



*Servicios
Jurídicos*

**ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA RED DE
PROTECCIÓN A PERSONAS Y FAMILIAS EN SITUACIÓN DE MAYOR
VULNERABILIDAD SOCIAL O ECONÓMICA EN CASTILLA Y LEÓN**

Informe núm.- DSJ-49-2017

1 de agosto de 2017

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el Anteproyecto de Ley de ordenación y funcionamiento de la red de protección a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en Castilla y León. Examinado el texto remitido al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 6/2003 reguladora de la asistencia jurídica a la Comunidad de Castilla y León, esta Dirección de los Servicios Jurídicos emite el siguiente informe:

La previsión estatutaria en la que ha de enmarcarse esta norma se halla prevista en el ejercicio de las competencias exclusivas que en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario corresponde a la Comunidad de Castilla y León en virtud de cuanto dispone el artículo 70.1.10, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Por su parte, el Decreto Ley 2/2013 creó, en su disposición adicional primera la red de protección a las familias de Castilla y León afectadas por la crisis "como instrumento de integración e interrelación de las medidas previstas en este Decreto Ley y de los recursos de distinta naturaleza de titularidad pública y privada que se ofrecen en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, dirigidos a atender a personas en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social, con el objeto de lograr su plena inserción socio-laboral".

La exposición de motivos de la norma que se somete a informe determina que, "partiendo de los antecedentes expuestos... consideró la oportunidad de avanzar en la consolidación de la Red de Protección mediante la creación de un nuevo instrumento en el que, bajo la rúbrica de Red de protección a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en Castilla y León,... se amplía su ámbito subjetivo, contenido y finalidad".

A mayor abundamiento, el artículo 1.1 del texto determina que la presente Ley tiene por objeto la creación, ordenación y funcionamiento de la red de protección y apoyo a personas y familias.

Siendo esto así se trata de "una nueva red" lo cual concluye en la necesidad de considerar que la anterior deja de existir como tal y por tanto es necesario proceder a la derogación expresa de la previsión citada ut supra que creaba la primera.

2

Informe núm.- DSI-49-2017

1 de agosto de 2017

Asimismo, se adoptó el Acuerdo 51/2014 de 29 de mayo para establecer las directrices de funcionamiento de la red de protección a las familias de Castilla y León afectadas por la crisis, habrán de adoptarse. Se trata de un acto administrativo del superior órgano de gobierno de la Comunidad, respecto del cual, gran parte de su contenido, ahora se eleva a norma con rango de Ley y otra parte del mismo determina su modificación.

Habida cuenta de que la aprobación de la futura Ley impide la aplicación del citado Acuerdo en su mayor parte, debe considerarse la necesidad de su privación de efectos, o en su caso sustitución, teniendo asimismo en cuenta que su contenido responde a la naturaleza propia de los actos administrativos y no de las disposiciones generales.

Pues bien, esta nueva Red que ahora se crea, se define como el instrumento de responsabilidad pública integrador de un conjunto de medidas destinadas específicamente a atender de manera integral y coordinada las necesidades básicas de personas y familias...

Esta definición parece heredar la inercia del concepto de la anterior red que la definía como instrumento de integración e interrelación de las medidas previstas en el Decreto Ley.

Esto habrá de considerarse teniendo en cuenta que más tarde en el artículo 12 se sostiene que la Red está constituida como un conjunto de recursos entre los cuales se incluyen no solamente medidas, sino también prestaciones, servicios, actividades y demás recursos.

El artículo 5, en el párrafo segundo de su apartado primero, se refiere a la adscripción de recursos a la red. Pues bien, esta adscripción se produce, parece ser, mediante la financiación pública de modo automático, o por adhesión voluntaria. El primer supuesto obligaría a que en la determinación de las condiciones de financiación de estos recursos se estableciera como obligación su adscripción a la red. De otro lado, debería tenerse en cuenta, a efectos de su clarificación, si esta financiación pública del recurso es de cualquier tipo o solamente dirigida a la atención de personas y familias que se encuentren en las situaciones determinadas en la Ley (artículo 6.1.a).

De otro lado, en cuanto al reconocimiento de la condición de miembro de la red así como el supuesto de pérdida de esta condición deben tenerse en consideración las siguientes cuestiones.

