

1123/19 21/11

1047

S. ref.:  
N. ref.: SSCC2019/60  
Asunto: Rmdo. Informe SSCC2019/60

Consejería de Igualdad,  
Conciliación,  
**Secretaría General Técnica**  
Avda. de Hytasa, 14  
41006 - Sevilla

S E C R E T A R Í A	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR
	Políticas Sociales y 201996000034461 - 21/11/2019
	Secretaría General Técnica Gabinete Jurídico
	SEVILLA

Ilmo./a Sr./Sra.:

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número SSCC2019/60, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con "PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL CATÁLOGO DE PRESTACIONES DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA"

**EL JEFE DEL GABINETE JURÍDICO.**



Plaza de España, Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Firmado por: JIMENEZ LOPEZ JESUS	21/11/2019 13:51	PÁGINA 1 / 1
VERIFICACIÓN	PzPpDIONUQYPcQ0UpkYg7dmnAp4bM	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificar/Firma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificar/Firma/</a>

84

*Handwritten signature*

**INFORME SSCC 2019/60 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL CATÁLOGO DE PRESTACIONES DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA**

*Disposiciones de carácter general. Decreto. Dependencia. Servicios Sociales. Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. Prestaciones garantizadas. Repetición de trámites tras modificación de proyecto inicial de reglamento.*

Remitido por la Ilma. Sr. Secretaria General Técnica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación el proyecto de Decreto 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 17 de octubre de 2018 emitimos nuestro Informe SSPI054/2018, sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Catálogo de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

**SEGUNDO.** El 24 de octubre de 2019 tiene entrada en los Servicios Centrales del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía oficio de petición de informe sobre una nueva versión de dicho proyecto, adjuntándose ésta. Según se explica por el propio órgano peticionario, la solicitud se debe al tiempo transcurrido y a las modificaciones introducidas en el texto, advirtiéndose también que el resto del expediente nos sería enviado electrónicamente con todos los informes recibidos hasta la fecha, excepto el de la Dirección General de Presupuestos, que nos sería trasladado cuando se dispusiera del mismo.

**TERCERO.** El 18 de noviembre nos remiten, por medio de correo electrónico, el expediente administrativo correspondiente al procedimiento de elaboración de este proyecto normativo, comprobándose que, en efecto, se trata de aprobar el mismo Decreto del que informamos una primera versión en 2018, habiéndose producido diversas modificaciones en su texto que llevan a solicitar nuevo informe del Gabinete Jurídico.

**CUARTO.** Al día siguiente nos dan traslado del certificado de la Secretaria del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía, fechado ese mismo día, sobre el informe favorable de este órgano al nuevo texto.



Plaza de España, Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código	43Cve843QC4URWFGPX+VYkexCYAmk+	Fecha	20/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA	Página	1/13	
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			

10413

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.** El Decreto cuyo proyecto se somete a informe tiene por objeto aprobar el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, como instrumento que determinará el conjunto de las prestaciones de dicho Sistema, como así señala el artículo 41.1 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (en adelante: Ley 9/2016).


Por tanto, las competencias autonómicas que se ejercitarían aprobándolo serían las atribuidas con carácter exclusivo en materia de servicios sociales en el artículo 61 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

**SEGUNDA.** Como ya indicábamos en el Informe SSPI054/2018, La norma de rango legal de cuyo desarrollo se trata mediante el Decreto en proyecto sería la Ley 9/2016, que habría venido así a sustituir a la Ley 2/1988, de 4 de abril, como norma de cabecera en la materia en nuestra Comunidad Autónoma.

Así, la Ley viene a introducir el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía como una de las novedades más destacadas en la materia, como así se explica en su Exposición de Motivos:

*"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 las mismas, 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 del Sistema Público 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 acceder a los mismos 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."*

De este modo, en el Catálogo deberían establecerse las prestaciones denominadas como garantizadas, que serían aquellas *"cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, son exigibles y su provisión es obligatoria para las Administraciones Públicas, en las condiciones establecidas en cada caso en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales y en el ejercicio de las competencias propias en materia de servicios sociales que les atribuyen el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía"* (artículo 42.1 de la Ley 9/2016), por contraposición al carácter relativo que tendría el establecimiento en el Catálogo de las prestaciones condicionadas, dado que las mismas se corresponderían con *"las que no tienen la naturaleza de derecho subjetivo y no están calificadas en el*

Código:	43Cve8430C4UHWFGPX+vYkexcYAmk+	Fecha:	20/11/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA	Página:	2/13	
URL De Verificación:	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarfirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarfirma</a>			

*10/16*

*Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía como garantizadas”, estando “sujetas a la disponibilidad de recursos y al orden de prelación que objetivamente se establezca.” (artículo 43 de la Ley 9/2016).*

Mediante el Decreto proyectado, el Consejo de Gobierno vendría a cumplir así, aunque fuera del plazo señalado para ello, con el mandato recibido de la Ley 9/2016 en su Disposición adicional cuarta, para la aprobación del Catálogo en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de la misma, que se produjo a los veinte días de su publicación en el BOJA el 29 de diciembre de 2016.

