



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen 312/2017
Expediente 262/2017**

Ilmo. Sr.
D. José Díez Cuquerella
Presidente en funciones

Consejeros:
Imos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D^a Margarita Soler Sánchez
D. Faustino de Urquía Gómez
D^a M^a Asunción Ventura Franch

Molt Hble. Sr.
D. Francisco Camps Ortiz
Consejero nato

Ilmo. Sr.
D. Ferran García i Mengual
Secretario General

Honorable Señora:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 10 de mayo de 2017, bajo la Presidencia del Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella, Presidente en funciones, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H. de 20 de abril de 2017 (Registro de entrada de 21 de abril), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas, para la elaboración del proyecto de Decreto, del Consell, por el que se establece el procedimiento para establecer el grado de dependencia a las personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas (Expediente 0597/2016-ND, de la Consellería consultante).

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Primero.- Documentación remitida.

En el procedimiento tramitado para elaborar este proyecto normativo constan estos documentos, trámites e informes:

1.- La resolución de inicio del procedimiento, de 13 de diciembre de 2016, en la que se asigna la elaboración del proyecto de Decreto a la Dirección General de Servicios Sociales y Personas en situación de Dependencia (documento núm. 1).

2.- El informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto que suscribió dicha Dirección General el 14 de diciembre de 2016 (documento núm. 2).

3.- La memoria económica que emitió la misma Dirección General el 13 de enero de 2017 (documento núm. 3).

4.- El informe de impacto de género del proyecto de Decreto, de 14 de diciembre de 2016 (documento núm. 4).

5.- El informe de administración electrónica que suscribe la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el 3 de marzo de 2017 (documento núm. 5).

6.- El informe sobre la repercusión del proyecto normativo en las familias, de 14 de diciembre de 2016 (documento núm. 6).

7.- El informe de la Dirección General de Servicios Sociales y Personas en situación de Dependencia, de 13 de enero de 2017 (documento núm. 7), en el que se refiere el trámite de información pública y audiencia que se confirió a cincuenta una entidades, organizaciones sindicales, asociaciones empresariales, colegios profesionales y organizaciones relacionadas con el sector, junto con el análisis de las observaciones, sugerencias y consejos que formularon.

8.- Los escritos de alegaciones y recomendaciones que dedujeron las Subsecretarías de la Presidencia y de las Consellerías de la Administración

del Consell, fechados entre el día 21 de diciembre de 2016 y el 9 de enero de 2017 (documento núm. 8).

9.- El informe suscrito por la Dirección General de Servicios Sociales y Personas en situación de Dependencia, con fecha 17 de enero de 2017 (documento núm. 9), en el que se analizan las diversas sugerencias y recomendaciones que formularon las citadas Subsecretarías de la Administración autonómica de la Generalitat.

10. El informe favorable de la Dirección General de Presupuestos de la Consellería de Hacienda y Modelo Económico, de fecha 1 de febrero de 2017 (documento núm. 10).

11.- Un texto del proyecto de Decreto, del Consell, que no se halla fechado y sin numerar.

12.- El informe de la Abogacía General de la Generalitat, de fecha 24 de enero de 2017 (documento núm. 11), con diversas observaciones y sugerencias.

13.- El texto definitivo del proyecto de Decreto, del Consell, sin fechar, por el que se establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia a las personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas (documento núm. 12).

14.- El informe de la Abogacía General de la Generalitat, de fecha 11 de abril de 2017 (documento núm. 13), que constata la repercusión y la adaptación de sus contenidos a las previsiones de la Ley de la Generalitat 9/2016, de 28 de octubre.

15.- El Oficio del titular de la Subsecretaría de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas, de fecha 20 de abril de 2017, que se registró de entrada por este Órgano Consultivo el día siguiente, 21 de abril, en el que remitió el expediente, con carácter de urgencia, para Dictamen por esta Institución Consultiva, según los artículos 10.4 y 14.2 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segundo.- Estructura del proyecto de Decreto.

El proyecto de Decreto que ahora es objeto de examen, se ha concebido con esta estructura sistemática: el título; el índice; un preámbulo con 10 párrafos o apartados; 43 artículos que se han estructurado en 10

capítulos, agrupándose estos en 3 títulos; y en la parte final cuatro disposiciones adicionales; cuatro disposiciones transitorias; una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

Las divisiones sistemáticas superiores a los artículos son las siguientes:

- El título I comprende la “Disposición Preliminar”, con estos cuatro preceptos que regulan el objeto, el ámbito territorial, el régimen jurídico, la competencia y las personas titulares del derecho al reconocimiento de la situación de dependencia (artículos 1 a 4).