3

Informe núm.- DSJ-49-2017

1 de agosto de 2017

Si relacionamos el contenido del artículo 5 con lo que luego se determina en los artículos 8 y 9 cabe plantearse si la adscripción automática o mediante solicitud es para adscribir los recursos o para formar parte de la red.

Esto ha de quedar clarificado en la noma puesto que si de formar parte de la red se tratase, los actos del artículo 8 y del artículo 9, en caso de financiación pública, deberían producirse con el automatismo requerido en el artículo 5.

De otro lado, y a salvo de lo anterior, el dictado del oportuno acto administrativo para ello, ha de producirse con los requisitos generales exigidos en el procedimiento común sin perjuicio de si la inscripción a tales efectos tiene efectos constitutivos.

Por su parte, el contenido del apartado dos del artículo 9 parece exigir una modificación, en su caso, de la norma de registro de entidades, servicios y centros.

A la luz del literal del artículo 12 podríamos preguntarnos, si las medidas, prestaciones, servicios y actividades y demás recurso de distinta naturaleza, son todos ellos recursos. En caso de respuesta afirmativa dígase de este modo a fin sobre todo de que el apartado segundo, cuando clasifica estos recursos, permita suponer que tales pueden ser medidas prestaciones, servicios etc.

Del mismo modo este "elenco de recursos" debería guardar coordinación con las definiciones de la Ley de Servicios Sociales y así poder concluir que las prestaciones, esenciales o no, incluyen o no los servicios, y por tanto, al aludir a prestaciones ya se está aludiendo a servicios. De otro lado no puede concluirse con acierto que ha de entenderse por "medidas" dada su generalidad y menos aún por "actividades" más general aún.

De otro lado, las disposiciones del Título II y el artículo 12 en particular de la Ley permiten concluir que solamente aquellos recursos destinados a atender de manera integral y coordinada las necesidades básicas de personas y familias que se encuentre en situación de mayor vulnerabilidad social y económica son los que pueden formar parte de la red, no así otros.

Si esto es así, los recursos de los artículos 12 y ss. deben hacer este distingo, y en caso contrario, la regulación de los recursos adscritos del artículo 12 debería regularse de otro modo.

4

Informe núm.- DSJ-49-2017

1 de agosto de 2017

Verbigracia, el recurso "servicio de protección y ejercicio de la tutela y guarda, en su caso, de personas mayores de edad Incapacidades legalmente y en situación de desamparo" o el recurso "tutela y acogimiento de menores en situación de desprotección" permite suponer que este recurso puede también estar dirigido y destinado a personas distintas de las previstas en el artículo 3.

También ha de cuestionarse el hecho de que una red (la red centinela del sistema de protección a la infancia de Castilla y León) pueda ser un recurso de otra Red, la de personas y familias, más allá de que la red primera no puede considerarse, sin la necesaria interpretación posibilista en su caso, como medida, prestación, servicio o actividad.

Del mismo modo a como se ha considerado con anterioridad para otros supuestos, las previsiones del apartado tres del artículo 14 determinan la necesidad de una modificación expresa de la normativa reguladora de los recursos en cuestión.

En cuanto a su apartado cuatro, la prestación de determinados recursos públicos fuera de la red, por terceros, habría de tener en cuenta las normas de la contratación pública, lo que obliga a determinar quién de todos los integrantes de la red resulta responsable de su prestación, puesto que esto no lo contempla el precepto y conlleva, por tanto, una criticable ausencia de seguridad jurídica su aplicación. En tal sentido no se alcanza a saber a qué órgano competente se está refiriendo.

El Capítulo II de este Título se denomina "del régimen jurídico de los recursos de la red". Esta regulación debería derogar o en su caso modificar expresamente las previsiones sobre los mismos recursos previstos en el Decreto Ley de referencia ello sin perjuicio de advertir que solamente el artículo 16 contiene normas generales aplicables a todos ellos.

El artículo 17 contiene una especie de norma común o general a su vez, pero sobre otras prestaciones, alguna de las cuales están reguladas en el Capítulo y otras no, lo cual parece conducir a la necesaria referencia a la regulación de aquellas que no se encuentran reguladas en la norma.