**TERCERA.** Para terminar de completar la presentación de este proyecto normativo, diremos que sigue constando de seis artículos, una derogación normativa y dos disposiciones finales, además de un Anexo, habiéndose suprimido la disposición adicional que presentaba el borrador que fue objeto de nuestro informe anterior.

**CUARTA.** En cuanto a la tramitación seguida para la elaboración del proyecto, y en concreto, de la nueva versión, tenemos que detenernos en el análisis de las particularidades y de las cuestiones que desde este punto de vista sugieren los cambios introducidos en el texto de aquél.


**4.1.- Carácter preceptivo del segundo informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía:** Así, la primera pregunta que deberíamos hacernos consistiría en determinar si resulta preceptivo o no solicitar nuevamente el Informe del Gabinete Jurídico. Para ello hemos de discernir cuál es la trascendencia de las modificaciones operadas en la versión del proyecto que en su día fue objeto de nuestro Informe SSPP054/2018, llegándose a la conclusión por nuestra parte de la procedencia de esta segunda petición de informe, atendiendo al carácter sustancial de las mismas.

En este sentido, ha de partirse del criterio sentado por el Tribunal Supremo acerca de la necesidad de repetir algunos de los trámites ya practicados en el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general cuando, tras los mismos, se modifica el texto del proyecto sobre el que inicialmente se evacuaron, criterio que se sustenta en la identificación de la relevancia de dichas variaciones para marcar la necesidad o no de recabar de nuevo los informes, consultas o alegaciones correspondientes.

Sirva a estos efectos la cita de su Sentencia de 23 de enero de 2013:

*“se denuncia insuficiencia en el trámite de audiencia por no haberse reiterado con el Sindicato recurrente, que ya tuvo una participación en dicho trámite. Sobre esta cuestión, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado - Sentencia de 8 de marzo de 2006 (RJ 2006, 2277) -, entre otras-, que cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo de una disposición general no sean sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia de las asociaciones, corporaciones o entidades representativas de intereses legítimos, que guarden relación directa con el objeto de la disposición, o un nuevo informe de la Secretaría General Técnica del Departamento ministerial o dictamen del*

Plaza de España, Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código	43Cve843QC4UHMFGPX+vYkexcYAmk+	Fecha	20/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		Página 3/13	

1045


Consejo de Estado, entre otras razones porque su parecer no es vinculante, de manera que si, contemplada la modificación tanto desde una perspectiva relativa, por la innovación en el texto informado, como absoluta, por su importancia intrínseca, no representa una alteración sustancial en el ordenamiento previamente sometido al trámite de audiencia o informe, la falta de éstos, respecto de la reforma introducida, no acarrea su nulidad radical, al haber contado quien ostenta la potestad para redactar definitivamente la disposición con el criterio o ilustración de las entidades, corporaciones, asociaciones y organismos consultados, que, en definitiva, es el fin perseguido por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre ( RCL 1997, 2817 ) , al establecer un procedimiento para la elaboración de los reglamentos ( Sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de fechas 6 de octubre de 1989 (RJ 1989, 7032) , 11 de diciembre de 1991 (RJ 1991, 9369) , 27 de mayo de 1993 (RJ 1993, 10204) , 27 de noviembre de 1995 , 14 de octubre de 1996 , 10 de noviembre de 1997 , 17 de enero de 2000 , 31 de enero de 2001 (RJ 2001, 1083) (recurso 507/1998 , fundamento jurídico tercero), 12 de febrero de 2002 (recurso 160/2000 , fundamento jurídico primero), 12 de febrero de 2002 (recurso 158/2000, fundamentos jurídicos tercero y quinto), 17 de junio de 2003 (RJ 2003, 5424) (recurso 492/1999, fundamento jurídico noveno ) y 15 de noviembre de 2004 (RJ 2004, 7442) (recurso de casación 22/2002, fundamento jurídico segundo).

También la propia doctrina de la Sala ha insistido en la necesidad de efectuar una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, que se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden, en cuya valoración han de tenerse en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate ( sentencia del Tribunal Supremo de 13 de Septiembre de 1.996 )."

