

INFORME SSCC2023/105 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA COMPOSICIÓN, FUNCIONES Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE ÉTICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCÍA.

Asunto: Disposiciones de carácter general: decreto. Competencia administrativa: servicios sociales. Comité de Ética de los Servicios Sociales de Andalucía.

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico, proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 28 de septiembre de 2023 se remitió petición de informe sobre el proyecto referenciado, así como documentación obrante en el expediente de elaboración de la disposición normativa en archivo pdf, numerado, foliado y precedido de un índice.

SEGUNDO.- La versión a valorar por el presente Informe será la de 25 de septiembre de 2023.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El proyecto de Decreto tiene por objeto regular la composición, funciones y funcionamiento del Comité de Ética de los Servicios Sociales de Andalucía, creado por el artículo 71 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

Según la Memoria Justificativa:

“La Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, dispone en su artículo 71.1 la creación del Comité de Ética de los Servicios Sociales como órgano colegiado consultivo, con la finalidad de garantizar el derecho de las personas, sin discriminación social alguna, al respeto a su autonomía, personalidad, dignidad humana e intimidad.

Este Comité de Ética aspira a ser un órgano de deliberación ética que pueda aportar luz sobre los conflictos y dilemas éticos que se planteen en la intervención de los servicios sociales que afecten a las personas usuarias y sus familias, a las y los profesionales y a sus responsables. Será un órgano de deliberación, de consulta y de formación en cuestiones éticas de los servicios sociales andaluces, para que se presten desde el respeto máximo a las personas implicadas en su desarrollo.



Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		19/02/2024 10:29	PÁGINA 1 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxD0Gwi3mUP0UUSl4qnbR3drk7x	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Asimismo, la Estrategia de Ética de los Servicios Sociales de Andalucía, aprobada por Orden de 22 de diciembre de 2020 de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, contempla la creación de un código de ética y de un comité de ética para los servicios sociales, así como cuantas acciones se consideren convenientes a fin de impulsar en la práctica de la intervención social una cultura de la ética basada en valores acorde a los cambios sociales del momento, en línea con las aspiraciones profesionales y las ciudadanas.

Por otro lado, el citado artículo 7 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, establece en su apartado 4 que reglamentariamente se determinarán la composición, funciones y el funcionamiento del Comité de Ética, a lo que se pretende dar respuesta con este proyecto de Decreto”.

SEGUNDA.- En cuanto a la naturaleza jurídica del Comité, el artículo 20 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, determina que *“Son órganos colegiados de participación administrativa o social aquellos en cuya composición se integran, junto a miembros de la Administración de la Junta de Andalucía, representantes de otras Administraciones Públicas, personas u organizaciones en representación de intereses, legalmente reconocidos, o personas en calidad de profesionales expertos”.*

Por otra parte y según lo dispuesto en el artículo 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los órganos colegiados de participación social *“quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado”.*

Con ello se pretende acentuar la autonomía de este tipo de órganos colegiados, sin que en ningún caso puedan equipararse a los órganos de naturaleza institucional, de los contemplados en el artículo de la Ley 9/2007, de 22 de octubre.

TERCERA.- Desde el punto de vista formal, hemos de preguntarnos si nos encontramos ante un reglamento de carácter organizativo. Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2010, Rec. Nº 983/2007:

“(…) En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la sentencia de 6 de abril de 2004 (casación 4004/01) declara que: <<Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley>>.

La sentencia de 14 de octubre de 1997 resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquélla que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996 , afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal

Firmado por: APARCIO SERRANO ROCIO		19/02/2024 10:29	PÁGINA 2 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxD0Gwi3mUP0UUSl4qnbR3drk7x	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Constitucional (v. gr., sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados”.

Dada la intervención en el órgano colegiado que se regula en el proyecto de personas que no pertenecen a la Administración de la Junta de Andalucía, así como el hecho de que en su seno serán tratados, valorados y votados asuntos que trascienden del ámbito puramente administrativo al tener efectos hacia el exterior, concretamente en el ámbito de los servicios sociales de Andalucía, consideramos que no estamos ante una disposición organizativa en los términos expresados.

CUARTA.- En cuanto al rango normativo de la disposición sometida a informe, el artículo 119 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece que, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros.

En igual sentido, la Ley 6/2006, de 24 octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 27.9 atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan; y el artículo 44 del mismo cuerpo legal dispone que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes.

Consideramos que el rango de decreto es correcto, en virtud del artículo 71.4 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, que dispone que *“Reglamentariamente se determinarán la composición, funciones y el funcionamiento del Comité de Ética, (...)”*. E igualmente, la *Disposición Final Primera de la citada Ley, que “faculta al Consejo de Gobierno y a la persona titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales, en el ámbito de las respectivas competencias previstas en esta ley, para que dicten las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la misma.”*

QUINTA.- Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se halla en el artículo 46.1 del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma *“La organización y estructura de sus instituciones de autogobierno”*.

