

INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA FUNCIÓN INSPECTORA EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES, CON MOTIVO DEL INFORME DEL GABINETE JURÍDICO.

I. ANTECEDENTES.

Se recibe Informe SSPI00052/17 del Gabinete Jurídico, de fecha 18 de octubre de 2017, relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la función inspectora en materia de Servicios Sociales.

En cumplimiento de la Instrucción número 2/2014 de la Viceconsejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, sobre el procedimiento a seguir en la tramitación de disposiciones de carácter general, con el objeto especificar las observaciones aceptadas y las razones que justifiquen la no consideración de las observaciones, en su caso, no aceptadas, se emite el presente INFORME:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera, punto 1.2 *No obstante, advertimos que el borrador debería contemplar un régimen transitorio, que prevea la norma que será de aplicación, tanto a la Inspección de Servicios Sociales como al procedimiento de inspección, una vez entre en vigor el mismo.*

Respuesta: De acuerdo con la consideración formulada. Se introduce el régimen transitorio siguiente: "Disposición transitoria única. *Régimen transitorio de los procedimientos inspectores.*

A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor del Reglamento, no les será de aplicación el mismo, rigiéndose por la normativa anterior."

Quinta, punto 4.2 *Por tanto, además de incluirse en la parte expositiva, el cumplimiento de proyecto a los principios de buena negociación, concretamente los principios de "necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, habría que constar en una memoria que lo justifique dentro del expediente.*

Respuesta: De acuerdo con la consideración formulada. Se elabora, e incorpora al expediente, la memoria indicada.

Quinta, punto 4.3 *Figura en el expediente el otorgamiento del trámite de audiencia a diversas entidades. No obstante, consideramos especialmente relevante que, se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos, se han considerado afectados por el decreto proyectado, se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley 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.*

Respuesta: De acuerdo con la consideración formulada. En ese sentido se hace constar que la propuesta realizada por esta Jefatura de la Inspección General de Servicios Sociales de organizaciones y entidades para el trámite de audiencia a la ciudadanía incluía un total de 26 de organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que se considera que agrupan y representan los derechos e intereses legítimos afectados por el reglamento y cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

Sexta, punto 4.4 *Se recomienda dejar constancia en el expediente que el proyecto de reglamento se hizo público en el momento en el que se sometió al trámite de audiencia y al de información pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.*

Asimismo, se recuerda que, cuando se solicitara el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y, en su caso, el del Consejo Económico y Social de Andalucía, debería publicarse

también el proyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

Por último, también debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, como así ordenan el artículo 7.1 d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

Respuesta: De acuerdo con la consideración formulada. Así, se integra en el expediente Diligencia en la que se hace constar que en cumplimiento de las obligaciones de publicidad previstas en las letras c) y d) del apartado 1, del artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia de Andalucía, el proyecto de Decreto, aparece recogido en la publicidad activa del Portal de la Transparencia de la Administración Autonómica.

Asimismo, ha quedado constancia de la publicación de las memorias e informes que conforman el expediente de elaboración del referido texto normativo.

Finalmente, también se hace constar la conformidad con la publicación del proyecto de decreto, en el momento en que se solicite el dictamen del Consejo Consultivo, dándose así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

III. OBSERVACIONES AL ARTICULADO DEL REGLAMENTO.

7.1 Observación al artículo 2, apartado 2:

El apartado 2 incluye dentro del ámbito de actuación de la Inspección de Servicios Sociales, la inspección de las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, función que se reitera a lo largo del articulado en diversas previsiones. Ello deriva de lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, precepto al que, dada su importancia, podría realizarse una remisión.

Respuesta: Se atiende la observación realizada. Nuevo texto: "2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, están sometidas a la inspección las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía."

7.2 Observación al artículo 5, apartado 2:

Como novedad se introducen algunas nuevas funciones a la Inspección de Servicios Sociales, entre las que destacan la realización de informes, asesoramiento y asistencia que le sea encomendada. Debido a su generalidad, consideramos que podrían matizarse las mismas.