En nuestro caso, entendemos que algunas de las alteraciones practicadas en el texto del proyecto de Decreto tras la emisión de nuestro primer informe han de ser calificadas como sustanciales, en concreto, las que han afectado al Anexo del Decreto, que es el documento en el que se relacionan y describen todas las prestaciones sociales que se incluirían en el futuro Catálogo, habiéndose introducido las prestaciones correspondientes al ámbito de la protección frente a la violencia de género o de atención a la mujer, y suprimiéndose las relativas a la atención a las personas en situación de drogodependencia o de adicciones, a la familia numerosa, a la mediación familiar, a los partos múltiples y/o tercer hijo, o al Registro de Parejas de Hecho, con la trascendencia que tiene la catalogación o no de una determinada prestación en orden a su efectiva dispensa. Y ello teniendo en cuenta la circunstancia de que estos cambios no se habrían producido por atender las alegaciones u observaciones presentadas a lo largo del procedimiento, sino que se habrían acordado de oficio por el órgano encargado de la tramitación del proyecto debido a las modificaciones acaecidas en la determinación de la Consejería competente en relación con tales prestaciones, como así se explica por la Dirección General de Servicios Sociales, en su Memoria sobre los cambios, fechada el 17 de octubre de 2019 (documento número 71 el expediente).

No serían cambios, por tanto, derivados de las sugerencias, alegaciones u observaciones formuladas durante la tramitación anterior, supuesto en el que podría exceptuarse la repetición de los trámites, como así expresó el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de diciembre de 2016,

Plaza de España, Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Modo de acceso	Código	43CVe8430C4UHWFGPX+vYkexCYAmk+	Fecha	20/11/2019	
Firmado por	ANTONIO LAMELA CABRERA		Página	4/13	
Url de Verificación	<a href="https://ws059.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws059.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>				

1048

circunstancia que sí concurriría, en cambio, con aquellas variaciones que se han producido para atender a las consideraciones desarrolladas en nuestro Informe SSP1054/2018.

De hecho, este parece haber sido el criterio sostenido por la Consejería responsable de la tramitación de este proyecto, como ha demostrado volviendo a solicitar nuestro informe o también el de la Dirección General de Presupuestos o el del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía.

**4.2.- Informe del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía y trámite de audiencia:** Precisamente en relación con el de este último, debemos analizar su procedencia y la repercusión que el haber recabado su informe tendría respecto al trámite de audiencia a las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupan o representen a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos resultarían afectados por el proyecto normativo en cuestión.


De este modo, en su día, el proyecto fue sometido a los correspondientes trámites de audiencia y de información pública (documentos números 21 y 57 del expediente), entendiéndose el primero con las entidades que se consideraron representativas de los derechos e intereses afectados. Sin embargo, respecto al proyecto modificado, no se ha vuelto a someter a dichos trámites, sino que se ha emitido informe favorable por el Consejo de Servicios Sociales de Andalucía, como así consta en certificado de 19 de noviembre de 2019, emitido por la Señora Secretaria de dicho órgano y que también se nos ha remitido.

Sobre la eficacia del mismo, hemos de partir de que este órgano es de nueva creación, no existiendo cuando el proyecto comenzó a tramitarse, sino que su constitución fue posterior al Decreto 2/2018, de 9 de enero, que lo regula, en concreto, el 21 de marzo de 2018 (Resolución de 21 de mayo de 2018, de la Secretaría General de Servicios Sociales, por la que se publica la fecha de constitución del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía, BOJA número 100 de 25 de mayo de 2018).

De acuerdo con los subapartados c) y d) del artículo 3.1 de dicho Decreto, a este órgano le compete "Informar con carácter previo y preceptivo a la aprobación, el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales y el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía, así como sus revisiones o modificaciones", y también "Informar con carácter previo, preceptivo y favorable la modificación de prestaciones garantizadas en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales".

No obstante, en la Disposición adicional segunda se preveía que "En la tramitación de los proyectos normativos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, no será exigible el informe preceptivo previsto en el artículo 3.1". Eso podría hacer dudoso el carácter preceptivo del Informe solicitado al Consejo en este caso, si bien, teniendo en cuenta el carácter sustancial que consideramos que ha de predicarse de las modificaciones introducidas por último en el texto del proyecto, nos parecería correcto que se hubiera solicitado su informe, como si de un nuevo proyecto se tratara.