El artículo 47.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva para regular *“el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos.”*

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		19/02/2024 10:29	PÁGINA 3 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxD0Gwi3mUP0UUSl4qnbR3drk7x	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



Sobre la materia de servicios sociales, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene la competencia exclusiva, ex artículo 61.1 EAA.

El dictamen núm. 826/2015 del Consejo Consultivo de Andalucía, que informó el anteproyecto de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía, declara a la vista de su contenido que *“el fundamento competencial de la disposición legal proyectada radica, fundamentalmente en el artículo 61 del Estatuto de Autonomía (servicios sociales, voluntariado, menores y familia”, en particular en su apartado 1.*

La exposición de motivos de la ley contiene una enumeración, no exhaustiva, sobre los principales derechos implicados:

“El Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce, por otra parte, un importante número de derechos íntimamente relacionados con las políticas sociales, como es el caso del derecho a la igualdad de género (artículo 15), a la protección contra la violencia de género (artículo 16), a la protección de la familia (artículo 17), de personas menores (artículo 18), de personas mayores (artículo 19), de personas con discapacidad o dependencia (artículo 24), al acceso de todas las personas en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales (artículo 23.1) y a una renta básica que garantice unas condiciones de vida dignas (artículo 23.2). Estos derechos vinculan a los poderes públicos y son exigibles en la medida en que vengan determinados por su propia regulación”.

Por tanto, consideramos que la Comunidad Autónoma ostenta competencia suficiente para el dictado del presente proyecto.

SEXTA.- En lo que respecta al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, el artículo 71 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, establece lo siguiente:

“1. Se crea el Comité de Ética de los Servicios Sociales como órgano colegiado consultivo, adscrito orgánicamente a la Consejería competente en materia de servicios sociales y con autonomía funcional, con la finalidad de garantizar el derecho de las personas, sin discriminación social alguna, al respeto a su autonomía, personalidad, dignidad humana e intimidad.

2. El Comité de Ética tendrá las funciones de:

a) Favorecer la toma de conciencia profesional y ciudadana de la importancia de una reflexión ética en el marco de los servicios sociales.

b) Promover la introducción de perspectivas éticas en las actuaciones sociales.

c) Deliberar sobre los valores presentes en los conflictos éticos en orden a tomar las mejores decisiones posibles.

d) Dar respuesta a las consultas sobre las problemáticas éticas particulares provenientes de las personas trabajadoras, usuarias o familiares que puedan surgir en el desarrollo de las intervenciones sociales.

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		19/02/2024 10:29	PÁGINA 4 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxD0Gwi3mUP0UUSl4qnbR3drk7x	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



e) *Proponer protocolos de actuación para aquellas situaciones que, por su mayor frecuencia o por su gravedad, generen conflictos éticos.*

f) *Promover y colaborar en la formación continua en ética de sus miembros y de los profesionales de los servicios sociales.*

g) *Todas aquellas que le sean asignadas en la Estrategia de ética de servicios sociales.*

3. *El Comité de Ética estará integrado por profesionales de reconocido prestigio en el ámbito de los servicios sociales con capacitación, competencia y preparación adecuadas, y tendrá una composición paritaria. Los miembros del Comité actuarán con plena independencia e imparcialidad. El Comité de Ética se registrará por lo dispuesto en el artículo 22 y en la sección primera del capítulo II del título IV de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.*

4. *Reglamentariamente se determinarán la composición, funciones y el funcionamiento del Comité de Ética, si bien las normas de régimen interno serán aprobadas por el propio comité”.*

Por lo que se refiere a la normativa en materia de órganos colegiados, resultan de aplicación la Ley 9/2007, de 22 de octubre, así como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

SÉPTIMA.- En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de 23 artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

OCTAVA.- Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los reglamentos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

8.1.- Según lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, “*En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”.*

Recientemente el Consejo Consultivo en su Dictamen n.º 407/2020, de 21 de julio de 2020, ha destacado que: “*No se trata de realizar un análisis extenso o exhaustivo desde el punto de vista antes indicado, pues la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación debería realizarse de manera breve y sencilla, centrándose en los aspectos verdaderamente novedosos y especialmente en los que pudieran suscitar duda desde la óptica del cumplimiento de los referidos principios. En este caso se afirma de manera apodíctica el cumplimiento de los principios de buena regulación y se incorpora alguna mención que, en principio, podría parecer ajena al contenido del Proyecto de Decreto, como la que se refiere a la inexistencia de “alternativa regulatoria menos restrictiva de derechos o que imponga menos obligaciones a las personas destinatarias”.*

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		19/02/2024 10:29	PÁGINA 5 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxD0Gwi3mUP0UUSl4qnbR3drk7x	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



8.2.- En cuanto al Dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los “*Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones*”. Dado que se está ejecutando el artículo 71.4 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, consideramos que procede dicho Dictamen.

NOVENA.- Salvo error u omisión, 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, 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, de Transparencia Pública de Andalucía.