Respuesta: No se considera procedente atender la observación realizada, por no compartir el carácter de "generalidad" del texto. Hay que tener en cuenta que la función cuestionada, guarda bastante semejanza con la contenida en la letra f) del artículo 5 del vigente Reglamento. La única diferencia estriba en que en el vigente Reglamento se circunscribe a que tenga por objeto el posibilitar la mejora de la calidad en la prestación de los servicios sociales.

Con dicha redacción se estaba limitando, en cierto modo, la utilidad de las posibles tareas que se encomienden (estudios, dictámenes, informes, etc.). Con la nueva no se limita únicamente a posibilitar la mejora de la calidad, sino que los encargos pueden tener otros fines necesarios para el mejor funcionamiento del servicio de inspección: planificación, mejorar la eficiencia, adecuación a la legalidad, etc.

Además, hay que tener en cuenta que se mantiene la cautela de que las tareas encomendadas versen sobre "materias de su competencia" y de que tengan el carácter de asistencia técnica.

Por todo ello se considera que no es necesaria mayor matización.

7.3 Observación al artículo 11, párrafos a) y b):

La fijación de funciones más allá de las establecidas en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, deriva de lo dispuesto en el artículo 95.i) de dicha Ley.

Se desconoce cuál es la diferencia existente entre el contenido de los párrafos a) y b), y por qué respecto a las "entidades de servicios sociales" se alude a la inviolabilidad del domicilio, mientras que ello no se prevé sobre los "centros e instalaciones", lo cual debería aclararse, teniendo en cuenta que el artículo 95.a) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, dispone que el

personal inspector podrá "Acceder libremente en cualquier momento, después de identificarse y sin necesidad de notificación previa, a los centros e instalaciones donde se presten los servicios sociales, en los términos establecidos legalmente".

No obstante, entendemos que la inviolabilidad del domicilio habría que aplicarse en ambos casos, sin perjuicio de que si se impide o dificulta la labor inspectora, ello suponga una obstrucción a la misma según lo previsto en el Artículo 46 del proyecto.

Respuesta: Se estima adecuado, y acorde al ordenamiento jurídico, mantener la actual redacción. La diferencia entre los apartados a) y b) versa, fundamentalmente, en que en la práctica totalidad de las sedes de las entidades no se prestan servicios, se trata del domicilio legal, o lugar en que están establecidas las personas jurídicas o físicas como referencia para el cumplimiento de sus obligaciones administrativas, fiscales, etc.

En cambio los centros donde se prestan los servicios sociales, como pueden ser los centros residenciales o las unidades de día, acogen a las personas usuarias y en los mismos se desarrollan las tareas de atención y se debe disponer de los medios materiales y funcionales para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Parece pues lógico el diferente tratamiento al momento de plantear y abordar como se han de realizar las actuaciones inspectoras en uno u otro lugar.

Además, ambos apartados, in fine, concluyen con la misma expresión: "en los términos legalmente establecidos", término que salvaguarda, en todo caso, la observación por parte del personal inspector de los derechos y garantías legales que a las entidades y, en su caso, a las personas usuarias corresponden.

Asimismo, a propósito de la observación realizada al artículo 25, y con la finalidad de atender la misma, se ha modificado este artículo 11, introduciendo la mención al artículo 91 de la Ley 9/2017 de 27 de diciembre: "En el ejercicio de su función, el personal inspector está facultado, en los términos de los artículos 91 y 95 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, para:"

7.4 Observación al artículo 14.

Se introduce como novedad la incompatibilidad, abstención y recusación del personal inspector, regulándose éstas dos últimas conforme a lo previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, lo que nos parece conforme a derecho.

Respuesta: De acuerdo.

7.5 Observación al artículo 17.

En el apartado 2 manifestamos que, con arreglo a lo establecido en el artículo 35 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía además de las Delegaciones Territoriales está figura de las "Delegaciones Provinciales" u "otras estructuras", como distintas forma de organización territorial periférica.

