriales a conseguir de acuerdo con las necesidades sectoriales y criterios establecidos para la Ordenación del Territorio.*
- c) La justificación de la coherencia de sus contenidos con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y con las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que les afecten"*.

Siempre sin perjuicio de lo que indique el órgano competente, considero que el expediente tramitado debe completarse para alcanzar el contenido exigido por la LOTA. En cualquier caso, respecto de su tramitación y según el art. 18 de tal Ley: *"1. Corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente, acordar la formulación de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio. 2. La elaboración de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio se regirá por la correspondiente legislación especial y por el acuerdo de formulación. 3. Redactado el plan se emitirá informe, sobre sus aspectos territoriales, por el órgano competente en Ordenación del Territorio. El plazo para la emisión del informe será de dos meses, transcurrido el cual, sin pronunciamiento expreso, se considerará que el mismo tiene carácter favorable. 4. El plan será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno"*. Traigo a colación -a efectos de lo dispuesto en los apartados 1 y 4 transcritos- la habilitación que en favor de la titular de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales hace la LSSA como ley especial sobre la materia, por lo que la tramitación de este expediente deberá completarse con el informe de la Secretaría General de Ordenación del Territorio.



<b>Código Seguro De Verificación:</b>	f49Nn+Gh1cetNU5G+NQ+wQ==	<b>Fecha:</b>	19/10/2018
<b>Normativa:</b>	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
<b>Firmado Por:</b>	Jose Antonio Ortiz Mallol		
<b>Url De Verificación:</b>	<a href="https://ws161.juntadeandalucia.es/verifirma/code/f49Nn+Gh1cetNU5G+NQ+wQ=">https://ws161.juntadeandalucia.es/verifirma/code/f49Nn+Gh1cetNU5G+NQ+wQ=</a>	<b>Página:</b>	4/6



**CUARTA.-** Paso a exponer las observaciones al articulado del proyecto de Orden.

- Art. 2.3: Su redacción me lleva al entendimiento de que las zonas básicas y las áreas de servicios sociales son "unidades territoriales de referencia" que cuentan como "elementos referenciales en su delimitación y organización territorial" a la provincia y el municipio. Quizás merezca este apartado una redacción más clara.

- DA 4ª: Por lo que se refiere a la modificación del Anexo III, significa la modificación de los "indicadores para cada uno de los centros y servicios en función de los ámbitos poblacionales y territoriales e indicación de su nivel de desagregación". Teniendo en cuenta las consecuencias que el resultado de las decisiones que se adopten en el indicador y en el nivel de desagregación tienen en relación con la prestación de servicios sociales, entiendo que participa de la naturaleza normativa de este mapa y por ende, su modificación debe quedar en el ámbito competencial de la titular de esta Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Sobre esta cuestión ya advirtió el informe del Servicio de Legislación e Informes aunque con un resultado distinto del que yo sostengo. A mi criterio, nos encontramos ante un contenido que tiene voluntad de permanecer como parte del ordenamiento jurídico y no agotarse con su primera aplicación, por más que la conformación de la decisión normadora tenga un cariz eminentemente técnico, como en tantas otras leyes y reglamentos.

Más allá de razonamientos en torno al tipo de traslado competencial (delegación vs habilitación, con afección del art. 9.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), a mi entender lo verdaderamente importante es que la LSSA directamente sitúa en la titular de esta Consejería la aprobación del mapa de servicios sociales y la determinación de los indicadores y nivel de desagregación de la población destinataria y general, es una parte fundamental del mismo, de una naturaleza muy distinta a la simple concreción de la dirección electrónica donde se ubica. Por ello no veo inconveniente en permitir que la Secretaría General de Servicios Sociales pueda modificar la dirección electrónica, pero entiendo improcedente residenciar en ella la modificación del anexo III.

- Anexos II y III: En numerosos informes he tenido la ocasión de argumentar a partir de la singularidad que los menores no acompañados (MENAs) tienen respecto de los menores que pudiésemos denominar prototípicos u ordinarios del sistema de protección. Como mero ejemplo, la cita que el informe HPI00173/2018 hizo de la memoria justificativa del expediente suscrita por la Dirección General de Infancia y Familias: "Prestar adecuada atención a los Menores Extranjeros no acompañados que llegan a Andalucía se ha convertido en una tarea de difícil gestión puesto que el número de ingresos en el sistema de protección se está incrementando exponencialmente, alcanzando unas cifras desconocidas hasta el momento, llegándose a superar ya los datos de 2005/2007, periodo que hasta ahora era referente en cuanto a magnitud de crisis migratoria. La puesta en marcha de los recursos necesarios para su atención requiere no sólo de disponibilidad presupuestaria, sino también de la disposición de entidades con los medios materiales, humanos y técnicos necesarios para desempeñar la delicada tarea del ejercicio de la guarda.



