

INFORME JURÍDICO AL PROYECTO DE DECRETO DEL CONSELL, DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO 62/2017, DE 19 DE MAYO, 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

Mediante escrito del subsecretario de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, de 22 de febrero de 2022, se remite para su informe proyecto de decreto del Consell de modificación parcial de otro decreto.

Se procede a evacuar la consulta de conformidad con el art. 5.2 a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de asistencia jurídica a la Generalitat.

Examinado el texto remitido, la Abogacía General de la Generalitat entiende que debe tenerse en cuenta:

PRELIMINAR

La dependencia es el «estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad (...) precisan de la atención de otra persona o ayudas importantes para realizar las actividades básicas de la vida diaria» (art. 2.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en lo sucesivo Ley 39/2006, Ley de la Dependencia o LD).

Esta norma -la LD- regula los requisitos, sustantivos y procedimentales, para obtener prestaciones reconocidas por ella, los grados de dependencia y las ayudas asociadas a estos grados.

Tanto los requisitos, como las prestaciones, grados y ayudas se exponen a continuación en la parte preliminar del informe.



PRIMERO.- REQUISITOS PARA OBTENER LAS PRESTACIONES

En la Comunitat Valenciana, pueden acogerse a las prestaciones de atención a la dependencia las personas que reúnan los requisitos establecidos en los arts. 5 LD y 4 Decreto 62/2017, de 19 de mayo, 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 adelante nos referiremos a este decreto como Reglamento de procedimiento de la dependencia o RPD.

De acuerdo con los arts. 5 LD y 4 RPD, para obtener prestaciones de atención a la dependencia se requiere:

1. Ser español o extranjero, y en este último caso, además, cumplir los requisitos previstos por la legislación de extranjería y de menores (art. 5 LD).
2. Necesitar de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar las actividades básicas de la vida diaria (art. 5 LD).
3. Haber residido legalmente en territorio nacional durante los cinco últimos años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud (art. 5 LD).
4. Residir en la Comunitat Valenciana en la fecha en que presenten la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia (art. 4 RPD).

SEGUNDO.- RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES

La Ley 39/2006 creó el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En él participan, tanto la Administración General del Estado, como las Comunidades Autónomas) y las entidades locales.

Ahora bien, su gestión descansa, fundamentalmente en las CCAA, y en la Comunitat Valenciana, en la Conselleria de Igualdad.

PRIMERA Competencias autonómicas y locales

Entre las funciones que la Ley de la Dependencia atribuye a la Generalitat:

1. La gestión «en su ámbito territorial, [de] los servicios (...) para la valoración (...) de la dependencia» (art. 11.1 b LD).



2. «Asegurar la elaboración de los correspondientes Programas Individuales de Atención» (art. 11.1 e LD) y «gestionar (...) los servicios y recursos necesarios para la (...) atención de la dependencia» (art. 11.1 b LD).
3. La determinación «los órganos de valoración de la situación de dependencia» (art. 27.1 LD).
4. «El reconocimiento de la situación de dependencia» (ART. 28.2 LD).
5. La creación de «los servicios de valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas previstas» (art. 28.6 LD).
6. Determinación de la forma y la periodicidad de la revisión de oficio de el PIA (art. 28.2 LD).

Complementariamente, «las Entidades Locales participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas» (art. 12 LD).

SEGUNDA Trámites

A partir de previsiones normativas de la LD, en la Comunitat Valenciana, el RPD regula el procedimiento para reconocer el grado de dependencia. Según establece este reglamento, durante su tramitación del procedimiento de la dependencia deberán incorporarse los siguientes documentos:

1. Solicitud
2. Informe social de entorno
3. Dictamen técnico
4. Resolución de reconocimiento de grado dependencia
5. Aprobación del plan individualizado de actuación (PIA)

a) Solicitud

El procedimiento se iniciará a instancia de parte mediante la presentación de un modelo de solicitud estandarizado, acompañado de la documentación referida en el art. 5.4 RPD (documento de identidad, informe de salud, etc.).

b) Informe social de entorno

Una vez efectuada la solicitud, un trabajador social, las más de las veces del Ayuntamiento donde esté empadronado el solicitante, elaborará un informe acerca de las necesidades sociales del solicitante (art. 7 RPD).



c) Dictamen técnico

Posteriormente, se señalará día y hora para la valoración del grado de dependencia del solicitante. Esta valoración se realizará por un profesional «con formación específica y acreditada», preferentemente empleado público (art. 9 RPD).

De acuerdo con el art. 8 RPD, a tal efecto, se utilizará el baremo de valoración de la dependencia previsto en el RD 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia.

La valoración se materializará en un dictamen técnico en el que se indicará una propuesta de grado de dependencia, y en el que se especificarán las prestaciones de atención a la dependencia a las que pudiera optar el solicitante (art. 10 RPD).

d) Resolución de reconocimiento de grado dependencia

El dictamen técnico del art. 10 RPD habrá de remitirse a la Dirección General de Atención Primaria y Autonomía Personal para que su directora resuelva sobre la petición de reconocimiento de persona dependiente (art. 10 RPD).

En dicha resolución, que deberá notificarse en el plazo de tres meses desde el registro de la petición en el ayuntamiento, se especificará en su caso, el grado de dependencia y las prestaciones de atención a la dependencia que lleven asociadas (art. 10 RPD).

e) Programa Individualizado de Atención (PIA)

Una vez dictada la resolución, la Generalitat dispondrá de tres meses más para acordar y notificar el programa individual de atención (PIA) a que se refiere el art. 29 de la Ley 39/2006.

- En el caso de compatibilidad de las preferencias expuestas por la persona interesada con el informe social de entorno y el reconocimiento del grado de dependencia, determinada en la resolución del grado de dependencia, la directora general emitirá automáticamente la resolución aprobando el PIA, según las preferencias expresadas por la persona interesada.
- En el caso de no compatibilidad de las preferencias expuestas por la persona interesada con el informe social de entorno y el reconocimiento del grado de dependencia, determinada en la resolución del grado de dependencia, la Dirección General elaborará una propuesta de PIA.



Dicha propuesta será notificada a la persona interesada para que efectúe, en su caso, alegaciones en el plazo de quince días, que serán estudiadas con carácter previo a dictar la correspondiente resolución.

En el PIA «se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado» (art. 29.1 LD).

Entre otros aspectos el PIA indicará:

1. Los servicios reconocidos, con indicación de las condiciones específicas de la prestación de estos, así como la eventual aportación económica. «Cuando el derecho al servicio se hubiera generado antes de la resolución se establecerá la compensación retroactiva» (art. 16 RPD).
2. Prestaciones reconocidas, con la indicación de las condiciones específicas de las mismas, así como sus posibles efectos retroactivos.

Por lo tanto, la finalidad de este procedimiento es clasificar al solicitante en un grado y reconocerle una serie de prestaciones.

TERCERO.- GRADOS DE DEPENDENCIA

Si la persona es dependiente, en la resolución que así lo declare, deberá asignarsele uno los siguientes tres grados:

1. *Dependencia moderada* (Grado I). Se asignará este grado, «cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal» (art. 26.1 LD).
2. *Dependencia severa* (Grado II): El grado II se atribuye a quien «necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal» (art. 26.1 LD).
3. *Gran dependencia* (Grado III). Se reconocerá este grado «cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal» (art. 26.1 LD).



CUARTO.- AYUDAS POR DEPENDENCIA

Para las personas dependientes, el PIA deberá determinar la modalidad de intervención más adecuada para su atención. A tal fin deberá señalar una prestación económica o un servicio de atención, y excepcionalmente ambos.

a) Prestaciones económicas

Las prestaciones económicas consisten en una cuantía económica otorgada al beneficiario. Esta revestirá alguna de tres siguientes modalidades:

1. *Prestación económica vinculada al servicio* (art. 17 LD). Consistirá en una cantidad de dinero destinado a contribuir al coste de un servicio, prestado por un centro o entidad privada debidamente acreditada. Se reconoce cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado.
2. *Prestación económica para cuidados en el entorno familiar* (art. 18 LD). Es una prestación excepcional que tiene por objeto contribuir a los gastos derivados de la atención a la persona dependiente en su domicilio.
3. *Prestación económica de asistencia personal* (art. 19 LD). Su finalidad es contribuir a la financiación del contrato de un asistente personal, que facilite el acceso a la educación o al trabajo, y a una vida más autónoma.

b) Servicios de atención

Los servicios de atención son el conjunto de actuaciones que tienen como objetivo promocionar la autonomía personal y la atención de necesidades de personas con dificultades para realizar las actividades básicas de la vida diaria.