Respuesta: No alcanzamos a comprender el alcance de la observación que se formula, puesto que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, además de las Delegaciones Provinciales, se han configurado las Delegaciones Territoriales. A más abundamiento según dispone el apartado 3 de este mismo artículo, podrán crearse estructuras u órganos de ámbito territorial provincial o inferior a la provincia.

Pero lo cierto es que, en estos momentos, a tenor de lo establecido en el Decreto 304/2015, de 28 de julio, por el que se modifica el Decreto 342/2012, de 2012, de 31 de julio, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía, actualmente los servicios periféricos de la Consejería competente en materia de servicios sociales, están adscritos a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

Por esta razón se ha estimado que el órgano al que ha de hacerse referencia es la Delegación Territorial. Ciertamente si, en un futuro, esta situación variase habría de entenderse referida la dependencia orgánica de la Inspección Provincial, al órgano territorial que así se hubiere determinado, no obstante, como anteriormente se ha indicado, dado que actualmente el órgano es la Delegación Territorial consideramos correcta la redacción de este artículo y de los demás en los que, también, se utiliza dicho término.

7.6 Observación al artículo 20, párrafo i)

En el párrafo i) no queda claro en qué consistirán o cómo se llevarán a cabo aquellas actuaciones " que por sus características así lo requieran", pues resulta indeterminado.

Respuesta: Se atiende la observación realizada. Con la finalidad de simplificar el texto dejar lugar a dudas el citado párrafo queda redactado así: "Realizar las actuaciones inspectoras que se le encomienden. ~~de ámbito supraprovincial o autonómico, o que por sus características así lo requieran, y así se determine.~~"

7.7 Observación al artículo 24, apartado 2.b)

En el apartado 2.b) se indica que serán actuaciones de carácter extraordinario, las que se ordenen por las personas titulares de "los centros directivos con competencias de inspección de los servicios sociales". Tendría que aclararse el concepto de "centros directivos", y si se está aludiendo también, por ejemplo, a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia. En todo caso y como expresa el precepto, incidimos en el hecho de que los centros directivos habrán de ostentar competencias en materia de inspección de los servicios sociales, y no sólo en materia de servicios sociales con carácter general.

Respuesta: Se atiende la observación realizada. A tal efecto en la expresión "centro directivo", se sustituye "centro" por "órgano". Con ello consideramos que no hay margen para la confusión y, en todo caso, queda claro que no se incluye a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia.

Lógicamente se comparte el criterio de que la competencia que han de ostentar dichos órganos directivos, para poder ordenar actuaciones, ha de ser en materia de *inspección* de servicios sociales, no solo de servicios sociales de forma genérica. En ese sentido se había considerado en el texto.

Asimismo, indicar que a propósito de la observación realizada al artículo 33, y atendiendo a la misma, se ha procedido a modificar la redacción de este artículo 24, con el objetivo de establecer plena coincidencia, en ambos preceptos, en la definición del término "actuación de carácter extraordinario". Así el apartado 2 del artículo 24, queda con la siguiente redacción: "2. Serán actuaciones de carácter extraordinario aquellas que no hayan sido previstas en el Plan General de Inspección de los Servicios Sociales, ni sean consecuencia de denuncias presentadas, o no obstante ser consecuencia de denuncias presentadas, las mismas no reúnan los requisitos para ser consideradas como denuncias, pudiendo ser ordenadas por:".

7.8 Observación al artículo 25.

Regula como novedad las "modalidades de actuación", remitiéndose al artículo 95 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, que lleva por título "Desarrollo de la función inspectora". No obstante, advertimos que el artículo 11, que enuncia las facultades del personal inspector", se remite al mismo precepto legal, cuando no es el que regula las facultades propiamente dichas, sino que en puridad se trata del artículo 91 de la citada Ley. Por ello y en todo caso, consideramos que en cuestiones conceptuales habría que atenerse a lo dispuesto en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre.

En el apartado 1.e) debería concretarse que se pretende significar con "Expediente administrativo, cuando de su contenido se dedujeran los elementos suficientes de comprobación y de convicción para iniciar y concluir la actuación inspectora".