El artículo 18 referido al servicio de provisión inmediata de la alimentación debe aclarar su apartado segundo al resultar de difícil comprensión puesto que, sin perjuicio de que esta norma

Informe núm.- DSJ-49-2017

1 de agosto de 2017

podiera responder más a un precepto reglamentario, no permite saber de quién sean los medios telemáticos establecidos a tal fin y quien deriva y en virtud de que.

Respecto de las personas destinatarias de este servicio además de lo allí previsto es preciso decir también que estas han de ser alguna de las consideradas en el artículo 3 de la Ley como destinatarias. Asimismo debería clarificarse quién es el "profesional vinculado" y en que procedimiento "prescribe" el servicio.

La referencia a los destinatarios del artículo 3 de la Ley rige asimismo para las previsiones del artículo 19.

También en este artículo habrá que tenerse en consideración que el denominado protocolo de coordinación no puede ni debe sustituir al debido desarrollo reglamentario de la Ley y así puede concluirse que alguna de sus previsiones puede revestir este carácter. En tal sentido el protocolo, al recoger las "condiciones que obligatoriamente deben de cumplir las distintas entidades adheridas", no es sino una disposición de carácter general y particularmente un reglamento de la ley. De otro lado, más allá de su imposición normativa, no se alcanza a comprender como pueden estas entidades adherirse al "protocolo de coordinación" sobre todo si ya forman parte de la red.

Los acuerdos del apartado 5 están determinados con tal generalidad que resultan contrarios a la seguridad jurídica en la aplicación de la norma.

En orden al contenido del artículo 20, medidas en materia de vivienda, es necesario tener en consideración que algunas de ellas no están dentro del ámbito competencial de la Consejería de Familia e igualdad de oportunidades que es quien propone la aprobación del proyecto de Ley a la Junta de Castilla y León

A mayor abundamiento los recursos de los que habla el apartado 2 parece que deban ser gestionados por la Consejería competente en materia de vivienda salvo que estén afectados ya formalmente a la Consejería competente en materia de servicios sociales.

Finalmente el contenido del apartado 4 parece reiterativo en relación a la tipificación de los recursos de la red realizada con anterioridad.

6

Informe núm.- DSJ-49-2017

1 de agosto de 2017

El contenido de los artículos 21, 22 y 23, como se ha dicho, claramente modifican o derogan las previsiones del Decreto Ley al respecto, lo cual ha de hacerse expresamente.

Deberá tenerse en cuenta además que no puede calificarse en esta Ley como inembargable la prestación de referencia puesto que esta es una competencia reservada al Estado, más allá de que pueda encuadrarse o no en las previsiones de la Ley de Enjuiciamiento Civil al respecto. En tal sentido ha de tenerse en cuenta que pese a que el artículo 605 de esta norma legal se remita a una disposición con rango de Ley que así lo declare, tal previsión se refiere a bienes y no a derechos. De otro lado la previsión del artículo 607 en sentido similar es necesario ponerla en relación con el artículo 607 que declara inembargables el salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, estableciendo así una escala que partiendo del salario mínimo interprofesional va en proporción ascendente en un intento por la Ley de abarcar todos los supuestos derivados de ingresos por trabajo por cuenta ajena en actividades autónomas o por pensiones.

Del mismo modo, para los recursos regulados en estos artículos habrá de considerarse entre los requisitos de los beneficiarios o destinatarios el resultar alguno de los previstos en el artículo 3

El Título III se refiere al funcionamiento de la red. En cuanto "la adopción de los instrumentos", el artículo 24.2 determina el establecimiento y regulación de recursos competencia de la Comunidad autónoma. Esta regulación no puede realizarse de modo consensuado, sino, en su caso, contando con el parecer de los miembros de la red y eso incluye a todos ellos según el tenor del precepto.

En cuanto al artículo 25, en concreto su apartado tres, la cuestión estaría en la necesaria determinación de cuál es el instrumento para aprobar estos protocolos de actuación conjunta así como el órgano competente para ello, a lo que se ve con terceros ajenos a la red.

El artículo 29 del anteproyecto efectúa un reconocimiento expreso de la condición de autoridad pública a los profesionales de los servicios sociales de responsabilidad pública que desarrollan sus funciones en el ámbito de la Red.