- El título II contempla el “Reconocimiento de la situación de dependencia”, con estos 5 capítulos: Reconocimiento del grado de dependencia (capítulo I, artículos 5 a 14); Programa Individual de Atención (PIA) (capítulo II, artículos 15 a 18); Apoyo técnico para la evaluación de la situación de dependencia (capítulo III, artículo 19); Procedimientos de traslados (capítulo IV, artículos 20 a 22); y Recurso de alzada (capítulo V, artículo 23).

- El título III regula el Sistema de Servicios y Prestaciones en la Comunitat Valenciana, y se ha estructurado en 5 capítulos: Disposiciones Generales (capítulo I, artículos 24 a 28); Catálogo de Servicios y Prestaciones (capítulo II, artículos 29 y 30); Contenido de las Prestaciones Económicas y los Servicios (capítulo III, artículos 31 a 40); Régimen de Compatibilidades (capítulo IV, artículo 41), y Nivel adicional de protección de la Generalitat (capítulo V, artículos 42 y 43).

Por otro lado, las disposiciones de la parte final son las siguientes: Homologación con el reconocimiento, declaración y calificación de grado de discapacidad y la situación de gran invalidez (adicional primera), Personas atendidas en la red de centros y servicios públicos o privados concertados (adicional segunda), Supuestos excepcionales de asignación de servicios (adicional tercera), Efectos del silencio administrativo (adicional cuarta), Procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto (transitoria primera), Habilitación de centros y servicios de atención a personas en situación de dependencia (transitoria segunda), Grado y nivel de dependencia de las personas beneficiarias reconocidos con anterioridad (transitoria tercera), Financiación de las Entidades Locales y contribución de las mismas al Sistema para la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia en la Comunitat Valenciana (transitoria cuarta), Derogación normativa (derogatoria única), Desarrollo normativo (disposición final primera) y Entrada en vigor (final segunda).

Tercero.- Finalidad del proyecto normativo.

La Dirección General de Servicios Sociales y Personas en situación de Dependencia expuso las razones por las que se ha elaborado este proyecto de Decreto en su informe de 14 de diciembre de 2016, en el que indicó lo que sigue:

“Es de destacar la integración de los servicios municipales de atención a la dependencia en los Servicios Sociales Generales, cambiando el modelo paralelo y de duplicidad que se estaba desarrollando en los Municipios. Estos servicios cohesionados van a dar respuesta a la ciudadanía tanto por la tramitación de la solicitud, junto con el informe social y la valoración de la persona en situación de dependencia, ya que los Servicios Sociales Generales son los más próximos y conocedores de la situación de dependencia que afectan a las personas. Se articula, por tanto, un sistema público de atención a las personas en situación de dependencia, garantizando la accesibilidad al mismo, protegiendo el seguimiento y procurando una mayor celeridad al procedimiento, así como la cercanía con la ciudadanía.

Se hace necesario regular de forma conjunta las condiciones y requisitos de acceso y el régimen económico aplicable, tanto para las prestaciones como para los servicios de atención a la dependencia, trasponiendo los criterios establecidos en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia sobre la capacidad económica de las personas beneficiarias. En definitiva, y en aras al principio de seguridad jurídica, se regula de forma clara y detallada el contenido de todas las prestaciones económicas y servicios derivados de la situación de dependencia, con especial mención a la denominada Prestación Vinculada de Garantía, como mecanismo que asegure que ninguna persona, por falta de recursos, va a ser privada del derecho a obtener un recurso residencial.

Asimismo, se considera oportuno introducir los criterios acordados con carácter común en cuanto a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores y cuidadoras en el entorno familiar, distinguiendo entre los cuidadores familiares y no familiares, e incluyendo para los primeros el carácter voluntario del convenio especial con la Seguridad Social, en los términos del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo.

En especial, se dedica el Capítulo V del Proyecto de Decreto a establecer un régimen de compatibilidades entre los distintos servicios y prestaciones que permita dar cobertura a todas las situaciones en las que se pueda encontrar la persona en situación de dependencia, facilitando su desarrollo personal y su máximo nivel de autonomía personal.

Así, tras introducir las diversas prestaciones económicas y su régimen económico, el proyecto de Decreto mantiene un nivel adicional de protección de las prestaciones, que se financiará con fondos propios de la Generalitat”.