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.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

DÉCIMA.- Entrando a analizar el borrador objeto de informe, se formulan las siguientes observaciones:

10.1.- **Artículo 3.** Dentro del apartado 2, sugerimos establecer en párrafo diferente la frase que va a continuación del punto: “*El Comité de Ética estará a disposición de profesionales, centros, servicios, asociaciones (...)*”.

10.2.- **Artículo 9.** En relación con la función indicada en la letra c), se desconoce lo que se quiere dar a entender con la dicción “*que deberá incluir la variable sexo*”, por lo que recomendamos su concreción.

10.3.- **Artículo 10.** En cuanto a la composición del Comité de Ética, hacemos las siguientes consideraciones:

- Recomendamos introducir en párrafos separados dentro del apartado a) las dos frases que vienen separadas por puntos, de tal manera que la redacción podría quedar como sigue:

“*a) La Presidencia, designada y nombrada por la persona titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales, entre personas de reconocido prestigio profesional o científico en el campo*”

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		19/02/2024 10:29	PÁGINA 6 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxD0Gwi3mUP0UUSl4qnbR3drk7x	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



de la ética aplicada a los servicios sociales; o entre personas con una destacada trayectoria profesional en la defensa de los valores éticos.

La Presidencia ostenta la representación del Comité de Ética, dirige las sesiones y ejercerá aquellas otras funciones que así se determinen en el Reglamento de Régimen Interno.

En los supuestos de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal, la persona que ocupe la Presidencia será sustituida por quien ocupe la Vicepresidencia”.

- Por razones de seguridad jurídica, sugerimos mencionar dentro del párrafo segundo, la remisión expresa a las funciones que para la persona titular de la presidencia se relacionan en el artículo 93 de la Ley 9/2007, de la Administración de la Junta de Andalucía.

- La misma sugerencia hacemos respecto de la persona titular de la Secretaría, en este caso realizando remisión expresa al artículo 95 de la Ley 9/2007, de Administración de la Junta de Andalucía.

10.4.- **Artículo 11.** En el apartado 1 se dice que las personas miembros del Comité de Ética deberán acreditar 60 horas de formación en ética aplicada o bioética en el plazo de un año desde su nombramiento, si bien se introduce la excepción para la persona que representa a la ciudadanía.

Debería concretarse si la excepción se refiere al deber de acreditar las 60 horas o al plazo de un año que se establece para tal acreditación.

10.5.- **Artículo 13.** En el apartado 1, por razones de técnica normativa, se sugiere sustituir el “;” por la conjunción “y”:

“1. El Comité de Ética se regirá por lo regulado en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, por el presente decreto, por lo dispuesto en la Subsección 1ª de la Sección 3ª del Capítulo II del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre y en la Sección 1ª del Capítulo II del Título IV de la Ley 9/2007, de 22 de octubre y por lo establecido en su Reglamento de Régimen Interno”.

10.6.- **Artículo 23.** En cuanto que el apartado 2 prevé la colaboración con el Comité de Bioética de Andalucía, - que constituye el máximo órgano colegiado de participación, consulta y asesoramiento en materia de ética asistencial y de la investigación biomédica en Andalucía-, así como la relación con los diversos comités ya existentes, advertimos que las funciones asumidas por el Comité de Ética no podrían ser coincidentes con las de otras comisiones interdepartamentales u órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 5.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, debiendo evitarse en todo caso, no sólo la duplicidad de funciones, sino las dificultades que pudieran presentarse a la hora de delimitar a qué órgano pudieran corresponder las mismas o parte de ellas.

Por lo que, recomendamos que se incluyan las cautelas necesarias o se perfile la redacción del proyecto, de forma que se eviten las posibles disfunciones o confusiones que se pudieran generar.

10.7.- **Disposición Final Primera.** Se refiere a la posibilidad de que por Orden del titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales se regulen los Comités de Ética provinciales.

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		19/02/2024 10:29	PÁGINA 7 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxD0Gwi3mUP0UUSl4qnbR3drk7x	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



La creación de Comités de Ética Provinciales no está prevista en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, y la Disposición Final Primera hace referencia a la regulación, no a la creación. Se recomienda, por razones de seguridad jurídica, concretar esta previsión: creación, régimen al que se acogerían estos Comités de Ética Provinciales, así como contemplar determinaciones que aseguren el correcto funcionamiento de estos Comités de Ética Provinciales, evitando que eventualmente pueda surgir duplicidad de funciones entre las del Comité de Ética y las de los Comités de Ética Provinciales.

Se observa que en la parte expositiva del Decreto proyectado se hace mención a *“la posibilidad de que el Comité de Ética pueda adoptar ámbitos provinciales si las circunstancias así lo aconsejaran”*. Recomendamos especificar más esta previsión, que entendemos demasiado genérica.

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

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica.

La letrada de la Junta de Andalucía
Fdo. Rocío Aparicio Serrano

Firmado por: APARICIO SERRANO ROCIO		19/02/2024 10:29	PÁGINA 8 / 8
VERIFICACIÓN	PzPpxD0Gwi3mUP0UUSl4qnbR3drk7x	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	