Si bien el propio concepto de autoridad, en su vertiente administrativa que no penal, reviste diversas acepciones, uno de los que aquí interesa es el que ampara la posibilidad de atribuir la

7

Informe núm.- DSI-49-2017

1 de agosto de 2017

condición de autoridad únicamente a ciertos funcionarios públicos. Así, el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 dispone que "Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario." (ya no es aplicable dicho precepto exclusivamente en el ámbito sancionador).

No resulta posible sin embargo atribuir la condición de autoridad genéricamente a todos los profesionales a que se refiere el precepto, sino, en su caso, a los funcionarios públicos. Y así, respecto de éstos, la regla que añade el apartado 2 de dicho artículo 29 les es aplicable de acuerdo con dicho artículo 77.5 de la Ley Estatal, por lo que nada ha de decir el legislador autonómico al respecto. Esto es, una vez atribuida la condición de autoridad, dicha regla opera ope legis y porque lo dice la norma dictada por el estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas.

No se alcanza a comprender la extensión del concepto a otros profesionales no funcionarios públicos, y la protección que les otorga el ordenamiento jurídico.

Las mismas consideraciones son predicables de la modificación al artículo 52 de la Ley 16/2010 en la Disposición Final primera del anteproyecto.

Sin perjuicio de lo anterior el contenido del artículo 29 podría ser innecesario toda vez que o bien estos profesionales son algunos de los previstos en el artículo 52 de la Ley de Servicios Sociales en la redacción que pretende otórgale esta Ley o son distintos, con lo cual esta última modificación no resulta completa. En cualquier caso la determinación de los colectivos que habrán de resultar autoridades públicas del artículo 52 de la Ley de Servicios Sociales no responde a los mismos criterios que los del artículo 29 de la Ley que los determina en atención a que lleven a cabo sus funciones en el ámbito de la red, sean o no los previstos en el artículo 52 de la ley de servicios sociales.

En cuanto al contenido del Título V debe determinarse qué tipo de órgano es el denominado Comisionado de la Red, a los efectos de su integración jerárquica en la estructura orgánica de la Consejería competente en materia de servicios sociales, como coordinadora de la red.

8

Informe núm.- DSJ-49-2017

1 de agosto de 2017

En cuanto a sus funciones, ha de tenerse en cuenta que solamente podrán corresponderle aquellas que resulten propias de la Consejería como órgano de coordinación de la red, de ahí que el literal de estas funciones debe precisarse para evitar por ejemplo que promover la firma de acuerdos u otros instrumentos de colaboración suponga su rúbrica que habrá de corresponder, salvo que otra cosa se diga aquí, el consejero correspondiente, o que signifiquen estos instrumentos si la participación en la red como se ha dicho en otros casos es automática. O por ejemplo habrá de considerarse que el hecho de incluir nuevos recursos en la red, carente esta norma de una "cláusula residual ad futurum" para llevar a cabo la misma, solo puede hacerse a través de una modificación de la propia Ley.

De otro lado, el artículo 39 regula una comisión de seguimiento de la red como órgano colegiado de la Consejería competente en materia de servicios sociales. Esta regulación deberá guardar las exigencias de contenido previstas tanto en la Ley del Gobierno y Administración de la comunidad así como en la Ley 40/2015 estatal, como norma básica, en cuanto a la creación de órganos colegiados.

El artículo 40 debería permitir diferenciar este mapa de recursos de la red del mapa de servicios sociales previstos en la Ley de Servicios Sociales.

Respecto de la Disposición adicional primera relativa a la cesión de datos personales, ha de quedar estrictamente anudada a la normativa de protección de datos de carácter personal: LO 15/1999. Así, la prestación de consentimiento para el tratamiento de los datos (que incluye la cesión de éstos a terceros) es absolutamente voluntaria para los afectados. Si se quiere contemplar la previsión de los artículos 7 y 11 de la LOPD (tratamiento y cesión cuando se halle previsto en una norma con rango de ley) se ha de dar otra redacción a la disposición examinada en tales términos.

Es cuanto se informa en Derecho a los efectos oportunos.

EL LETRADO

Fdo.: Alejandro Herrero Prieto

9