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código	43CvE843QC4UHWFGPX+vYkexcYAmk+	Fecha	20/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA	Página	5/13	
Url De Verificación	<a href="https://ws058.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws058.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			

10/17


La trascendencia de la petición de dicho informe radicaría, desde el punto de vista procedimental, en que con la misma habría quedado justificada la circunstancia de que el proyecto modificado no se hubiera notificado individualmente a cada una de las asociaciones y organizaciones representativas de los derechos e intereses afectados, como anteriormente sí había tenido lugar. Y ello en atención a la excepción en este sentido recogida en el artículo 45.1.d) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el que se establece que *"No será necesario el trámite de audiencia previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en la letra b)"*; párrafo este último en el que se dispone que *"A lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la disposición."*

En efecto, en el Consejo de Servicios Sociales de Andalucía estarían representados diversos Colegios Profesionales, las Universidades, los sindicatos, asociaciones empresariales y las entidades privadas sin ánimo de lucro que prestan servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, no resultando preceptivo, por tanto, someter de nuevo a audiencia la versión del proyecto con las modificaciones incorporadas al mismo, acogiendo así la interpretación que el Tribunal Supremo ha efectuado de la excepción legal que antes hemos indicado. De este modo, en su Sentencia de 30 de abril de 2013, razonó lo siguiente:

*"la referida participación del Comité de Auditoría de Cuentas bastaría para entender cumplido el trámite de audiencia a los interesados contemplado en el referido procedimiento. En efecto, el apartado 1.c) del citado artículo 24 de la Ley del Gobierno contempla el trámite de audiencia pública en el caso de las disposiciones que afecten a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos directamente o "a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición"; pero seguidamente el apartado 1.d) estipula que "no será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b)", apartado que prevé, aparte de los informes preceptivos, la solicitud y elaboración de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.*

*Pues bien, la previsión en los preceptos impugnados de una necesaria audiencia al Comité de Auditoría de Cuentas, cumpliría sin duda con la audiencia pública prevista en el proceso de elaboración de los reglamentos gubernamentales. En efecto, el citado Comité, cuya composición se prevé en el artículo 29.2.b) del texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas (RCL 2011, 1271) , es un órgano de asesoramiento integrado en el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas y compuesto por un máximo de trece miembros, del que forman parte "cuatro representantes de las Corporaciones representativas de auditores". No cabe duda, en consecuencia, que la participación de los representantes de los auditores en un órgano asesor que preceptivamente es oído para la aprobación*

Plaza de España, Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve8430C4UHWFGPX+vYkexcYAnk+	Fecha:	20/11/2019	
Firmado Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA	Página:	6/13	
Url De Verificación:	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			

1048

de las resoluciones de que se trata, cumpliría fielmente con la "consulta" a las organizaciones y asociaciones corporativas a que se refiere el artículo 24.1.d) de la Ley del Gobierno.

En el mismo sentido encontramos pronunciamientos favorables del Consejo Consultivo de Andalucía, como los contenidos en sus Dictámenes 178/2005, de 11 de marzo, 238/2009, de 15 de abril, o 722/2008, de 17 de diciembre.

Con todo, sí debemos introducir un matiz a nuestra conclusión, pues también es cierto que en el Consejo de Servicios Sociales de Andalucía estarían presentes las entidades privadas sin ánimo de lucro que prestan servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, pero sólo aquellas cuyo ámbito de actuación correspondiera a las siguientes áreas: personas mayores, personas con discapacidad, personas inmigrantes, exclusión social, adicciones, juventud, infancia y mujeres (artículo 9.1.j) Decreto 2/2018), lo que nos lleva a planteamos si podría considerarse que el proyecto modificado habría sido conocido por las organizaciones y asociaciones representativas de los derechos e intereses implicados justo en las prestaciones sociales sobre las que versan los cambios introducidos en el texto del proyecto. Así, las entidades que operan en materia de adicciones, de juventud, de infancia y de mujeres sí estarían representadas en el Consejo, pero ha de comprobarse por el órgano responsable de la tramitación de este proyecto que también lo estén las que actúan en relación con las prestaciones ubicadas en materia de familia o de parejas de hecho cuyo régimen ha variado en el nuevo texto, como antes señalábamos. De no ser así, recomendamos que se les confiera el trámite de audiencia sobre el nuevo proyecto.


**4.3.- Trámite de información pública:** Debido al carácter sustancial de las modificaciones introducidas en el texto, nos parece que éste debería someterse nuevamente a información pública.

**4.4.- Informe de evaluación del Enfoque de derechos de la Infancia:** Ha de solicitarse nuevo informe del Enfoque de derechos de la Infancia, teniendo en cuenta que algunos de los cambios introducidos en el nuevo texto del proyecto versaría sobre materias con repercusión sobre los derechos de los niños y niñas, así como sobre las actuaciones públicas y privadas relativas a la atención a la infancia. Todo ello de acuerdo con el Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula.