II CONSIDERACIONES

Primera.- La consulta remitida.

La Vicepresidenta y Consellera de Igualdad y Políticas Inclusivas, que es la competente en las materias de servicios sociales y de apoyo a las personas en situación de dependencia, ha recabado la consulta previa con carácter preceptivo y de urgencia, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 10.4 y 14.2, ambos de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, habiendo actuado como Centro directivo la Dirección General de Servicios Sociales y Personas en situación de Dependencia.

El primero de los citados preceptos se refiere a las consultas preceptivas respecto de los expedientes que se tramiten por la Administración Pública que versen sobre los: *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”*, lo que sin duda debe interpretarse como la exigencia de obtener el previo y preceptivo Dictamen respecto de los denominados *“reglamentos ejecutivos”*, esto es, los proyectos de las disposiciones de rango reglamentario en nuestro caso autonómico que prevean desarrollar, completar o detallar lo dispuesto en una o varias disposiciones con rango formal de ley, si bien este desarrollo podrá tener mayor o menor extensión, por tratarse de un reglamento general o parcial, e igualmente una mayor o menor densidad, en el sentido que los contenidos del texto del proyecto normativo pueden ser más o menos completos en el desarrollo legal que acometan.

Por otro lado, el segundo de los expresados preceptos se está refiriendo a la remisión de la consulta con el carácter de urgencia, lo que comporta un despacho preferente por parte de esta Administración Consultiva y una notable reducción del plazo para emitir el Dictamen pertinente.

Segunda.- El procedimiento de elaboración.

El procedimiento para elaborar y tramitar este proyecto de Decreto se acomodó, con carácter general, al procedimiento y a los trámites que se prevén en el artículo 43 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, que regula el procedimiento para elaborar las disposiciones de rango reglamentario por la Administración autonómica de la Generalitat, que fue desarrollado por los artículos 39 y siguientes del Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Es más, el proyecto normativo contempla la derogación expresa del Decreto del Consell 18/2011, de 25 de febrero, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para la personas en situación de dependencia, por lo que el rango normativo que se propone resulta incuestionable.

Constan en las actuaciones la resolución de iniciación del procedimiento para elaborar el proyecto normativo, el informe sobre la necesidad y oportunidad de proceder a su elaboración, la memoria económica, el informe de impacto de género, el informe exigido en la normativa de Administración electrónica, así como el informe sobre el impacto del proyecto en la regulación de la infancia, la adolescencia y el régimen de protección de las familias numerosas.

Los informes de impacto de género en la familia que se han incorporado al expediente ciertamente cumplen con la exigencia formal del cumplimiento del trámite correspondiente. Ahora bien, es cuestionable que su contenido se ajuste, desde una perspectiva material, a lo que deben ser estos informes y la finalidad que cumplen en el procedimiento de elaboración de normas. Así, los informes incorporados concluyen que la disposición proyectada tendrá un impacto positivo en los ámbitos citados y se llega a tal conclusión tras citar varias normas jurídicas pero sin ninguna referencia a la situación de hecho de los sectores afectados, lo que debería constituir la base de los informes.

Las Subsecretarías de la Presidencia y de las Consellerías de la Administración de la Generalitat formularon las alegaciones y sugerencias que estimaron convenientes, que fueron analizadas por la Dirección General de Servicios Sociales y Personas en situación de Dependencia.

Es de resaltar la amplia participación que se verificó con el trámite de información pública y audiencia que se otorgó, ya que fueron consultadas

hasta 51 entidades u organizaciones de todo género, públicas y privadas, como organizaciones sindicales, asociaciones o federaciones empresariales, Colegios profesionales oficiales, y demás entidades relacionadas con el sector de la dependencia y los servicios sociales, como es el caso de los Ayuntamientos, por medio de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, y que la Dirección General de Servicios Sociales y Personas en situación de Dependencia encargada de la tramitación emitió su informe sobre las observaciones, consejos, recomendaciones y sugerencias que se habían formulado y las que se incorporan al texto del proyecto normativo.

También consta el informe preceptivo y vinculante de la Dirección General de Presupuestos de la Consellería competente en materia de hacienda pública, y el informe preceptivo de la Abogacía General de la Generalitat, que se emitió hasta en dos ocasiones, pero no el informe preceptivo de la Subsecretaría de la Vicepresidencia y Consellería ahora consultante, como consigna el inciso d) del artículo 69.2 de la Ley de la Generalitat 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

En las actuaciones solo consta una versión del texto del proyecto de Decreto, en castellano, por el que se establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia a las personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas

Tercera.- El marco normativo de referencia.