El art. 15 de la Ley de la Dependencia establece el siguiente catálogo:

1. Servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal
2. Servicio de teleasistencia
3. Servicio de ayuda a domicilio
 - a) Atención de las necesidades del hogar
 - b) Cuidados personales
4. Servicio de centro de día y de noche
 - a) Centro de Día para mayores



- b) Centro de Día para menores de 65 años
 - c) Centro de Día de atención especializada
 - d) Centro de Noche
5. Servicio de atención residencial
- a) Residencia de personas mayores en situación de dependencia
 - b) Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

En la tramitación del procedimiento de elaboración de un proyecto de decreto del Consell deben observarse los trámites previstos en la normativa de elaboración de disposiciones generales. Estos son: el art. 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de la Generalitat, del Consell; el art. 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del sector público instrumental y de subvenciones; los arts. 129 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC); el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, que regula, entre otros extremos, el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (Decreto de técnica normativa); y el art. 25 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

PRIMERO *Actuaciones practicadas*

El expediente del proyecto de modificación del Decreto 62/2017, del Consell, en adelante el Proyecto, se inicia con la resolución, de 20 de octubre de 2021, de la vicepresidenta y consellera de Igualdad y Políticas Inclusivas. En lo sucesivo nos referiremos a ella como la Consellera.

En dicha resolución, además de incoar el procedimiento, encomienda su tramitación a la directora general de Atención Primaria y Autonomía Personal. En adelante nos referiremos a ella como la Directora General. Esta resolución está prevista en el art. 39 de Decreto 24/2009, del Consell.

Previamente, entre los días 19 de mayo y 23 de septiembre de 2021, se habría efectuado la consulta pública previa a que se refiere el art. 133.1 LPAC. Según afirma



la Directora General en un informe de 18 de octubre de 2021, únicamente formuló alegaciones el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad de la Comunitat Valenciana (CERMI-CV).

En segundo lugar, se ha incorporado al expediente el informe de necesidad y oportunidad, y la memoria económica. Ambos están suscritos por la Directora General: el primero el 22 de octubre de 2021; y el segundo el 16 de enero de 2022. Estos documentos son preceptivos por preverlo el art. 43.1 a) de la Ley del Consell.

En aplicación del art. 42.1 b) de la Ley del Consell se habría dado traslado del proyecto de decreto, en adelante el Proyecto, a Presidència de la Generalitat y a las siguientes consellerias: Hacienda y Modelo Económico; Justicia, Interior y Administración Pública, Educación, Cultura y Deporte, Sanidad Universal y Salud Pública, Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática.

La Directora General, en su informe de 9 de febrero de 2022, da cuenta de los departamentos a los que se ha remitido el Proyecto, así como las alegaciones que han realizado Presidència de la Generalitat, las consellerias con competencia en materia de hacienda y modelo económico, justicia, interior y administración pública, educación, cultura y deporte, y el delegado de Protección de Datos.

Para cumplir con el trámite de audiencia ciudadana, previsto en el art. 43.1 c) de la Ley del Consell, se publicó el Proyecto en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana el 2 de noviembre de 2021.

Según refiere la Directora General en su informe de 19 de enero de 2021, en aplicación del trámite de audiencia e información pública previsto en el art. 25.4 del Decreto 105/2017, en relación con el art. 133.2 LPAC, se notificó el Proyecto a las siguientes entidades: el Consejo Valenciano de Personas Mayores, IVAFIQ y la FVMP; los sindicatos UGT, STAS-Intersindical Valencia, CGT, CSIF; las asociaciones empresariales AERTE, AVADESE, CIERVAL, FEAD y FEAPS; los colegios profesionales de psicólogos de Terapeutas Ocupacionales y de Educadoras y Educadores Sociales de la Comunitat Valenciana, así como de Trabajo Social de Alicante, Castellón y Valencia; y las Plataformas en Defensa de las Personas en Situación de Dependencia, así como de la Dependencia del País Valencià y Castellón, CERMI-CV, Lares Comunidad Valenciana, FEAFES, VICOVAL y CODIFIVA

Asimismo, se han evacuado los informes que derivan del 43.1 d) de la Ley del Consell. Nos estamos refiriendo a los informes transversales de impacto por razón de género, en la familia y la infancia y la adolescencia, así como el de afectación en las aplicaciones o sistemas de información. Los dos primeros están suscritos por la Directora General, el 22 de octubre de 2021, y el tercero por el director general de Tecnologías de la Información el 22 de febrero de 2022.

Estos informes vienen impuestos por los siguientes preceptos: art. 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres;



art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor; la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas; y el art. 94.1 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

Finalmente, para cumplir con lo dispuesto en el art. 26. de la Ley 1/2015, de la Generalitat, el 11 de febrero de 2022, el subsecretario de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, en adelante el Subsecretario, habría remitido el Proyecto a la directora general de Presupuestos.

SEGUNDO *Observaciones a las actuaciones realizadas*

Tras la lectura del expediente, se realizan las siguientes observaciones a las actuaciones seguidas durante la elaboración del Proyecto:

a) Consulta pública previa

Se echa en falta la remisión de la documentación que acredite cómo se ha realizado la consulta pública previa. Aunque la resolución de la Directora General, de 18 de octubre de 2021, exigida por el art. 25.4 del Decreto 105/2017, del Consell, afirme que esta ha tenido lugar, así como que no se han realizado aportaciones, no es posible verificar si el trámite se ha cumplido de manera adecuada.

b) Informe de la directora general de Presupuestos

Es necesario incorporar al expediente el informe de la directora general de Presupuestos, solicitado por el Subsecretario el 11 de febrero de 2022. Este informe debe recabarse puesto que, «en el ámbito de la Administración de la Generalitat (...), con carácter previo a la aprobación de disposiciones (...) reglamentarias la conselleria con competencias en materia de hacienda tendrá que emitir un informe, de carácter preceptivo y vinculante, respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales» (art. 26.1 de la Ley 1/2015, de la Generalitat).

c) Informe de la Intervención General de la Generalitat

Deberá recabarse informe a la Intervención General de la Generalitat. Este informe es necesario «en la medida en que se va a elevar «al Consell, como órgano colegiado que ostenta la potestad (...) reglamentaria (...), una propuesta de acuerdo, para su aprobación (...) [y] del contenido [de la misma] (...) se *desprenden*



obligaciones económicas de carácter plurianual» el control financiero previo (art. 26.4 de la Ley 1/2015, del Consell).

El impacto económico resulta, entre otros aspectos de la instauración de la figura de la persona de asistencia terapéutica infantil (PATI) en el art. 31.2 RPD.

d) Informe de la Comisión Delegada del Consell de Inclusión y Derechos Sociales

El Decreto 48/2021, de 1 de abril, del Consell, regula **la Comisión Delegada del Consell de Inclusión y Derecho Sociales**. De manera novedosa, su art. 2.5 exige su «**informe**, antes de su aprobación o publicación, (...) [de] proyectos de decreto, que afecten a la inclusión, la igualdad o los derechos sociales».

En este sentido, tal y como afirma el informe de necesidad y oportunidad, de 19 de mayo de 2021, el «Decreto 62/2017, [del Consell], (...) regula 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 las personas en situación de dependencia» de la Ley 39/2006».

Pues bien, el Proyecto quiere introducir modificaciones en el contenido de los servicios y prestaciones económicas para la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia de la Comunitat Valenciana. Por esta razón debe ser informado por la Comisión Delegada del Consell en Inclusión y Derechos Sociales.

No consta que se haya evacuado en informe de esta comisión delegada del Consell. Por ello se advierte que, **antes de la aprobación del Proyecto por el Consell, este debe ser informado por la Comisión Delegada del Consell de Inclusión y Derechos Sociales**.

e) Dictamen del Consell Jurídic Consultiu

De acuerdo con el art. 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, los «proyectos de reglamentos (...) que se dicten en ejecución de leyes», deben ser informadas por el Consell Jurídic Consultiu.

Atendiendo a este precepto, después de obtener los informes de la directora general de Presupuestos, y la Comisión Delegada del Consell de Inclusión y Derechos, **deberá remitirse el Proyecto al Consell Jurídic Consultiu (CJC)**. El Proyecto es un reglamento ejecutivo toda vez que desarrolla la Ley de la Dependencia en lo que se refiere al procedimiento para reconocer el grado de dependencia.



En concreto, entre otros preceptos, el Proyecto desarrolla el art. 7.3 LD. Con arreglo a este precepto, «la protección de la situación de dependencia por parte del Sistema se prestará (...) de acuerdo con los siguientes niveles: 1.º El nivel de protección mínimo (...) 2.º El nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas (...) 3.º El nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma». Eso es precisamente lo que efectúa el art. 42 RPD, el cual es objeto de modificación por el art. 11 del Proyecto.