**4.5.- Informe de evaluación del impacto de género:** Teniendo en cuenta igualmente el contenido de las prestaciones afectadas por la nueva versión del proyecto de Decreto, entendemos que debe emitirse nuevo informe de evaluación del impacto de género, remitiéndose luego al Instituto Andaluz de la Mujer junto con las observaciones de la Unidad de igualdad de género de la Consejería y el proyecto de disposición, conforme al Decreto 17/2002, de 7 de febrero.

**4.6.- Informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales:** Por la misma razón, ha de reiterarse la solicitud del informe preceptivo del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en el artículo 2.1 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, aprobado por el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, para que pueda pronunciarse así sobre las modificaciones sustanciales

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código	43CvE843QC4UHMFGPX+vYkexcYAmk+	Fecha	20/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA	Página	7/13	
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			



1049

introducidas en el texto del proyecto y que versan, en algunos casos, sobre prestaciones respecto a las que se prevé la intervención de la Administración Local.

**4.7.- Comisión Permanente de Diálogo con la Mesa del Tercer Sector de Andalucía:** También en cuanto a la tramitación del proyecto, hemos de indicar que no consta en el expediente que en ningún momento se haya informado de aquél a la Comisión Permanente de Diálogo con la Mesa del Tercer Sector de Andalucía, creada mediante el Decreto 98/2016, de 10 de mayo, en cuyo artículo 3.1 se establece que *"La Comisión tendrá como objetivo, principal impulsar un foro de diálogo, colaboración y cooperación estable y permanente, con la finalidad de coordinar acciones a favor de los derechos sociales, la política social y la lucha contra las situaciones de exclusión y pobreza en Andalucía"*, estableciéndose entre sus funciones la de *"Ser informada de los proyectos normativos, planes e iniciativas de política social promovidos por la Administración de la Junta de Andalucía que afecten a la Mesa del Tercer Sector de Andalucía o que incidan en el campo de acción de la misma"*.

**4.8.- Informe de la Dirección General de Presupuestos:** Se advierte que ha de cumplimentarse el requerimiento de memoria económica complementaria efectuado por la Dirección General de Presupuestos mediante su oficio de 31 de octubre de 2019 (documento número 78 del expediente), para que así dicho Centro Directivo pueda emitir su informe preceptivo.


**4.9.- Comisión de Coordinación y Colaboración de los Servicios Sociales:** Tampoco consta que se haya dado traslado del proyecto a la Comisión de Coordinación y Colaboración de los Servicios Sociales, creada en el artículo 57 de la Ley 9/2016, y en cuyo apartado 3.d) se prevé como función de la misma la de *"Conocer y analizar los proyectos de disposiciones de carácter general que afecten a competencias de ejecución o gestión de los servicios sociales de competencia municipal."*

**4.10.- Participación de la Consejería de Salud y Familias:** Teniendo en cuenta lo que diremos posteriormente en la consideración 6.4.2, sobre las prestaciones en las áreas de familia numerosa, mediación familiar, partos múltiples y tercer hijo, de parejas de hecho, y de atención a personas en situación de drogodependencias y adicciones, se recomienda dar traslado a la Consejería de Salud y Familias del nuevo proyecto, en orden a recabar su criterio acerca de la procedencia de la inclusión o no de tales prestaciones en el Catálogo y lograr así la adecuada coordinación entre las Consejerías afectadas.

**4.11.- Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía:** Por último, se recuerda que sería preceptivo consultar al Consejo Consultivo de Andalucía sobre este proyecto, por tratarse de un reglamento de ejecución de la Ley 9/2016.

**QUINTA.** Asimismo, se advierte 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, junto a las memorias e informes que conformen el expediente, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.c) y d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código	43Cve843QC4UHWFGPX+YkexcYAmk+	Fecha	20/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>		Página 8/13	

1050

Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.c) y d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

**SEXTA.** Entramos ya en el estudio pormenorizado de cada uno de los apartados del texto remitido.

**6.1.- Artículo 4:** Debemos rescatar aquí la consideración que desarrollamos en nuestro Informe SSPI054/2018, sobre el artículo 4 del anterior proyecto, acerca de la adecuada delimitación de las competencias del Consejo de Gobierno y de la Consejería competente en materia de servicios sociales respecto a la actualización del Catálogo y a la incorporación, supresión y modificación de prestaciones. Decíamos entonces que lo siguiente:


*"El contenido de este precepto, sobre la actualización del Catálogo, procede de las previsiones de los artículos 41.4 y 17.2 .a) de la Ley 9/2016, salvo la atribución a la Consejería competente en materia de servicios sociales de las funciones de mantener actualizado el Catálogo, incorporando nuevas prestaciones, o suprimiendo y modificando las ya existentes.*

*Entendemos que el proyecto debería ser más preciso al determinar los órganos competentes para la actualización del Catálogo, considerándose por nuestra parte que, según podemos deducir de la propia Ley, la elaboración de dicha actualización correspondería a la Consejería competente en materia de servicios sociales, mientras que la aprobación definitiva de la modificación del Catálogo para su actualización estaría reservada al Consejo de Gobierno, en cualquiera de los casos, ya se tratara de suprimir, de incorporar o de modificaciones prestaciones.*

*Así, es claro que la Ley 9/2016 no se refiere específicamente a la competencia para estas actuaciones, pero los criterios indicados son los que pueden deducirse del artículo 41.7 ("Reglamentariamente, y a propuesta de la Consejería competente en materia de servicios sociales, se aprobará el Catálogo"), 49.b) ("Corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía las siguientes competencias: (...) aprobar el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía"), y 50.e) ("Corresponde a la consejería competente en materia de servicios sociales (...) Elaborar el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y adoptar las medidas necesarias para su aplicación").*

*En definitiva, se trataría de modificar el Catálogo aprobado por Decreto, lo que llevaría a que fuera también mediante otra norma del mismo rango como tuviera que modificarse. No obstante, no puede ignorarse que las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria, más allá de en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas, sólo "cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno", como así deriva del artículo 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43CvE843QC4UhtwFGPX+vYkexCYAmk+	Fecha:	20/11/2019	
Emisor Por:	ANTONIO LAMELA CABRERA	Página:	9/13	
Url De Verificación:	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			

1037

*Por tanto, en el caso de que se pretendiera habilitar a la persona titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales para aprobar las modificaciones del Catálogo que exigiera su actualización, así debería preverse expresamente, si bien, entendemos que, para no defraudar la atribución legal de competencias al Consejo de Gobierno para aprobar este instrumento, dicha habilitación debería limitarse a modificaciones que se consideraran menores, es decir, que no fueran sustanciales o con incidencia en la configuración esencial del propio Catálogo, debiéndose prever, en su caso, los criterios que permitan fácilmente la identificación de tales supuestos."*

Apreciamos cómo el criterio que se sigue en el texto que ahora se nos remite para diferenciar cuándo correspondería al Consejo de Gobierno o a la Consejería la actualización del Catálogo es el de estar al carácter de prestación garantizada o condicionada de aquella a la que afecte la modificación en cuestión. Sin embargo, no nos parece que ello responda al sentido del razonamiento que hacíamos en nuestro Informe, pues, a nuestro juicio, no cabría presumir que toda supresión, incorporación o modificación de prestaciones condicionadas significara una modificación menor del Catálogo, de manera que pudiera quedar justificado con ello que la Consejería alterara este instrumento, como excepción a la regla general establecida en la Ley de que sea el Consejo de Gobierno el competente para variar el Catálogo.

No encontramos en el expediente la explicación que se sostenga por la Consejería acerca del cambio así introducido en el proyecto.


**6.2.- Artículo 5.2:** En rigor, la Ley 9/2016 exige que el informe del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía sea previo y favorable cuando se trate de modificar o de suprimir prestaciones garantizadas del Catálogo (artículo 41.4). Sin embargo, en el precepto del proyecto que ahora analizamos, dicho informe con tales condiciones se prevé, en todo caso, para cualquier propuesta de actualización del Catálogo en cuanto afectara a prestaciones garantizadas. Hemos de dejar claro que ello se corresponde con el artículo 3.1.d) del Decreto 2/2018, de 9 de enero, que regula la composición y régimen de funcionamiento del Consejo de Servicios Sociales de Andalucía, en el que se establece como función de este órgano la de "Informar con carácter previo, preceptivo y favorable la modificación de prestaciones garantizadas en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales", debiendo interpretarse en sentido amplio el concepto de "modificación" empleado, que abarcaría así toda variación de cualquiera de las prestaciones garantizadas, incluyendo su supresión – atendiendo al artículo 41.4 de la Ley 9/2016 - y también su incorporación.