La Constitución impone a los poderes públicos realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, mediante la prestación de la atención especializada que requieran, en su artículo 49, e igualmente garantizar la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, promoviendo un sistema de servicios sociales que atienda sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio, en su artículo 50.

Por tanto, forma parte de la finalidad del sistema público de seguridad social la reducción o eliminación de las situaciones de necesidad, mediante la asistencia o el establecimiento de prestaciones sociales suficientes (STC 65/1987, de 21 de mayo), a cuyos efectos corresponde al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales (artículo 149.1.1ª) y determinar la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas

(artículo 149.1, regla 17ª).

En este contexto, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, reguló dichas condiciones básicas con el fin de garantizar el derecho subjetivo a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (artículo 1), mediante un sistema público de prestaciones de carácter universal que contribuya a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en dicha situación (artículos 3, 5 y 6), con un catálogo de servicios y con la previsión de hasta tres niveles de protección, que se aplicarán en función del grado de dependencia que se asigne tras la valoración de la situación de cada persona solicitante (artículos 7, 15, 26, 28 y concordantes), de suerte que el Estado y las Comunidades Autónomas cooperarán en el establecimiento y en la financiación del sistema, con una participación intensa de estas en su planificación, gestión, coordinación, inspección y evaluación del propio sistema público de dependencia (artículos 10, 11 y 32, entre otros), sin olvidar la lucha contra el fraude y el ejercicio de la potestad sancionadora (artículos 39 y siguientes).

Por otro lado, el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, reconoce a la Generalitat competencia exclusiva en materia de servicios sociales (artículo 49.1.24ª) y en relación con las instituciones públicas de protección y ayuda a las personas de la tercera edad, entre otros colectivos que estén necesitados de protección (artículo 49.1.17ª), si bien en materia de Seguridad Social solo se reconoce competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal básica (artículo 54.2).

En el ámbito de la legislación autonómica, la primera regulación se verificó mediante el Decreto del Consell 171/2007, de 28 de septiembre, que fue derogado por el actualmente vigente Decreto del Consell 18/2011, de 25 de febrero, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas en situación de dependencia, que regula el ejercicio de este derecho subjetivo a la autonomía personal, determinado a tal efecto un procedimiento para el evaluación del solicitante y, en su caso, el reconocimiento, de un "programa individual de atención" (PIA). Además, parte del contenido de este Decreto 18/2011, y más en concreto sus Anexos I, II y IV, fueron modificados por la Orden 9/2011, de 5 de diciembre, que se aprobó por la entonces denominada Consellería de Justicia y Bienestar Social.

Esta normativa fue desarrollada en primer lugar por medio de la Orden de la Consellería de Bienestar Social, de 5 de diciembre de 2007, y luego por la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la entonces denominada

Consellería de Justicia y Bienestar Social, que regula los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana.

Con el proyecto de Decreto del Consell que ahora se tramita se procede a la derogación, expresa y formal, tanto del citado Decreto del Consell 18/2011, de 25 de febrero, como de la Orden de la Consellería de Justicia y Bienestar Social que lo desarrolló, la Orden 21/2012, de 25 de octubre.

Teniendo en cuenta la relación directa que pueda existir con algunas personas mayores en situación de dependencia, debe citarse la Ley de la Generalitat 9/2016, de 28 de octubre, de Regulación de los Procedimientos de Emergencia Ciudadana en la Administración de la Comunitat Valenciana, que tiene por objeto establecer un conjunto de medidas eficaces de carácter urgente y extraordinario para atender las necesidades básicas de personas, familias y colectivos susceptibles de especial atención, como es el caso de las personas mayores, entre otros, que soliciten ayudas económicas a la dependencia y en cuyos procedimientos concurren ciertas circunstancias, que podrán ser declarados y tramitados como de emergencia ciudadana.

Cuarta.- Estructura y contenidos del proyecto normativo.

El proyecto de Decreto del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia a las personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas, presenta la estructura sistemática siguiente: el título; el índice; un preámbulo con 10 párrafos; 43 artículos que se han estructurado en 3 títulos, dos de estos en 10 capítulos, que a veces tiene secciones; y en la parte final cuatro disposiciones adicionales; cuatro disposiciones transitorias; una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

En la numeración y titulación de los títulos, los capítulos, las secciones, los artículos y sus apartados, y las disposiciones de la parte final, se constata que se han seguido muy de cerca los criterios que se consignan en los artículos 22 y siguientes del Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

No obstante, se recomienda que las secciones se numeren con ordinales redactados en letras, prescindiendo de los números arábigos, como prevé el artículo 23 del citado Decreto del Consell 24/2009, de 13 de

febrero.