Código Seguro De Verificación	f49Nn+Gh1cetNU5G+NQ+wQ==	Fecha	19/10/2018
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por	Jose Antonio Ortiz Mallol		
Url De Verificación	https://ws161.juntadeandalucia.es/verifirma/code/f49Nn+Gh1cetNU5G+NQ+wQ=	Página	5/6



(...) *La situación de emergencia social a que se refiere la Secretaría General de Servicios Sociales no me es, ni mucho menos, desconocida. En la memoria justificativa de la Dirección General de Infancia y Familias que se acompañaba a la petición de informe relativo a la declaración de emergencia para la contratación de servicios de atención a menores no acompañados (MENAs) (informe IIP/00154/2018) se me decía: "La Junta de Andalucía, a través de la Dirección General de Infancia y Familias, tiene asumidas las competencias en materia de protección, atención y garantía de los derechos de los menores. Los menores extranjeros no acompañados (MENAs) son menores que deciden abandonar su país de origen y trasladarse a otro distinto, sin ningún tipo de autorización administrativa ni acompañamiento, entrando de esta forma en el circuito de la inmigración ilegal. Este traslado a otro país lo realizan solos, sin adultos de referencia, en la mayoría de los casos poniendo en peligro la vida en el trayecto en patera, por lo que técnicamente, se encuentran en situación de desprotección, según nuestra legislación en materia de menores (...)"*.

Baste remitirse a una abundantísima doctrina (en parte, recogida en BRAVO Y SANTOS-GONZÁLEZ: "Menores extranjeros no acompañados en España: necesidades y modelos de intervención", *Psychosocial Intervention* 26 (2017) 55-62, en [Psychosocial Intervention www.elsevier.es/psi](http://www.elsevier.es/psi); también de especial interés, COMISIÓN EUROPEA: "Estudio monográfico de la EMN 2014 Políticas, prácticas y datos sobre menores no acompañados en 2014", en [http://extranieros.mitramiss.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios\\_monograficos/ficheros/Estudio\\_o\\_REM\\_menores\\_no\\_acompanados\\_2014\\_ES.pdf](http://extranieros.mitramiss.gob.es/es/redeuropeamigracion/Estudios_monograficos/ficheros/Estudio_o_REM_menores_no_acompanados_2014_ES.pdf) o RODRÍGUEZ DEL VAL: "Notas sobre la asistencia inmediata a menores inmigrantes en situación de riesgo. Doctrina de la Fiscalía General del Estado", en [https://www.fiscal.es/fiscal/PA\\_WebApp\\_SGNTJ\\_NFIS/descarga/RODR%C3%8DGUEZ%20DEL%20VAL.pdf?idFile=219cd557-0070-43a7-be34-c3991c34cf01](https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/RODR%C3%8DGUEZ%20DEL%20VAL.pdf?idFile=219cd557-0070-43a7-be34-c3991c34cf01)) para acreditar que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, el colectivo MENAs conforma un supuesto de hecho suficientemente diferenciado como para precisar de una regulación específica, también a nivel de recursos y servicios prestacionales referidos en este mapa de servicios sociales. Por ello, sin entrar en este momento en mayores implicaciones o consecuencias, se considera ajustado al mejor Derecho que el colectivo MENA se configure como un sector de población específico a efectos de planificar los servicios y recursos -personales y materiales- que procedan.

En conclusión, en los términos indicados, considero que el proyecto de orden analizado requiere de la tramitación expuesta en la consideración jurídica tercera y merece resolver las observaciones contenidas en la consideración jurídica cuarta. Este es mi dictamen, que someto con gusto a otro más cualificado. No obstante, V.I. decidirá.

Sevilla, a la fecha de la firma electrónica. Fdo: José Ortiz Mallol, Letrado de la Junta de Andalucía.



Código Seguro De Verificación:	f49Nn+Gh1cetNUSG+NQ+wQ==	Fecha:	19/10/2018
Normativa:	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.		
Firmado Por:	Jose Antonio Ortiz Mallol		
Url De Verificación:	<a href="https://ws161.juntadeandalucia.es/verifirma/code/f49Nn+Gh1cetNUSG+NQ+wQ=">https://ws161.juntadeandalucia.es/verifirma/code/f49Nn+Gh1cetNUSG+NQ+wQ=</a>	Página:	6/6

