

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 debería estar acreditadas en calidad, como requisito previo para acceder a contrataciones públicas.

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.