Quinta.- Observaciones y recomendaciones.

Con la finalidad de contribuir a la mejora de los contenidos del proyecto de Decreto, del Consell, cuyas actuaciones se han remitido para consulta preceptiva, incluyendo lógicamente el debido respeto y sujeción al principio de legalidad, se formulan las observaciones, sugerencias y recomendaciones siguientes.

Al título I (artículos 1 a 4).

Se sugiere que este título I se titule como “Disposiciones generales”, ya que los cuatro preceptos que lo componen van más allá de constituir una simple “Disposición preliminar”, por lo que se recomienda sustituir esta expresión por aquella.

Los contenidos de estos preceptos siguen muy de cerca los artículos 1 a 3 del Decreto del Consell 18/2011, de 25 de febrero, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas en situación de dependencia, lo que no excluya que deban realizarse dos especificaciones.



En primer lugar, que el derecho a las prestaciones del sistema valenciano de apoyo a las personas en situación de dependencia es un auténtico “derecho subjetivo” de ciudadanía, tras su declaración en el artículo 1 de la Ley estatal 39/2006 y su confirmación en nuestra Ley de la Generalitat 9/2016, de 28 de octubre, por lo que dicha caracterización como “derecho subjetivo” de los valencianos puede y debe repercutir en la redacción de los artículos 1 y 4 del proyecto de Decreto en tramitación.

En segundo lugar, el régimen jurídico del derecho subjetivo de promoción a la autonomía personal y atención a las personas en situación en dependencia no se halla solo en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, sino que en la Comunitat Valenciana resulta necesario referirse expresamente a la Ley de la Generalitat 9/2016, de 28 de octubre, de Regulación de los Procedimientos de Emergencia Ciudadana en la Administración de la Comunitat Valenciana, que incluye las ayudas económicas a la dependencia en el punto 3 de su Anexo, y sin que ello excluya que deba realizarse una remisión genérica a la “*legislación en materia de hacienda pública y presupuestos*”, u otra expresión equivalente, lo

que debe trasladarse a la redacción del artículo 2 del proyecto normativo.

Al capítulo I del título II (artículos 5 a 14).

En relación con el **artículo 5**, la tramitación de urgencia, prioritaria y preferente de ciertas solicitudes y expedientes, solo debe tener lugar cuando el procedimiento formalmente se declare de “emergencia ciudadana” por el titular del órgano competente, lo que deberá influir en la redacción del precepto.

El denominado “servicio de tele asistencia” se tendrá que redactar: “servicio de teleasistencia”.

En el **artículo 10**, teniendo en cuenta que en la valoración técnica de las personas que se hallen en una situación de dependencia y soliciten alguna ayuda del catálogo interviene personal perteneciente a diversas Administraciones Públicas, entendemos que debe valorarse la posibilidad de que personal técnico o facultativo del órgano valorador, o que de él dependa, pueda revisar las valoraciones iniciales que le remitan los servicios integrados en otra Administración Pública.

Quando falten documentos, datos o informaciones, en función de la información defectuosa de que se trate, resulta lógico que se requiera la subsanación o mejora, pero no solo de la persona interesada, sino que en ocasiones también se tendrá que requerir al órgano administrativo que realizó el primer análisis de la documentación presentada o la primera valoración técnica de la situación de dependencia.


En la redacción dada al apartado cuarto del **artículo 11** debe aclararse si el silencio será positivo en relación con todas las solicitudes de ayuda de algún servicio o prestación económica del catálogo que integra el sistema valenciano de dependencia o si, por el contrario, tan solo será positivo en relación con las solicitudes y expedientes que formalmente hayan sido declarados de emergencia ciudadana por el órgano competente, en los términos previstos en la Ley de la Generalitat 9/2016, de 28 de octubre, de Regulación de los Procedimientos de Emergencia Ciudadana en la Administración de la Comunitat Valenciana, lo que compete a la Administración autonómica y exige una fluida relación de esta con las Entidades locales.