Respuesta: Se atiende la observación realizada, en el doble sentido. Como se ha comentado anteriormente a propósito del artículo 11, se ha introducido la referencia al artículo 91 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre.

También se ha modificado el párrafo e) del apartado 1, del propio artículo 25 que queda con la siguiente redacción: "Estudio y análisis del expediente administrativo y de los antecedentes relativos a los hechos objeto del procedimiento, cuando de su contenido se dedujeran"

7.9 Observación al artículo 26, apartados 2 y 3.

En el apartado 2 debería especificarse si la incorporación de otro personal inspector supone la sustitución del que anteriormente viniera realizando las actuaciones inspectoras, o si por el contrario, se acumula al mismo.

En el apartado 3 además de la “abstención” debería aludirse a la “recusación”. En el mismo apartado planteamos si el inciso según el cual el relevo del personal inspector podrá implicar “otras actuaciones”, guarda relación con las responsabilidades en las que dicho personal pudiera haber incurrido, o con el objeto de la propia actividad inspectora.

Respuesta: Se atienden las observaciones realizadas. Así pues:

La redacción del apartado 2 queda del siguiente tenor: “2. la incorporación de otro personal inspector, además del designado inicialmente, cuando su dificultad o duración lo aconseje.”

La redacción del apartado 3 queda del siguiente tenor: “....o incurriese en causa de abstención o recusación, la Jefatura del Servicio Provincial de Inspección le relevará”.

7.10 Observación al artículo 28, apartado 1.

En el apartado 1, debería fijarse el límite temporal del Plan General de Inspección, o al menos, los criterios para su delimitación.

Respuesta: Se atiende la observación realizada. La redacción de este apartado queda así: “1. El Plan General de Inspección de los Servicios Sociales, con una duración máxima de cuatro años, es el instrumento.....”.

7.11 Observación al artículo 32, apartados 5 y 6.

El apartado 5 señala que las actuaciones inspectoras se priorizarán en virtud de la naturaleza de los hechos denunciados. No obstante y por seguridad jurídica, aconsejamos que se fijen algunos criterios para dar prioridad a dichas actuaciones.

En el apartado 6 se introduce la expresión “en su caso” respecto a la notificación del archivo de la denuncia al interesado, la cual debería precisarse. Interpretamos que de forma implícita podría estar refiriéndose al supuesto contemplado en el artículo 62 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el cual se refiere a la necesidad de notificar la no iniciación cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas. De ser así, tendría que especificarse.

No obstante, y aunque el apartado 2.b) de la Disposición Adicional Primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que las actuaciones y procedimientos de “inspección”, se regirán por su normativa específica, recomendamos que siempre se notifique el archivo, al igual que el apartado 7 del precepto sigue previendo la notificación de iniciación del procedimiento, con el fin de no ocasionar una eventual indefensión a los interesados. En caso de que se mantuviera la citada expresión, habría que motivarse en el expediente su inclusión sobre la redacción originaria del Decreto 396/2008, de 24 de junio.

Respuesta: Se atienden las observaciones realizadas.

La redacción del apartado 5, queda así: “..... La programación para la realización de las actuaciones inspectoras se realizará conforme a criterios de prioridad en función de la naturaleza, trascendencia o gravedad de los hechos denunciados.....”

La redacción del apartado 6, queda así: “....., notificándolo, ~~en su caso,~~ a la persona interesada. denunciante.”

7.12 Observación al artículo 33, apartado 2.

El apartado 2 difiere o, al menos, no coincide plenamente con las actuaciones de carácter extraordinario reguladas en el artículo 24.2, lo que tendría que subsanarse, pues mientras aquél las identifica como todas aquellas que no tengan la condición de ordinarias, éste las especifica de forma terminante.

Respuesta: Se atiende la observación realizada. Como anteriormente se ha indicado (ver comentario al artículo 11), se ha procedido a modificar la redacción del reiterado artículo 11, para que exista coincidencia plena en la definición de actuación extraordinaria.