El dictamen deberá ser solicitado con posterioridad a la «audiencia a los interesados» y el «informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico» (art. 82.2 LPAC).

f) **Ultimación del expediente**

Recibido el dictamen del CJC, **la Directora General elaborará «el texto definitivo del proyecto** de disposición administrativa de carácter general (...) **[.Adicionalmente (...) dará cuenta de forma razonada** en el expediente **de las modificaciones producidas como consecuencia de los dictámenes emitidos, así como de la relación de los aspectos de dichos informes que no se han tenido en cuenta**, con expresa mención, cuando se trate de dictámenes evacuados por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, de los considerados esenciales por dicho órgano» (art. 54 del Decreto 24/2009, del Consell).

SEGUNDA.- CALIDAD NORMATIVA

Las normas jurídicas constituyen una de las principales herramientas para la ejecución de políticas públicas. En consonancia con su importancia, hoy en día, el interés por la técnica normativa es constante y creciente.

Tradicionalmente, esta preocupación se centraba en los aspectos formales. Con la calidad de las normas se buscaba asegurar la claridad y el rigor en la formulación y redacción de las normas, el respeto a los principios e instituciones jurídicas, y su adecuada imbricación con otras normas relacionadas dentro del ordenamiento jurídico

En los últimos tiempos, debido al crecimiento exponencial del número de leyes y la proliferación exponencial de disposiciones generales, la preocupación por la calidad de las normas ha superado el ámbito de lo formal. Hoy en día la técnica normativa también se vincula con valores como la justicia y principios generales como el de seguridad jurídica.



La Real Academia Española (RAE) no es ajena a esta realidad. Prueba de ello es la publicación, en 2017, en colaboración con el Consejo General del Poder Judicial, del «Libro de estilo de la Justicia». Esta obra, dirigida por el actual director de la RAE, evidencia que la claridad es un deber de las instituciones que crean normas y un derecho de los ciudadanos. A aquellas corresponde «remover los obstáculos que impidan o dificulten» la libertad e igualdad del individuo, y estos tienen derecho a «la seguridad jurídica» (art. 9.2 y 3 CE).

No puede desconocerse que la cantidad y mala calidad de algunas normas dificulta el adecuado conocimiento del derecho vigente.

Además, la fórmula para mejorar la calidad de las normas no es nueva. Ya el en Fuero Juzgo advertía que «el fazedor de las leyes debe fablar poco é bien; é non debe dar iuuzio dubdoso, mas lano, é abierto, que todo lo que saliere de la ley, que lo entiendan luego todos los que lo oyeren, é que lo sepan sin toda dubda, é sin nenguna gravedumbre».

Dicho esto, en las siguientes páginas se realizarán ciertas observaciones relacionadas con la técnica normativa y calidad del Proyecto. Para su mejor comprensión se agruparan en apartados, dedicados entre otros aspectos, a la conveniencia de reducir la extensión de las frases, la necesidad de armonizar el empleo de lenguaje inclusivo con la claridad en la exposición de los mandatos, etc.

Antes de entrar en todas estas disquisiciones exponemos por qué, en nuestra opinión -ajustada a la normativa de calidad de las normas de la Generalitat- procede, en vez de modificar el Decreto 6272017, del Consell, en aprobar uno nuevo.

PRIMERO *Nuevo decreto*

En atención al alcance de la reforma, es necesario derogar el Decreto 62/2017, del Consell, y aprobar otro que lo sustituya. una nueva redacción a la norma que reformarla.

La reforma del Decreto 62/2017, afecta a 11 de sus 43 artículos, añade un artículo e incrementa en dos el número de las disposiciones adicionales. También modifica la disposición final e incorpora tres anexos.

En este sentido, el art. 3.4 del Decreto 24/2009, del Consell, previene de los riesgos de las modificaciones de normas y prescribe que «las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo, debiendo primar la aprobación de una nueva disposición sobre el mantenimiento de la norma originaria y sus posteriores modificaciones».

Cuando una norma es modificada sucesivas veces, o, como ocurren el caso del Proyecto, una única vez, pero en profundidad, el principio de seguridad jurídica



reclama la adopción de un nuevo texto. Además, la modificación propuesta, al verse encorsetada por la actual distribución de los artículos, recurre a preceptos demasiado largos y utiliza hasta cinco niveles de subdivisión.

Sin perjuicio de esta observación, se realizan las siguientes:

SEGUNDO *Extensión de las frases*

Para el Decreto de técnica normativa, «el texto ha de ser claro y de fácil comprensión tanto por la terminología como por la redacción empleadas». Por este motivo, añade, «no se redactarán apartados cuya extensión o complejidad dificulten la interpretación de su contenido» (art. 3 del Decreto 24/2009, del Consell).

Para ajustarse a este criterio, un número no despreciable de párrafos y apartados de artículos de la parte expositiva y dispositiva del Proyecto, deben recibir una redacción distinta, empleando más puntos y seguidos o aparte, y como se verá, menos adjetivaciones.

A título de ejemplo, entre otros párrafos, destacamos los siguientes:

a) **Primer párrafo** de la **exposición de motivos** del Proyecto de decreto

El primer párrafo de la exposición de motivos, en adelante EM, podría dividirse en tres párrafos, el último de los cuales, además, precisaría, de una redacción alternativa. Su extensión dificulta manifiestamente la comprensión del párrafo.

A tal fin, quizás pueda dedicarse una frase al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, y otra a la norma que desarrolla, la Ley de la Dependencia.

b) **Segundo párrafo** de la exposición de motivos del Proyecto de decreto

También convendría simplificar la redacción del segundo párrafo de la EM. En sus doce líneas solo emplea un punto y seguido.

c) **Tercer párrafo** de la exposición de motivos del Proyecto de decreto

El tercer párrafo de la EM adolece del mismo vicio que el segundo párrafo. Cuenta con un punto y seguido para catorce líneas.

Adicionalmente, si se considera oportuno, el tercer párrafo de la EM podría desdoblarse en dos párrafos.



d) **Undécimo párrafo** de la exposición de motivos del Proyecto de decreto

Se recomienda dividir la primera frase del párrafo undécimo de la EM. Así podría diferenciarse, por un lado, la adopción del acuerdo de 28 de enero de 2019, y por otro el contenido del mismo.

e) **Artículo 9** del Reglamento de procedimiento de la dependencia

El art. 9.2 RPD tiene una extensión de ocho líneas. El elevado número de frases subordinadas dificulta en extremo la comprensión su contenido. Sobre este precepto volveremos en el siguiente apartado, el dedicado a los circunloquios.

f) **Artículo 31** del Reglamento de procedimiento de la dependencia

Los dos primeros párrafos del art. 31 RPD, ni son claros, ni tienen fácil comprensión. El precepto, tal y como está redactado, presenta un cúmulo de afirmaciones, presenta un grado de abstracción y emplea una terminología que invitan al lector a la desconexión. A mayor abundamiento, como se expondrá, en lo que se refiere a la técnica normativa, el proyecto empeora la calidad técnica del actual art. 31.1 RPD.

En cualquier caso -y sin perjuicio de la propuesta de redacción alternativa establecida en el apartado- si se decide mantener su contenido y ubicación, se propone segmentar los dos primeros párrafos del art. 31 RPD, de manera que cada uno de ellos contenga, al menos, dos puntos y seguidos.

TERCERO *Circunloquios*

Al legislador se le pide claridad, precisión y concreción. Lo mismo puede exigírsele a los órganos que, como el Consell, tienen atribuida la potestad reglamentaria. En consecuencia, «el texto ha de ser claro y de fácil comprensión tanto por la terminología como por la redacción empleadas» (art. 3.1 del Decreto de técnica normativa).

Contra este principio, positivizado en el art. 3.1 citado, se alzan un número significativo de párrafos del RPD. En ellos parece ignorarse que «no se utilizarán adjetivaciones innecesarias o reiterativas, así como los términos superfluos» (art. 3.1 del Decreto 24/2009, del Consell).

En efecto, un buen número de preceptos y disposiciones del Proyecto, por su grado de abstracción y empleo de circunloquios, presentan problemas de comprensión. El léxico empleado por el Proyecto, aunque pretenda utilizar un



«lenguaje inclusivo», al abusar de él, dificulta su entendimiento. Esta impregnado de un una serie de frases yuxtapuestas, juicios de valor y expresiones obtusas que lo que consiguen es la desconexión del lector.

Lo que se quiere transmitir con esta reflexión no es otra cosa que advertir sobre la necesidad de lograr que sean inclusivas, no solo todas y cada una de las palabras de la norma, sino el conjunto de todas ellas, de manera que el texto, como exige el art. 3.1 del Decreto de técnica normativa, se «claro y de fácil comprensión tanto por la terminología como por la redacción empleadas». La inclusión debe empezar en el plano de la comprensión, y después en del léxico. En caso contrario lo que produce el léxico inclusivo es la exclusión de un número significativo de los destinatarios de la norma.