En realidad, la determinación precisa del ámbito del silencio administrativo positivo no es la única problemática que plantea este precepto, ya que si las solicitudes se presentan y tramitan inicialmente en

los Ayuntamientos (artículo 5), el plazo de tramitación es de 6 meses y la competencia para resolver se asigna al órgano de la Generalitat competente en materia de promoción de la autonomía personal resulta que la inactividad o la demora de una Administración –la municipal– es susceptible de transformarse en el silencio administrativo positivo de otra Administración –la autonómica– resulta necesario que se arbitre algún mecanismo, bien de coordinación y de intercambio de información desde el primer momento, o que el procedimiento se regule con dos fases, una primera fase de tramitación municipal sujeta a un plazo, y otra fase autonómica sujeta a otro plazo, siendo el vencimiento de este el que determinaría la producción del silencio positivo.

Por otro lado, la referencia a las revisiones instadas de oficio induce a confusión respecto al procedimiento de revisión de oficio regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por lo que se hace necesario especificar que aquella revisión se refiere al grado de dependencia aludido en la Sección 2ª de este mismo Capítulo. Caso contrario, este Consell debería efectuar una observación **esencial** en la medida en que se alteran elementos del procedimiento revisorio regulado en la Ley 39/2015.

Asimismo, debería ponderarse la posibilidad de trasladar este inciso a la Sección 2ª del Capítulo Segundo, concretamente al artículo 13.

 El apartado segundo del **artículo 12** contiene, en el inciso c), respecto de las personas menores de edad, una remisión “a los criterios establecidos en el artículo 11, apartado 4 del presente Decreto”, lo que se tendrá que corregir indicado: “*a los criterios establecidos en el artículo 11, apartado 4 del presente Decreto*”.

Cuando ya se haya iniciado la tramitación del procedimiento administrativo, en el caso del **artículo 13** de un procedimiento de revisión o actualización del grado de dependencia, la instrucción no solo se practicará siguiendo los preceptos del “capítulo IV del título IV” de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, sino los preceptos que integran los “capítulos III y IV” del mismo título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lo que se tendrá que corregir.

En relación con el apartado tercero del **artículo 14**, se reitera lo ya dicho en cuanto al ámbito preciso del silencio administrativo positivo y la intervención de dos Administraciones diferentes en la instrucción del procedimiento, e igualmente, respecto de la última frase de este apartado, de que el procedimiento para el ejercicio de la potestad extraordinaria de revisión de oficio, o de los procedimientos de revisión de las calificaciones

que se iniciaron de oficio, y su posible caducidad, se hallan regulados en la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre, sin que deba añadirse ninguna modulación en una disposición autonómica de simple rango reglamentario, por lo que tras haberse fijado en 3 meses el plazo de tramitación de los procedimientos debe suprimirse la última frase del apartado tercero de este artículo 14.

Al capítulo II del título II (artículos 15 a 18).

Cuando vayan a utilizarse siglas con cierta frecuencia, se recomienda que en la primera ocasión se indique la redacción completa y a continuación, entre los signos de paréntesis, se anuncie su próxima utilización.

De esta forma, en el apartado primero del **artículo 15** se debe expresar: “la resolución aprobando el Programa Individual de Atención (en adelante, PIA)...”, de suerte que en los apartados siguientes del mismo precepto y en todo el articulado restante del proyecto normativo ya no se redactará “Programa Individual de Atención”, sino “PIA”.

También en relación con este precepto se reitera lo ya expuesto respecto de la necesidad de aclarar la extensión o alcance del silencio administrativo positivo y la conveniencia de introducir ninguna referencia al procedimiento de revisión de oficio, o de los procedimientos de revisión de las calificaciones que se inicien de oficio y su caducidad.

El **artículo 18** no se refiere tanto a la revisión del grado de dependencia o del PIA, bien a solicitud de persona interesada o bien de oficio, sino más bien a la actualización del grado dependencia y, de forma consecuente, del PIA y de los servicios o prestaciones que ya se reconocieron en él, por lo que se aconseja introducir en alguna ocasión el término “actualización”.

Al capítulo V del título II (artículo 23).

Al regular el recurso de alzada contra las resoluciones que contengan el reconocimiento de un grado de dependencia, o su desestimación, o bien el reconocimiento o desestimación de algún servicio o prestación económica, se aconseja no reiterar ninguna de las previsiones legales que, para este recurso administrativo, se contienen en los artículos 121 y 122 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de mantener solamente una breve

alusión al plazo de interposición del recurso y el plazo para tramitarlo y resolverlo por medio de resolución expresa.