**6.3.- Artículo 6.3:** Se recomienda referirse al "portal de internet", en lugar de al "sitio web", por ser aquél el concepto definido en el artículo 39 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

**6.4.- Anexo:** Son varias las observaciones que podemos hacer sobre el contenido del mismo.

**6.4.1.- Prestaciones garantizadas:** Como cuestión de carácter general, hemos de recomendar que en el expediente se desarrollen las razones concretas que lleven a la calificación como

Plaza de España, Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código:	43Cve843QC4UhmFGPX+vYkexcYAmk+	Fecha:	20/11/2019	
Emisor por:	ANTONIO LAMELA CABRERA			
URL De Verificación:	<a href="https://ws950.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws950.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página:	10/13	


garantizada de las prestaciones correspondientes, debiendo hacerse de forma individualizada por cada una de las prestaciones que se identifiquen como tales en el Anexo. Y ello en atención a la trascendencia que tendría dicho reconocimiento, una vez que, según la Ley 9/2016, "las prestaciones garantizadas serán exigibles como derecho subjetivo ante la Administración competente por las personas que cumplan las condiciones establecidas en cada caso conforme a la legislación vigente y normativa reglamentaria de desarrollo"; de modo que "Las personas titulares de las prestaciones garantizadas podrán reclamar su cobertura en vía administrativa y judicial con arreglo a lo dispuesto en esta ley, sus normas de desarrollo y en el resto de la legislación vigente aplicable a los servicios sociales", frente a las prestaciones condicionadas, que "estarán sujetas a la disponibilidad de recursos y a los criterios de prioridad en la asignación que objetivamente se establezcan" (artículo 7 de la Ley 9/2016).

En esta tarea ha de asegurarse que se cataloguen como tales garantizadas todas las prestaciones respecto a las cuales se impone este carácter en el artículo 42.2 de la Ley 9/2016.

No obstante, en cuanto a 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, así como a la consistente en el reconocimiento de la situación de discapacidad, determinando su tipo y grado, habría que dejar constancia de que su efectividad no dependería de la aprobación y publicación del Catálogo, sino del cumplimiento de su propia normativa, como así salva el artículo 42.3 de la Ley 9/2016. En este sentido, se recomienda identificar de forma específica y clara cuáles de las prestaciones recogidas en el Anexo del Decreto en proyecto corresponderían a estas tipologías.

**6.4.2.- Prestaciones en las áreas de familia numerosa, mediación familiar, partos múltiples y tercer hijo, de parejas de hecho, y de atención a personas en situación de drogodependencias y adicciones:** En el expediente (Memoria de la Dirección General de Servicios Sociales de 17 de octubre de 2019, documento número 71) se invoca la asunción de competencias por la Consejería de Salud y Familias en relación con tales prestaciones como la causa de su supresión entre las catalogadas en el Anexo del proyecto que en su día fue objeto de nuestro informe.

En el análisis que debemos hacer sobre el acierto o no de este razonamiento, hemos de partir de la identificación de las prestaciones que deberían estar descritas en el Catálogo, siendo así que serían todas aquellas que responderían al concepto de "prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía", como así deriva de los artículos 40.5 y 41.1 de la Ley 9/2016. En la delimitación de este concepto habría que tener en cuenta la definición establecida al respecto en la propia norma, que se refiere a tales prestaciones como "Las actuaciones concretas individuales y colectivas que se ofrecen a la persona, unidades de convivencia, colectivos específicos y grupos de población en respuesta a sus necesidades de atención" (artículo 3.9), y como "las actuaciones concretas y personalizadas que se ofrecen a las personas o unidades de convivencia, o programas de intervención comunitaria, en atención a sus necesidades de intervención, transformación social y prevención" (artículo 40.1).

Código	43Cve843QC4UHvFGPX+vYkexcYAmk+	Fecha	20/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA	Página	11/13	
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			

1053

A ello habría que añadir que el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía es el "conjunto de servicios, recursos y prestaciones de las Administraciones Públicas de Andalucía orientados a garantizar el derecho de todas las personas en Andalucía a la protección social, la promoción social y la prevención, en los términos recogidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en esta ley y en el resto de la normativa vigente en la materia", según el artículo 24.1 de la propia Ley, en cuyo apartado 2 se especifica que dicho Sistema estará integrado por:

"a) El conjunto de servicios, recursos y prestaciones que se ofrecen desde la consejería competente en materia de servicios sociales de la Junta de Andalucía y, en su caso, su ente instrumental.

b) El conjunto de servicios, recursos y prestaciones que se ofrecen desde las entidades locales de Andalucía, y, en su caso, desde sus entes instrumentales.


c) Y, en general, todos aquellos servicios, recursos y prestaciones de titularidad privada que ofrezcan sus servicios a la ciudadanía bajo cualquier forma de contrato con la Administración de la Junta de Andalucía, con las entidades locales o con cualquiera de sus entidades instrumentales."