Por lo tanto, la falta de adecuación, en el Proyecto, entre el léxico empleado y el texto sobre el que se vuelca produce un efecto contrario al deseable: en vez de conseguir que un mayor número de personas se vean reflejadas en la norma, lo que genera es la exclusión de un número mayor de personas de las que potencialmente podría alcanzar el lenguaje inclusivo. Por eso, según se expresó al inicio de este epígrafe, una mala técnica normativa no afecta solo a los aspectos formales de una norma. Incide en valores como la justicia y principios generales como el de seguridad jurídica.

En cualquier caso, a título de ejemplo se realizan las siguientes observaciones:

a) Artículo 9 del Reglamento de procedimiento de la dependencia

i. Primer párrafo del art. 9.1 RPD

El primer párrafo del art. 9.1 dispone lo siguiente:

Artículo 9.1 RPD. Órganos competentes para la valoración

«La valoración será realizada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34.3 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunista Valenciana, donde se dispone que las administraciones publicas proveerán mediante la modalidad de gestión directa a las personas empleadas publicas a su servicio del área social o sanitaria, con la formación específica y acreditada para valorar, cuya determinación se efectuará, atendiendo a los siguientes criterios».

El art. 9 RPD determina, en función de la situación personal del solicitante, cuál será órgano competente para valorar su grado de dependencia. Por este motivo no parece ser el lugar adecuado para recalcar la apuesta por la gestión directa de los servicios sociales establecida por la Ley 3/2019, de la Generalitat.



A mayor abundamiento, en el supuesto señalado, además, la valoración por parte de empleados públicos no resulta de la Ley de los servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana, sino del art. 28.6 de la Ley de la Dependencia. Este es el que impone que «los servicios de valoración de la situación de dependencia se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas no pudiendo ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas».

Por lo tanto, en el art. 9.1 RPD, basta introducir los puntos de conexión porque en él solo se señalan normas de reenvío. Al no regular las condiciones o características de los evaluadores deviene innecesaria cualquier referencia al modelo de gestión de la dependencia.

Por lo expuesto, se propone suprimir la mención del art. 34 de la Ley de servicios sociales inclusivos de la Generalitat. Esta mención no es exacta, carece de valor jurídico y no aporta nada al texto.

ii. Letras a) a h) del art. 9.1 RPD

En las distintas letras del art. 9.1 RPD, a la hora de determinar quién debe evaluar al solicitante de la situación de dependencia, se abusa de las designaciones descriptivas.

La suma de circunloquios dificulta sobremanera la comprensión del precepto, el cual llega a ser en algunos apartados artificiosos. Así, entre otras menciones, destacamos los siguientes:

- «Personas empleadas públicas a su servicio del área social o sanitaria, con formación específica y acreditada para valorar» (art. 9.1 RPD)
- «Personas al servicio de las administraciones públicas de los servicios sociales de atención primaria» (art. 9.1 a) RPD)
- «Personal empleado público al servicio de la conselleria con competencias en servicios sociales, promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia» (art. 9.1 b)
- «Persona empleada pública de los servicios sociales de atención primaria del municipio en que esté ubicado el recurso» (art. 9.1 c RPD)
- «Persona empleada pública de la conselleria con competencias en materia de servicios sociales, promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (art. 9.1 d RPD)
- «Personal del ámbito social y sanitario de la conselleria con competencias en materia de asistencia sanitaria (art. 9.1 e RPD)
- «Profesionales de los centros de las unidades de salud mental de la red pública asistencial» (art. 9.1 f RPD)
- «Personal del ámbito social y sanitario de la conselleria con competencias en materia de sanidad» (art. 9.1 g)



- «Personal empleado público de la conselleria con competencias en materia de servicios sociales, promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de la dependencia».

Pues bien:

En primer lugar, no es necesario recalcar hasta la saciedad, en las distintas letras del art. 9.1 RPD, que la valoración deberá ser realizada por un empleado público.

En cualquier caso, si se tiene especial interés en recalcar esta previsión, es preferible incorporar un apartado al art. 9 RPD en el que se afirme, que por así disponerlo el art. del art. 28.6 de la Ley de la Dependencia, los servicios de valoración de la situación de la dependencia se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas.

Dicho esto, se exponen a continuación dos ejemplos de en los que es mejorable la calidad técnica de la norma: las letras a) y b) del art. 9.1 RPS. La primera de ellas dispone:

«La valoración será realizada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34.3 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, donde se dispone que las administraciones públicas proveerán mediante la modalidad de gestión directa a las personas empleadas publicas a su servicio del área social o sanitaria, con la formación específica y acreditada para valorar, cuya determinación se efectuará, atendiendo a los siguientes criterios:

a) Cuando la persona cuya situación haya de ser valorada resida en su domicilio, la valoración contemplada en el apartado anterior será realizada por personas al servicio de las administraciones públicas de los servicios sociales de atención primaria correspondientes a dicho domicilio».

Una redacción alternativa, entre otras, podría ser la siguiente:

«La valoración será realizada atendiendo a los siguientes criterios:

a) Cuando el interesado -o si se prefiere la persona interesada- resida en su domicilio, la valoración será realizada por los servicios sociales de atención primaria correspondientes a su domicilio».

En segundo término, tampoco es necesario reincidir en el carácter público de manera reiterada. Un ejemplo de reiteración superflua es la referencia al «recurso



residencial público de la gestión pública» del art. 9.1 b RPD. Si el recurso es «público» no hace falta añadir que este es «de gestión pública».

De acuerdo con el art. 9.1 b) RPD:

«La valoración será realizada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34.3 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, donde se dispone que las administraciones públicas proveerán mediante la modalidad de gestión directa a las personas empleadas públicas a su servicio del área social o sanitaria, con la formación específica y acreditada para valorar, cuya determinación se efectuará, atendiendo a los siguientes criterios:

b) Cuando la persona resida en un recurso residencial público de gestión pública la valoración se llevará a cabo por personal empleado público al servicio de la conselleria con competencias en servicios sociales, promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. En el caso de que la titularidad pública sea municipal la valoración la realizarán los servicios sociales de atención primaria correspondientes.

Una posible redacción alternativa se podría ser la siguiente:

«La valoración será realizada atendiendo a los siguientes criterios:

b) Cuando el interesado -o si se prefiere la persona interesada- viva en una residencia gestionada por la Administración, la valoración será realizada por la conselleria competente en materia de atención a la dependencia, o por los servicios sociales de atención primaria correspondientes a su domicilio, si la titularidad de la residencia fuera municipal».

Por lo tanto, al emplear «lenguaje inclusivo», debe hacerse de manera ponderada, y en todo caso, sin comprometer la comprensión de la norma. El afán de *Freundlichkeit* o *comity* no pueden enturbiar la finalidad propia de las normas: imponer mandatos, lógicamente, comprensibles. Estos, al dirigirse a toda la ciudadanía, deben ser claros y precisos.

iii. Art. 9.2 RPD

Lo escrito en el número anterior es perfectamente aplicable al «profesional diferente, [cuya designación se realizará] respetando el perfil social o sanitario, y su condición de empleado/a público/a, del que por aplicación de aquellas correspondería,



cuando en el caso concreto concurren circunstancias especiales en la persona que lo hagan».

b) **Artículo 25** del Reglamento de procedimiento de la dependencia

Este precepto se limita a remitir las reglas de cuantificación de las prestaciones económicas de atención a la dependencia a los anexos III y IV.

Teniendo esto en cuenta, parece oportuno simplificar el primer párrafo del texto, toda vez que este no es fácil de entender. Probablemente sea posible decir lo mismo en menos palabras, o al menos de forma más directa e inteligible.

De acuerdo con el art. 25 RPD:

«El importe de las prestaciones económicas, y en su caso las correspondientes deducciones, se adecuará a la normativa estatal vigente en cada momento, quedando garantizado, al menos, el nivel mínimo de financiación para cada tipo de prestación en función del grado, todo ello sin perjuicio de los niveles adicionales de protección establecidos en este Decreto.

Las cuantías de la prestación de Asistencia Personal y de la prestación vinculada al Servicio de Ayuda a Domicilio serán, respectivamente, las establecidas en los Anexos III y IV del presente Decreto

El importe de las prestaciones de dependencia no podrá ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, ni de compensación o descuento, salvo para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas».

c) **Artículo 31** del Reglamento de procedimiento de la dependencia

En primer lugar, analizamos, los dos primeros párrafos del art. 31 RPD. Estos disponen lo siguiente:

«La prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas en situación de dependencia en cualquiera de sus grados por razón de su diversidad funcional, con el objetivo de facilitar a la persona beneficiaria el acceso a la educación y/o al trabajo, o bien posibilitar una mayor autonomía en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria, su inclusión y participación en la comunidad en los términos previstos en la Convención de Naciones Unidas de Derechos de las Personas con Discapacidad



Así mismo, está destinada a atender a personas que, por su situación de dependencia, precisan el soporte de esta figura para llevar a cabo su proyecto de vida independiente, que le permita desarrollar las actividades personales, laborales, formativas, culturales, deportivas y sociales en condiciones de igualdad respecto al resto de la población, siempre que concurren los requisitos fijados en este Decreto, en permanente coordinación educativa, social y sanitaria. Para la correcta ejecución de esta figura se requerirá la coordinación con los servicios sociales de atención primaria».