Al capítulo I del título III (artículos 24 a 28).

Desde luego que en la definición de la red de centros y servicios que componen el sistema valenciano de ayuda a las personas en situación de dependencia se integran todos aquellos que sean “públicos o privados concertados”, por lo que se recomienda que la titulación del **artículo 24** sea: “Red de centros y servicios, públicos o privados concertados, del Sistema para...”.

El **artículo 28** se refiere al reintegro de las cuantías de las prestaciones indebidamente percibidas y a la imposición de las sanciones que correspondan (apartado 3º), aplicando lo dispuesto en la normativa reguladora “en materia de subvenciones” (apartado 4º), a cuyos efectos debe aclararse expresamente si dicha legislación es la autonómica, es decir, la establecida en la Ley de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

Al capítulo III del título III (artículos 31 a 40).

Este capítulo merece una observación general, ya que se regulan las cuatro prestaciones económicas y los cinco servicios de apoyo a las personas dependientes que, con anterioridad, se hallaban regulados en una Orden de la Consellería, y más en concreto la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Consellería entonces de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana.

Esta asunción o refundición de los contenidos de la citada Orden comporta que también se derogue la vigente Orden de la Consellería, de 25 de octubre de 2012, junto con el Decreto del Consell 18/2011, de 25 de febrero, de suerte que el proyecto normativo está realizando una refundición –y una actualización– de ambas disposiciones, lo que presenta una ventaja evidente, que solo existirá un texto reglamentario aplicable, pero también un inconveniente, que se introduce un factor de notable rigidez normativa en las materias anteriormente reguladas en una disposición reglamentaria de rango inferior, lo que dificultará su posterior modificación o derogación.

Como se desprende de lo expuesto, nos hallamos ante ventajas e

inconvenientes que tendrá que valorar y decidir el centro directivo responsable de la elaboración de este proyecto de Decreto.

Se constata que la regulación de la prestación económica de asistencia familiar (artículo 31), la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (artículo 32), la prestación económica vinculada al servicio (artículo 33) y que la prestación vinculada de garantía (artículo 34) responden a características muy similares a las previstas en la citada Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Consellería entonces de Justicia y Bienestar Social, como también que se ha alterado el orden por el que se regulan actualmente en esta disposición reglamentaria, al situar en primer lugar las prestaciones que se desenvuelven en el propio domicilio de la persona dependiente.

Por otro lado, en la previsión del servicio de prevención a las situaciones de dependencia (artículos 35 y 36), del servicio de teleasistencia (artículo 37), del servicio de ayuda a domicilio (artículo 38), del servicio de Centro de Día y de Noche (artículo 39), y del servicio de atención residencial (artículo 40) se han seguido las determinaciones y contenidos de los artículos 21 a 25 de la Ley 39/2006, de 15 de diciembre, sin que esta Institución Consultiva disponga de conocimientos técnicos especializados para valorar si las “intensidades de protección”, esto es, las características de las funciones que integran el respectivo servicio prestacional y su definición, son las que más se adecúan a las necesidades de las personas en situación de dependencia, en función del grado de dependencia en el que se puedan hallar.



Al capítulo IV del título III (artículo 41).

La complejidad del sistema de incompatibilidades entre las diversas prestaciones y servicios del catálogo de servicios del sistema valenciano de protección para las personas dependientes nos conduce a sugerir, en la medida que los grados de dependencia suelen evolucionar de grado o nivel, y es la propia Administración la que aprueba el Plan Individual de Atención (PIA), que en cuanto se detecte una posible incompatibilidad entre servicios y prestaciones reconocidos para una persona, pueda la Administración autonómica tramitar de oficio, y con audiencia al interesado, la modificación o actualización del referido PIA y de los servicios y prestaciones que comprenda.

Al capítulo V del título III (artículos 42 y 43).

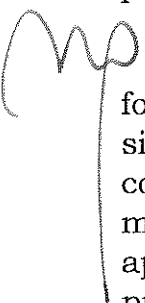
Se recomienda homogeneizar el término con el que se designa la

Institución que reconoce y satisface el nivel adicional de protección, ya que en ocasiones es “la Generalitat” (según el título del artículo 42 y su apartado 2º), pero otras veces es “la Comunitat Valenciana” (en el apartado primero del mismo artículo 42), debiendo recomendar aquella expresión.

A las disposiciones de la parte final.