Parece claro, por tanto, que la Consejería que ha tramitado el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto objeto del presente informe ha estado a una interpretación estricta del ámbito subjetivo del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía en lo que a la Administración autonómica se refiere. Nuestro criterio, por el contrario, es el de considerar que la referencia hecha en este precepto legal a la consejería competente en materia de servicios sociales no lo es a una única consejería, sino a la que, en concreto, tenga las atribuciones correspondientes a cada uno de los servicios, recursos y prestaciones de que se trate, de modo que no se estaría impidiendo por la Ley 9/2016 que el Presidente o el Consejo de Gobierno de la Junta de Gobierno, en el ejercicio de sus potestades organizatorias, pudieran distribuir distintos servicios sociales entre diferentes Consejerías.

Es esta la manera más razonable que encontramos de interpretar sistemáticamente las diferentes disposiciones en la materia, teniendo en cuenta cómo el Decreto del Presidente 6/2019, de 11 de febrero, terminó atribuyendo a la Consejería de Salud y Familias competencias que antes eran de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, tales como las relativas al desarrollo de programas específicos para la promoción de las familias, la promoción y coordinación de la mediación familiar, gestión del registro de Parejas de Hecho, y reconocimiento, expedición y renovación del título de familia numerosa, o las relativas a las drogodependencias y otras adicciones (artículo 10), algo que tuvo reflejo posteriormente en el Decreto 105/2019, de 12 de febrero, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Familias y del Servicio Andaluz de Salud.

Además, en lo que se refiere a las prestaciones que tengan por finalidad el tratamiento integral para las personas con problemas de drogodependencia y otras adicciones, no podemos ignorar que es la propia Ley 9/2016 la que exige que figuren como contenido mínimo del Catálogo y como

Plaza de España. Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código	43Cve843Qc4UHWFGPX+vYkexcYAmk+	Fecha	20/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA			
Url De Verificación	<a href="https://ws059.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws059.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	Página	12/13	

1004

prestaciones garantizadas, mandato al que no parece que se le estuviera dando cumplimiento con la versión remitida de dicho borrador de Catálogo.

En cualquier caso, habría prestaciones que se ubicarían en el área de atención a personas en situación de drogodependencia y de adicciones que continuarían gestionándose provisionalmente por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, como así resulta de la Disposición transitoria cuarta del Decreto 105/2019 y de la Disposición adicional tercera.2 del Decreto 106/2019, de 12 de febrero, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, conforme a las que hasta tanto se lleven a cabo las adaptaciones normativas correspondientes, la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía continuará desarrollando las competencias que venía ejerciendo en materia de drogodependencia y adicciones con cargo a los mismos créditos presupuestarios a que venían imputándose, todo ello en un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 2020. Por tanto, incluso en el mantenimiento de la interpretación estricta del artículo 24.2 .a) de la Ley 9/2016 de la que parece que se parte en la elaboración del proyecto de Decreto y con la que ya hemos mostrado nuestro desacuerdo, esas prestaciones deberían incluirse en el Catálogo en tanto fuera la Agencia su responsable, dado que ese precepto legal también se refiere al ente instrumental de la consejería competente en materia de servicios sociales.

**6.4.3.- Prestaciones de gestión directa:** Debe verificarse que en el Anexo se definan como prestaciones de gestión directa todas aquellas para las que el artículo 44.apartados 2 y 3, de la Ley 9/2016 impone esta forma de gestión.

**6.4.4.- Apartado 1.2. Ejecución del Proyecto de intervención Social:** Se advierte que, por así imponerlo el artículo 42.2 .b) de la Ley 9/2016, debe ser una prestación garantizada *"la elaboración y ejecución del Proyecto de intervención Social, a fin de garantizar una adecuada atención acorde con la valoración social de la persona, familia o unidad de convivencia, donde se incorporarán los objetivos a alcanzar, los medios disponibles, los plazos máximos de tramitación y ejecución, así como las acciones específicas orientadas a fomentar, en su caso, la inclusión personal, social, educativa y laboral."* Por tanto, catalogándose en el apartado 1.2 del Anexo como tales prestaciones garantizadas las relativas a la elaboración el proyecto de intervención social, también debería asegurarse que la ejecución del mismo estaría comprendida en este tipo de prestaciones.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía.  
Jefe de Asuntos Consultivos.  
Fdo.: Antonio Lamela Cabrera.



Plaza de España, Puerta de Navarra, s/n 0 41013 Sevilla

Código	43CvE843QC4UHWFGPX+vYkexcYAmk+	Fecha	20/11/2019	
Firmado Por	ANTONIO LAMELA CABRERA	Página	13/13	
Url De Verificación	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>			