Estos dos párrafos, dedicados a definir y enunciar la finalidad de la prestación económica de asistencia personal (PEAP), quizás sean los de más difícil comprensión de todo el Proyecto. Ninguno de los dos emplea puntos y seguidos. Contienen, a modo de aluvión, una acumulación de «fines» de la prestación económica de asistencia personal de manera desordenada.

Es más, desde el punto de vista de la técnica normativa empeora la calidad de la redacción original del art. 31.1 RPD, el cual tampoco es ningún ejemplo de calidad normativa. Así, desde su aprobación el art. 31.1 RPD ha dispuesto lo siguiente:

«La prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas en situación de dependencia en cualquiera de sus grados por razón de su diversidad funcional. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite a la persona beneficiaria el acceso a la educación o al trabajo, o bien posibilitar una mayor autonomía en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria, su inclusión y participación en la comunidad en los términos previstos en la Convención de Naciones Unidas de Derechos de las Personas con Discapacidad, siempre que concurren los requisitos fijados a continuación».

Pues bien:

- Quizás pueda suprimirse la aclaración de que la prestación económica de asistencia personal alcanza a todas las personas dependientes cualquiera que sea el grado de dependencia. Esta afirmación queda ínsita en una norma de desarrollo de la Ley de Dependencia. Aunque esta precisión, prevista en el art. 19 de la Ley de la Dependencia, de donde parece que se haya tomado, pueda ser pertinente en la LD, en el art. 31 RPD, no. En la LD no compromete la comprensión del texto, en el RPD, probablemente.
- En principio podría bastar una referencia a que la finalidad de la prestación económica de asistencia personal el promover la autonomía en las



actividades de la vida diaria, la participación en la comunidad y el acceso a la educación.

- En su caso, el contenido del segundo párrafo del art. 31 RPD, en su caso podría reconducirse a la parte expositiva. Lo expresado en él está ya incluido en el primer párrafo. La mención al proyecto de vida independiente y el desarrollo de actividades personales, laborales, formativas, culturales, deportivas y sociales no añaden finalidades, únicamente las describen.

Teniendo esto en cuenta, a título de ejemplo, los dos primeros párrafos del art. 31 RPD podrían recibir esta redacción:

«La prestación económica de asistencia personal tiene por finalidad promover la autonomía de las personas en situación de dependencia, facilitando la realización de las actividades básicas de la vida, el acceso a la educación y el trabajo y la participación en la comunidad en los términos previstos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.»

«Para la correcta ejecución de esta prestación, las Administraciones Públicas podrán coordinarse con los servicios sociales de atención primaria del Sistema Público Valenciano de los Servicios Sociales.»

En segundo lugar, también llama la atención la caracterización, en el art. 31.1 RPD, al profesional de asistencia personal (PAS), de «un rol de asistencia y acompañamiento, apoyo personal y familiar, intervención bio-psico-social individualizada y centrada en la persona, mediador social con iguales y entorno». Lo mismo puede decirse de la caracterización del profesional de asistencia terapéutica infantil (PATI) en el art. 31.2 RPD.

Este tipo de apreciaciones o valoraciones, quizás, puedan ser útiles en otros ámbitos, como el académico, incluso pueden ser pertinentes en una instrucción interpretativa del Decreto 62/2017, del Consell. Pero, desde el punto de vista estrictamente jurídico, poco no añaden a una eventual definición de la figura del profesional de asistencia personal (PAS) o de asistencia terapéutica infantil (PATI). No permiten definirlo de manera clara.

d) **Artículo 32** del Reglamento de procedimiento de la dependencia

El art. 32.2 RPD dispone lo siguiente:

«La prestación económica cumple la finalidad social de apoyar económicamente la labor que la persona cuidadora desarrolla en el entorno»



familiar y de conseguir la permanencia de las personas en situación de dependencia en su núcleo convivencial de origen, cuando así lo elija la persona beneficiaria y se considere idónea la atención en el PIA».

Aunque este apartado no sea de los que presenten mayor dificultad comprensora, constituye un ejemplo de la ausencia de economía del lenguaje. Con este el Proyecto pretende indicar que la finalidad de la prestación para cuidados en el entorno familiar es apoyar económicamente al cuidador que sea familiar de la persona dependiente y garantizar el mantenimiento de los lazos familiares de la persona con dependencia.

Al respecto se indica lo siguiente:

- Quizás no sea necesario recalcar que la finalidad es «social». Como quiera que el Decreto 62/2017, del Consell desarrolla la Ley de la Dependencia, el carácter «social» está latente en toda la norma.
- En segundo lugar, junto a «la finalidad de apoyar económicamente que la persona cuidadora desarrolla en el entorno familiar», se añade una segunda finalidad, –mantener el vínculo de la persona dependiente con un miembro de su familia. En esta operación podría aprovecharse la primera frase. De esta manera, no sería necesario escribir que la prestación económica de cuidados en el entorno familiar también sirve al propósito «de conseguir la permanencia de las personas en situación de dependencia en su núcleo convivencia de origen».
- Finalmente, al tener por objeto el art. 32.2 RPD señalar la finalidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, puede que no sea necesario matizar que la continuidad del cuidador que sea familiar de la persona dependiente está supeditada a que «así lo desea la persona beneficiaria y se considere idónea la atención en el PIA».

Entre otras, una redacción alternativa al art. 32.2 RPD podría ser la siguiente:

«Esta prestación [económica de cuidados en el entorno familiar] tiene por objeto apoyar, con la asignación de una cantidad de dinero, la estabilidad y continuidad en el cuidado de la persona en situación de dependencia por un familiar o allegado».



a) **Artículo 34** del Reglamento de Procedimiento de la dependencia

El art. 34.3 RPD dispone lo siguiente:

«Las empresas prestadoras del servicio de atención residencial bajo la modalidad de Garantía, cobrarán, como máximo, el precio de referencia fijado en la correspondiente Ley de Presupuestos de la Generalitat, según cada modalidad, bien sector de personas mayores o bien sector de personas con diversidad funcional, sin que pueda repercutir coste añadido para la persona residente por ninguno de los servicios prestados adicionalmente y en las mismas condiciones que a las personas usuarias de plazas residenciales del sistema público valenciano».

El art. 34.3 RPD es un exponente de la artificiosidad a la que alcanza alguno de los artículos del Proyecto.

Este apartado se incardina en el precepto que regula la prestación económica vinculada a la garantía.

En nuestra opinión, si la finalidad del mismo es establecer una estructura clara de márgenes, para que los presupuestos de la Generalitat señalen tope de pago, puede que no lo consiga. En un párrafo, sin punto algo uno que facilite su lectura, el art. 34.3 RPD remite a los presupuestos de la Generalitat el umbral económico, indica que hay dos tipos de umbral -«sectores» personas mayores y con diversidad funcional- y prohíbe efectuar repercusiones de gasto.

Para que fueran comprensibles estas tres prescripciones, cada una de ellas podría ser una frase diferente.

CUARTO *Departamentos del Consell*

Si bien es cierto que «las citas de los órganos superiores y directivos se realizarán de forma genérica con referencia a las funciones que tengan atribuidas» (art. 3.8 RPD), es más cierto aún que no es preciso ser excesivamente descriptivos.

Como quiera que la finalidad de este precepto es evitar remisiones a concretos departamentos de la Administración del Consell, no es conveniente emplear fórmulas excesivamente descriptivas porque dificultan la lectura de los artículos.

Teniendo esto en cuenta, se señala lo siguiente:



a) Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas

A lo largo del Proyecto el reenvío a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas se realiza a la «conselleria con competencias en materia de servicios sociales, promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia».

Se propone emplear una remisión más escueta, entre otros, en los siguientes **preceptos y disposiciones del RPD: letras b), d) y h) del art. del 9.1 RPD; en el art. 31 RPD los aps. 1.1 d), 1.2 c) ii, 2.1 c) y 2.3; art. 36.2 RPD; ap. 6 de la DA 6 y los aps. 1 y 2 de la DA 9; y LOS aps. 1 y 2 de la DF 1.1 de la disposición adicional sexta y novena**, respectivamente.