En los supuestos excepcionales de reconocimiento de servicios o prestación para atender a personas en situación de abandono o de gravedad sanitaria o social sin haberse elaborado el PIA, previsto en la disposición **adicional tercera**, parece oportuno relacionar esta situación tan excepcional con las previsiones específicas de la Ley de la Generalitat 9/2016, de 28 de octubre, de Regulación de los Procedimientos de Emergencia Ciudadana en la Administración de la Comunitat Valenciana.

Por otro lado, desde luego que los efectos retroactivos del silencio administrativo positivo que se consignan en la disposición **adicional cuarta** para estas prestaciones sociales se hallan justificados, en cuanto el reconocimiento de una concreta prestación o servicio del catálogo de prestaciones de apoyo a las personas en situación de dependencia, lo cual implica la tramitación, en un plazo inicial de seis meses, de un procedimiento complejo.

 A partir de la presentación en los Ayuntamientos de la solicitud formal, con bastante documentación, se procede a la valoración técnica de la situación médica, y del entorno familiar y social del interesado, lo que conduce a su calificación en un determinado grado o nivel de dependencia, mediante una primera resolución administrativa autonómica, y luego a la aprobación del “Programa Individual de Atención” (PIA) con las concretas prestaciones y servicios que se le reconocen, en una segunda resolución administrativa, lo que exige precisar claramente el alcance de la retroactividad: si la fecha de la solicitud, la fecha de la resolución que reconozca el grado de dependencia, o la fecha en la que se apruebe el PIA y, con él, las prestaciones económicas o de otra índole.

Esta reflexión está completando lo ya expuesto respecto del alcance del silencio administrativo positivo al analizar los artículos 11, 14 y 15 del mismo proyecto normativo.

Los contenidos de la disposición **transitoria cuarta** no parecen ajustarse a su propia titulación, ya que no parece referirse a la financiación y contribución de las Entidades locales al sistema valenciano de apoyo a las personas en situación de dependencia, en cuanto se refiere a la financiación

estable a la que se compromete la Generalitat respecto de las Entidades locales, para sufragar los gastos de funcionamiento de los servicios sociales generales que dependan de ellas (apartado primero), y al compromiso de financiación de *“la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas”* (sic) respecto del *“coste nuevo que suponga la implantación del Servicio”* y todo ello según la memoria económica de la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, lo que evidentemente carece de valor normativo o bien se está excediendo de las competencias de la Generalitat, por lo que se tiene que sugerir que se redacte completamente y de nuevo toda esta disposición ‘transitoria’ cuarta, aconsejando incluso suprimir su apartado segundo.

En todo caso, la Dirección General de Presupuestos de la Consellería competente en materia de hacienda pública ha emitido su informe favorable para los compromisos de gastos que pueda comportar esta disposición, actualmente en tramitación, en los presupuestos de la Generalitat.

Quinta.- Observaciones y recomendaciones.

Con carácter general, cuando se cita una disposición legal o reglamentaria debe redactarse de forma completa tanto la fecha de promulgación o de aprobación y su titulación oficial, con una correcta utilización del signo de puntuación de coma (,) tanto en la parte expositiva como en el articulado del proyecto, por lo que se tendrá que revisar la redacción del párrafo 4º del preámbulo, el apartado 3º del artículo 2, el apartado 21 del artículo 5, etc.

Se aconseja prescindir de las expresiones “el mismo”, “la misma” o sus plurales en función pronominal (párrafo 5º del preámbulo, artículo 11, artículo 16, transitoria tercera, etc.), y del anglicismo “y/o”, que se sustituirá por la conjunción disyuntiva “o” (artículo 18, artículo 31, artículo 41, entre otros). La palabra “pública” del artículo 7 es esdrújula, por lo que lleva tilde.

Se ha formulado una observación **esencial** al artículo 11, así como observaciones y sugerencias a los artículos 14 y 15, y a la disposición transitoria cuarta, que revisten cierta relevancia.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que puede procederse a la aprobación del proyecto de Decreto, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia a las personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas, en cuanto se ajusta al ordenamiento jurídico, siempre que se atienda la observación **esencial** formulada.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 10 de mayo de 2017

EL SECRETARIO GENERAL

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a vertical line extending downwards, enclosed within a circular stamp.

Ferran García i Mengual

EL PRESIDENTE EN FUNCIONES

A handwritten signature in black ink, written in a cursive style.

José Díez Cuquerella

HONORABLE SRA. VICEPRESIDENTA Y CONSELLERA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS INCLUSIVAS.