7.13 Observación al artículo 37, apartado 1.

En el apartado 1 habría de añadirse que el inicio del procedimiento inspector, siempre de oficio, no sólo tendrá lugar desarrollando las actuaciones previstas en el Plan General de Inspección, o las que se señalen mediante órdenes de servicio, sino además por denuncia, conforme a lo dispuesto en el Artículo 24.1.

Respuesta: Se atiende la observación realizada. Se modifica la redacción de este apartado que queda así: "1. El personal inspector actuará siempre de oficio desarrollando las actuaciones previstas en el Plan General de Inspección de los Servicios Sociales o que se le señalen mediante órdenes de servicio con motivo de actuación de carácter extraordinario o como consecuencia de denuncia."

7.14 Observación al artículo 38.

Debería iniciarse a quién y cómo corresponderá la aprobación de los Procedimientos Operativos.

Respuesta: Se atiende la observación realizada. Para ello, se añade un nuevo apartado, el 2, con el siguiente contenido: "2. Los Procedimientos Operativos serán aprobados por la persona titular del órgano directivo a quien compete la dirección y coordinación de la Inspección de Servicios Sociales."

7.15 Observación al artículo 39, apartados 5 y 6.

En el apartado 6 se alude, de manera acumulativa, a "persona responsable debidamente autorizada", mientras que en el apartado 5 se hace una distinción entre persona responsable" o "débidamente autorizada", lo cual debería corregirse.

Respuesta: Se atiende la observación realizada. Se modifica la redacción del apartado, incluyendo la conjunción disyuntiva "o". La redacción queda así: "...por persona responsable o debidamente autorizada"

IV. CUESTIONES DE TÉCNICA NORMATIVA.

8.1 *Una vez hecha alusión a una norma por primera vez, en la parte expositiva o en el articulado, en las sucesivas bastará con referirse a su número y fecha de aprobación, como por ejemplo "Ley 9/2016, de 27 de diciembre".*

Respuesta: Se atiende la observación y, consecuentemente, se realizan las modificaciones indicadas.

8.2 *Con carácter general, la reproducción de preceptos de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, habría de realizarse de manera literal, evitando redacciones análogas pero no idénticas. Ello no obsta para que en su desarrollo, el proyecto pueda introducir de manera separada, adiciones o aclaraciones sobre dichos artículos legales.*

Respuesta: Se atiende la observación y, consecuentemente, se realizan las modificaciones indicadas.

8.3 *Cuando se realice una remisión a un precepto del proyecto, deberían suprimirse las expresiones "del presente Decreto" o "del presente Reglamento".*

Respuesta: Se atiende la observación y, consecuentemente, se realizan las modificaciones indicadas.

8.4 *Existen numerosas previsiones que reiteran a lo largo del articulado, en especial las relacionadas con el desarrollo de las funciones inspectoras, por lo que apreciamos que deberían unificarse en un mismo precepto para evitar confusión.*

Respuesta: Entre otros aspectos, el Reglamento tiene un carácter didáctico que consideramos de importancia. Si bien es cierto que pudiera considerarse la existencia de reiteración, se ha ponderado que, en aras del carácter instructivo indicado, es adecuado mantener la redacción actual.

8.5 *Disposición final Primera. Debería indicar "persona titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales".*

Respuesta: Se atiende la observación y, consecuentemente, se realiza la modificación en el sentido indicado.

8.6 Artículo 33. La regulación de las actuaciones inspectoras de carácter extraordinario, podrían ubicarse en el Capítulo III, que es el que contempla los tipos de actuaciones.

Respuesta: Se considera correcta y adecuada la ubicación actual.

V. CONCLUSIÓN.

Aceptadas las consideraciones jurídicas y las observaciones y objeciones de técnica normativa, conforme ha quedado indicado, se redacta nuevo borrador del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la función inspectora en materia de Servicios Sociales, que se adjunta al presente Informe.

Sevilla, 8 de noviembre de 2017.
Jefatura de la Inspección General
de Servicios Sociales,

Fdo.: Juan Carlos Cabello Cabrera

VºBº
LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA,

Fdo.: María Jiménez Bastida