No puede ser más descriptivo un área o materia de competencia de un departamento del Consell que el nombre de el mismo. En este sentido resulta paradójico que la gestión de la dependencia corresponde a la Conselleria de Igualdad y Políticas inclusivas y que se describa a esta como la «conselleria con competencias en materia de servicios sociales, promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia».

b) Conselleria de Educación, Cultura y Deporte

Lo escrito en la letra anterior también es aplicable al **art. 32.9 in fine RPD**. Este se refiere a la conselleria con competencias en materia de «Educación, Cultura y Deporte». Probablemente sea suficiente remitirse al departamento competente en materia de educación.

QUINTO *División y niveles de subdivisión de secciones y artículos*

La redacción propuesta para algunos de los artículos y disposiciones del RPD, en particular sus arts. 31 y 32, desconocen la técnica normativa prevista para la división de preceptos en el art. 26 del Decreto 24/2009, del Consell. Estos dos preceptos, además, tienen una extensión -5 y 3 páginas respectivamente- que supera con creces la recomendada para comprender textos jurídicos.

De acuerdo con el art. 26 del Decreto de técnica normativa, «los artículos podrán dividirse en apartados en el caso de que regulen aspectos que se hayan de diferenciar con precisión» (ap. 1). En ese caso, «los apartados podrán, a su vez, dividirse en párrafos» (ap. 2). A partir de esta subdivisión, «sólo excepcionalmente se recurrirá a subdivisiones ulteriores» (ap.3).

En la primera división, «los apartados se numerarán en cardinales arábigos». En la segunda estos lo harán «con letras minúsculas». Cuando, excepcionalmente, se



empleen subdivisiones posteriores «se numerarán con ordinales arábigos y se evitará el uso de guiones y asteriscos» (art. 26 del Decreto 24/2009).

Dicho esto, a continuación, se realizan las siguientes propuestas de reestructuración del RPD.

a) **Artículo 31** del Reglamento de procedimiento de la dependencia

i. Adecuación del título del artículo al contenido

Las palabras «definición finalidad y requisitos» no se adecúan al contenido del artículo. Es necesario establecer una correlación entre lo que el título expresa y lo que su contenido regula.

ii. Subdivisiones del artículo

El art. 31 RPD no se ajusta al art. 26 del Decreto 24/2009, del Consell.

La división que efectúa es la siguiente: el primer nivel emplea números cardinales arábigos (como prevé el Decreto de técnica normativa); el segundo nivel utiliza otro número cardinal arábigo (en vez letras minúsculas); el tercer nivel recurre a una letra pequeña (en vez de un número ordinal).

Además, a pesar de no contemplarse en el Decreto 24/2009, del Consell, el art. 31 RPD utiliza un cuarto nivel sirviéndose de números romanos. Ello, a pesar que este tipo de signos no están contemplados en el Decreto de técnica normativa. Finalmente, en un quinto nivel se emplean guiones, pese a que el art. 25 del Decreto de técnica normativa prevea que «se evitará el uso de guiones».

Por ello, es necesario no solo seguir las reglas de subdivisión, sino también dividir el contenido del precepto de manera que no sea necesario acudir cuartos y quintos niveles de división.

iii. División del contenido del artículo

El artículo 31 RPD se enmarca en la sec. primera del cap. III del RPD. Este precepto podría dividirse e introducir, como mínimo, tres **subsecciones**, las cuales, a su vez, podrían dedicarse al concepto de prestación económica de asistencia personal (PEAP), así como a la regulación de las prestaciones profesionales de asistencia personal (PPAP) y de asistencia terapéutica infantil (PPATI).

En estas tres subsecciones, por ejemplo, podrían incluirse los siguientes artículos:

- Artículo A (concepto y finalidad). Este precepto podría incorporar los dos primeros párrafos del art. 31 RPD.



Para que esto sea así, estos dos párrafos podrían definir la prestación económica de asistencia personal (PEAP). Sobre esta cuestión nos remitimos al comentario al art. 31 RPD realizado en el apartado segundo de esta consideración jurídica.

- Artículo B (modalidades de la prestación económica de asistencia personal). En la misma subsección, un segundo artículo podría enumerar y definir las dos modalidades de PEAP, a saber: profesional de la asistencia personal (PAP) y de la asistencia terapéutica infantil (PATI).

A tal efecto, podrían reestructurarse los tres primeros párrafos de los apartados 1 y 2 del art. 31 RPD.

En este precepto, para seguir la lógica expuesta -la tipología de las PEAP- en vez de referirse a los PAP y PATI, tendrían que enumerarse las características que individualizan una modalidad de la otra. En el texto propuesto se quiebra la lógica expositiva pasando, sin «preaviso alguno», de un elemento objetivo, la prestación, a otro subjetivos, los profesionales.

- Artículos C y D (profesionales de la asistencia personal y requisitos para ser beneficiario de las prestaciones económicas de asistencia personal). La segunda subsección podría señalar, en sendos preceptos, quiénes pueden ser los profesionales de la asistencia personal y los requisitos para ser beneficiarios de las PPAP.
- Artículo E y F (requisitos de los prestadores profesionales de asistencia personal y de asistencia terapéutica). Encabezando una tercera sección, dos artículos podrían dedicarse a enumerar, con letras pequeñas, los requisitos para PAP y PATI y beneficiario de la prestación económica de asistencia personal.

iv. Párrafos huérfanos

Sin perjuicio de las observaciones hechas hasta ahora, se significa que los tres primeros **párrafos** del art. 31 RPD están **huérfanos**. No están incluidos en ningún apartado.

Si el art. 31 RPD va tener dos o más niveles de división es necesario ordenar dentro de ese esquema los tres primeros párrafos con un cardinal arábigo.

En definitiva, si se quiere que el Proyecto -y en última instancia el RPD- se alinee con el art. 26 del Decreto 24/2009 es necesario: en primer lugar limitar a tres los niveles de subdivisión del precepto y utilizar cardinales arábigos, letras pequeñas y ordinales arábigos; en segundo término, dividir el contenido del art. 31 RPD en cinco preceptos; en cuarto término, no dejar párrafos huérfanos. Adicionalmente, si se considera oportuno, la sección en la que se incorpora el art. 31 RPD podría dividirse en tres subsecciones.



b) **Artículo 32** del Reglamento de procedimiento de la dependencia

i. Adecuación del título del artículo al contenido

Las palabras «definición finalidad y requisitos» no se adecúan al contenido del artículo. Se recomienda establecer una correlación entre lo que el título expresa y lo que su contenido regula.

ii. Subdivisiones del artículo

El art. 32 RPD no se ajusta del todo al art. 26 del Decreto 24/2009, del Consell.

La división que efectúa es la siguiente: el primer nivel emplea números cardinales arábigos (como prevé el Decreto de técnica normativa); el segundo nivel utiliza letras pequeñas (como prevé el Decreto de técnica normativa); el tercer nivel recurre a guiones (en vez de un número ordinal).

Es necesario que el art. 32.5 i) RPD sustituya los guiones por ordinales.

iii. División del contenido del artículo

El art. 32 RPD se enmarca en la sec. segunda del cap. II del RPD, la que regula la prestación económica vinculada al servicio. Este precepto podría dividirse e introducir, como mínimo, tres subsecciones, las cuales, a su vez, podrían dedicarse a lo siguiente:

- Artículo A (concepto y finalidad). Este precepto podría incorporar los dos primeros apartados del art. 32 RPD.

Para ello, a la hora de realizar una definición, el primer apartado podría utilizar una expresión que afirmase que «a los efectos del RPD se entiende por» o análoga.

Adicionalmente el art. 32.2 RPD podría expresar que «la prestación económica tiene por finalidad» u otro giro similar.

Las expresiones citadas tienen un uso bien definido en la técnica normativa. Su empleo ubica al lector ante una definición y una orientación de la norma, respectivamente.

- Artículo B (beneficiario). En la segunda subsección, un artículo podría recoger los requisitos para ser beneficiario de la prestación económica vinculada al servicio, y el cambio de cuidador. Uno y otro se están ubicados en el art. 32.3 y 6 RPD.
- Artículo C (cuidador). En la misma subsección, un segundo artículo podría clasificar los tipos de cuidadores – con relación familiar y contractual- del art. 32.4 RPD, y definirlos.



Para ello, en un párrafo se podría indicar los tipos de cuidadores, con vínculo familiar o no, y en otro, definirlos con una expresión «son personas cuidadoras» u análoga. Esta fórmula prepara al lector a una a una definición.

Si se considera oportuno, se podría reconducir a este artículo los requisitos para ser cuidador del art. 32.5 RPD, el deber de formación del art. 32.8 RPD y el convenio de cuidadores de las personas en situación de dependencia (art. 38.9 RPD) y el carácter laboral de la prestación (art. 32.11 RDP).

- Artículo D (condiciones de habitabilidad de la vivienda). En la misma subsección segunda, un cuarto artículo se podría dedicar a las condiciones de habitabilidad que debe reunir la vivienda para poder percibir la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Estas cuestiones se encuentran recogidas en el art. 32.7 RPD.
- En su caso, también se podría incorporar la inspección de la vivienda en el art. D. En el proyecto se expresan en el art. 32.8 RPD.

c) **Artículo 34** del Reglamento de procedimiento de la dependencia

El art. 34 RPD se ubica en la sección cuarta, dedicada a la prestación económica vinculada de garantía.

En relación con la calidad normativa de este precepto se significa lo siguiente:

- Se recomienda comenzar el art. 34.1 RPD con una definición de «prestación económica vinculada de garantía».
- Aunque el título del art. 34 RPD haga mención a la finalidad de la prestación económica vinculada a la garantía, en su contenido no es específica. Es necesario adecuar el título del artículo a su contenido.
- Convendría mantener, con una redacción alternativa más precisa que la del art. 34.1 RPD, un apartado dedicado a los requisitos del beneficiario para disfrutar de la prestación económica vinculada a la garantía.
- Se sugiere dedicar un apartado del art. 34 RPD en el que se señalen los criterios de cálculo de la prestación vinculada de garantía, diferenciando con una letra a) el coste del servicio de la aportación de la persona usuaria (letra b).

Para simplificar su comprensión se recomienda suprimir la referencia al «al objeto de garantizar el acceso a un recurso de atención residencial en igualdad de condiciones económicas que las personas beneficiarias de una plaza pública».



Una adjetivación de este estilo, en su caso, tendría cabida en la parte expositiva de la norma. Dificulta más que ayuda la lectura del precepto.

- El contenido del art. 34.3 RPD no se recoge en el título. Si se va a establecer un umbral de pago a las residencias convendría indicarlo en el título.

SEXTO *Definiciones*

a) **Artículos 31, 32 y 34** del Reglamento de Procedimiento de la dependencia

Los arts. 31 y 34 RPD no define prestación económica de asistencia personal ni la vinculada al servicio. En cambio el art. 32 sí que define, aunque de manera un tanto compleja, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar.

Teniendo en cuenta esto:

- Se recomienda incluir una definición clara e inteligible de prestaciones económicas de asistencia personal de asistencia personal y vinculada al servicio.
- Se propone redefinir las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar. En el Proyecto se afirma que «constituyen cuidados en el entorno la atención prestada a las personas en situación de dependencia en su domicilio por personas cuidadoras con relación familiar o allegadas, o por personas cuidadoras con habilidades laborales para su cuidado».

b) **Conceptos jurídicos indeterminados**

El Proyecto recurre a un número de conceptos jurídicos indeterminados superior al recomendable. El recurso a esta técnica provoca inseguridad jurídica.

Con el propósito de generar seguridad jurídica se recomienda incorporar definiciones normativas a los alguno de los siguientes conceptos:

- La «formación específica y acreditada» de los empleados públicos del área social o sanitaria» del art. 9.1 RPD o de los «cuidadores» del art. 32.4 RPD.
- La «hospitalización de larga estancia» de los menores que no hayan cumplido los tres años que se encuentren del art. 9.1 e RPD.
- El «trastorno mental grave» de los menores del art. 9.1 f RPD.
- La «larga y media estancia» que determina que la evaluación por el personal del ámbito social y sanitario de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública» del art. 9.1 g RPD.



- El «personal del ámbito social y sanitario» de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública que valorará a los menores hospitalizados en hospitales públicos» del art. 9.1 g RPD.
- Los hospitales «públicos» y «privados» que pueden valorar a personas ingresadas del art. 9.1 g y h RPD.
- La «persona allegada» del art. 32.4 a) RPD
- El «perfil social o sanitario» necesario para que la directora general de Atención Primaria y Autonomía Personal pueda habilitarles para efectuar valoraciones del art. 9.2 RPD
- Es necesario especificar qué se entiende por «vivienda digna» y por «condiciones de habitabilidad» en el art. 32 RPD.

SÉPTIMO *Identificación de órganos competentes*

El art. 3.8 del Decreto 24/2009, del Consell, en orden a evitar dificultades a la hora de atribuir competencias, prescribe que «las citas de los órganos superiores y directivos se realizarán de forma genérica con referencia a las funciones que tengan atribuidas».

A la luz de este criterio se señala lo siguiente:

- a) Conselleria con competencias en materia de servicios sociales, promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia

Si se quiere aprobar una disposición general que cumpla con los criterios de calidad normativa indicados por el Consell, es preciso modificar las **letras b), d) y h) del art. 9.1, las letras d) y f) del art. 31.1.1 RPD, la letra c) del art. 31.2.1, la letra g) del art. 31.2.2, los arts. 32.3 y 36.2, el apartado 6 de la disposición adicional quinta, los apartado 1 y 2 de la disposición adicional novena y el apartado 1 de la disposición final primera.**

La modificación de estas letras y apartados debería especificar un área o ámbito más concreto de la actividad administrativa que «los servicios sociales, promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia».

En este caso, además, hay que atender al sentido común y jurídico de los «servicios sociales», el cual incluye a promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Por ello la mención a los servicios sociales hace superflua la cita de el área o las áreas relacionadas con promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.



b) Conselleria con competencias en materia de educación, cultura y deporte

Atribuir una actuación a las competencias en materia de educación, cultura y deporte, como efectúa el **art. 32.9 RPD**, es lo mismo que remitirse a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte. Para cumplir con lo previsto en el art. 3.8 del Decreto 24/2009, del Consell, es preciso concretar el área o sector de la actividad administrativa que atrae la competencia.

c) Conselleria con competencias en materia de economía sostenible, sectores productivos y comercio

Lo escrito en la letra anterior también es aplicable, en el propio **art. 32.9 RPD**, a la Conselleria con competencias en materia de economía sostenible, sectores productivos y comercio

d) órganos unipersonales

El **art. 9.2 RDP** atribuye a «la Dirección General con competencias en materia de servicios sociales» la designación de la persona que efectuará la valoración del grado de dependencia.

Al estar atribuyendo una competencia originaria, es necesario identificar quién -v.gr. directora general o subdirector de Atención Primaria y Autonomía Personal-, dentro de la dirección general con competencias en materia de va a señalar a la persona que efectuará la valoración.

OCTAVO *Modificaciones no individualizadas*

De acuerdo con el art. 15 del Proyecto, las menciones realizadas en el Decreto 62/2017, del Consell, a las expresiones: «servicios sociales generales» y «Dirección General con competencias en materia de atención a las personas en situación de dependencia», deben entenderse sustituidas por «servicios sociales de atención primaria» y «Dirección General con competencias en materia de servicios sociales, promoción de la autonomía personal».

Esta técnica de modificación no singularizada no se ajusta a los estándares de calidad normativa. En el caso que nos ocupa, además, la modificación indirecta se realiza en el Proyecto, en vez del RPD.

Si se van a modificar expresiones o giros, por razones de técnica jurídica y también de seguridad jurídica, debe individualizarse en cada precepto. Una técnica como la empleada genera inseguridad jurídica.



De esta manera, todos los preceptos del RPD que empleen los términos «servicios sociales generales» y «Dirección General con competencias en materia de atención a las personas en situación de dependencia» deben ser modificados individualmente.

Así será necesario modificar:

- Por un lado, los **arts. 5.6, 7.1, 7.2 a), 7.2 c), 7.2 e), 7.3, 8.4, 9.1 a), 9.1 b), 9.1 c), 9.1 h), 11.1, 17.1, 18.1, 31.3 c), 31.3 g), 31.5 i), 31.6, 31.8 y la DA 7**
- Por otro, los **arts. 5.6, 10.110.3, 11.1, 12.1, 13, 14.1, 15.1, 15.2, 15.3, 17.3, 17.4, 19.119.4 f), 20, 21.1, 21.4 y 33.4.**

La cantidad de número de artículos objeto de modificación evidencian, como se indicó en el primer apartado de esta consideración segunda, la necesidad de aprobar una nueva norma.

Por otro lado, en relación con la denominación del órgano competente en materia de dependencia, procede reiterar lo señalado, en el apartado séptimo de esta consideración jurídica sobre la Identificación de órganos competentes: carece de lógica determinar la competencia de una dirección general con mayor descripción que la empleada para la conselleria a la que se adscribe.

NOVENO *Otras observaciones formales*

a) Barras oblicuas

El empleo de una barra oblicua para designar a una persona por ambos sexos no es correcto desde un punto de vista gramatical. Para no emplear el masculino como género extensivo, la alternativa que se utilice deberá respetar las reglas de la gramática.

Pues bien, para ajustarse a ellas:

- El **art. 9.2 RPD** debe cambiar la referencia al «empleado/a público/a»
- El **primer párrafo del art. 31 RPD** no debiera afirmar «educación y/o trabajo».

b) Adverbio solo

Es redundante emplear el adverbio «solo» cuando antes se ha señalado que una actuación es excepcional. Así ocurre en el **art. 32.5 i) RPD**. En él se expresa que



«excepcionalmente» un cuidador podrá atender a dos personas dependientes y posteriormente indica que «solo» será en los casos que se enumera.

Se recomienda substituirlo

c) Fuerza mayor

Vincular la sustitución de un cuidador «por baja a causa de fuerza mayor», como realiza el **art. 32.6 RPD** causa extrañeza.

La fuerza mayor es la circunstancia exterior, imprevisible o inevitable que afecta el cumplimiento de obligaciones. Quedarían fuera de este concepto, los supuestos de «caso fortuito», así como todas aquellas causas que provengan de la voluntad del cuidador. Además, tanto el caso fortuito como la fuerza mayor son conceptos que se emplean en el marco de las relaciones sinalagmáticas con el fin de liberar de responsabilidad al deudor de la prestación. Es decir, aquellos hechos que, aunque no se pueden evitar, se puede prever.

La fórmula fuerza mayor no conviene al caso aplicado. Debe cambiarse.

d) Pronunciamientos favorables

Los órganos consultivos se caracterizan por emitir informes. Por esta razón se propone sustituir, en el **art. 32.5 i) RPD**, el «pronunciamiento favorable» del informe social de entorno por un «informe favorable».

e) Acreditación del vínculo afectivo entre el cuidador y beneficiario de la prestación de cuidados en el entorno

El **art. 32 RPD** regula la prestación económica de cuidados en el entorno. Su **apartado cuarto** contempla la posibilidad de designar como cuidador, además del cónyuge o pareja, hijos, padres, padres de acogida y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad. Con carácter excepcional también podrán serlo las «personas allegadas a una persona en situación de dependencia». Lo supedita a que el informe de entorno lo acredite»

Se recomienda dar una redacción alternativa. Quizás se quiera contemplar que, para que un allegado sea reconocido como cuidador, en el informe de entorno social deberá reflejarse la existencia de un vínculo afectivo y su idoneidad para desempeñar la función de cuidador. Su función más que de «acreditación», con la connotación que lleva de fedatario, es de propuesta.



f) Exclusividad de la función de cuidador

El art. 32.5 I) RPD afirma que «excepcionalmente se podrá atender de forma simultáneamente a dos personas en situación de dependencia». Para que exista una excepción es preciso formular anteriormente la regla general.

Por esta razón parece oportuno, expresar en el art. 32.5 i) RPD, antes que la excepción, la regla general.

Se propone incluir la regla general de dedicación exclusiva.

g) Acróstico

El art. 13 del Proyecto añade dos DDAA: la octava y novena. Una y otra llevan por título «mejora del sistema bono y las PEIS» y «acreditación del requisito de titulación para el PAP».

Siendo un título, quizás sea preferible no emplear los acrónimos «PEIS» y «PAP» en el mismo. Los títulos tienen por finalidad captar la atención, y si el lector no está familiarizado con la terminología de la dependencia, no se cumple con el objetivo del título.

DÉCIMO *Erratas*

Las letras a) y c) del art. 9.1 RPS se remiten «al apartado anterior». Antes del apartado 1 no hay un apartado 0. Además, en la letra a), por su inmediatez, no precisa realizar reenvío alguno.

TERCERA.- OBSERVACIONES A LA PARTE EXPOSITIVA

PRIMERO *Título*

El proyecto de decreto se titula como decreto del Consell de modificación y «se instaure la figura de la Persona Profesional de Asistencia Terapéutica infantil».

La modificación del Decreto 62/2017, del Consell, va mucho más allá de incorporar al sistema de la dependencia la a los profesionales de asistencia terapéutica infantil (PATI).

Según refiere el preámbulo, además de incorporar la figura del PATI, entre otras novedades, se afecta la intensidad del servicio de ayuda a domicilio, el nivel de



protección adicional a la prestación de cuidados en el entorno familiar, el precio de la prestación vinculada de garantía, el servicio de prevención y promoción de la autonomía personal.

La pluralidad de novedades hacen impropio titular el Proyecto como una disposición general que incorpora la figura de los PATI. Se está tomando el todo por la parte.

Por todo ello, si el objeto de la modificación no se limita a un aspecto - incorporación de la figura del profesional de asistencia terapéutica infantil- es mejor no individualizar en el título de la norma los aspectos modificados.

SEGUNDO *Índice*

El Proyecto de decreto añade al Decreto 62/2017, del Consell, un artículo, el 44, dos disposiciones adicionales, la octava y la novena, y tres anexos.

Esta circunstancia exige que también se modifique el índice del Decreto 62/2017, del Consell y el Proyecto no lo realiza.

TERCERO *Exposición de motivos*

a) Denominación

La denominación de exposición de motivos se reserva a los anteproyectos de ley. En los demás proyectos de disposiciones generales deberá emplearse la palabra «preámbulo».

Así lo prevé el art. 10 del Decreto de técnica normativa. Por una lado afirma que, «la parte expositiva de los anteproyectos de ley se denominará «Exposición de motivos», incluyéndose con este nombre en el texto correspondiente» (ap. 1). Por otro se señala que , «en el resto de proyectos normativos la parte expositiva se denominará “Preámbulo”».

Por ello debe cambiarse el nombre de la exposición de motivos.

b) Principios de buena regulación

Es necesario incluir un párrafo al preámbulo en el que se justifique cómo se han cumplido los principios de buena regulación enumerados en el art. 129 LPAC.



De conformidad con el art. 129.1 LPAP, «en el ejercicio de la (...) potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia». Con el fin de garantizar la observancia de estos principios, el art. 129.1 LPAC exige que «en el preámbulo (...) de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios». Sin embargo, el preámbulo no incluye mención alguna a estos principios ni el modo en que se ha efectuado la adecuación a los mismos en la tramitación de la norma.

Se recuerda que para el Consell Jurídic Consultiu, la omisión de este extremo en el preámbulo propicia una observación esencial.

c) Jurisprudencia menor

De acuerdo con el preámbulo del Proyecto, entre otras razones, han llevado a modificar el Decreto 62/2017, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana 735/2013, de 20 de diciembre, 237/2016, de 15 de marzo, 248/2016, de 18 de marzo.

Si se va a anclar la modificación del Decreto 62/2017, del Consell, en fallos del TSJ de la Comunitat Valenciana, se ha de ser más explícitos y concretar aún más la razón determinante. Al no ser estas sentencias *leading cases*, su contenido no es de general conocimiento, ni si quiera entre los operadores jurídicos.

CUARTO *Fórmula aprobatoria*

De acuerdo con el artículo 13.2 del Decreto 24/2009, del Consell, «la fórmula aprobatoria hará referencia a los informes preceptivos, a la audiencia concedida a los órganos consultivos y a la norma o normas que habiliten al órgano para dictar la disposición, salvo que por su número sea aconsejable su inclusión en la parte expositiva. En todo caso, deberá hacerse referencia a los informes o consultas de aquellos órganos cuya regulación así lo exige».

Se echa en falta una referencia, bien en el preámbulo, bien en la fórmula aprobatoria, a los informes preceptivos, como el de la Abogacía de la Generalitat, y los trámites obligatorios, como el de audiencia ciudadana e información pública.

Cuando el art. 13.2 del Decreto de técnica normativa se refiere a los informes preceptivos, y a otros trámites obligatorios, lo hace para que se enuncien los mismos individualmente.



La realización de estos dictámenes y actuaciones tendría que reflejarse en la parte expositiva del proyecto de orden por así preverlo el artículo 13.2 del Decreto 24/2009, del Consell.

CUARTA.- RESERVA DE LEY

La reserva de ley es un mecanismo o garantía de la defensa de los derechos de los ciudadanos por el cual, determinadas materias –fijadas en la CE- deben ser reguladas por ley, excluyendo la reglamentación por parte de las Administraciones Públicas.

Aunque en un principio la reserva de ley quedó limitada a la salvaguarda de los derechos de libertad y propiedad, modernamente se han incluido más materias, como los derechos constitucionales por la Constitución.

La CE no ha establecido un listado de materias *numerus clausus* de materias reservadas a la ley, aunque a lo largo de su articulado en numerosas ocasiones se remite a la misma para determinadas cuestiones. Entre ellas se encuentran los derechos y libertades del capítulo II del título I de la Constitución (arts. 14 a 38).

Entre otros, son derechos y libertades reconocidos en la CE

- La inviolabilidad de domicilio del art. 18.1
- La propiedad privada del art. 33
- El derecho al trabajo del art. 35
- La libertad de elección de profesión u oficio del art. 35
- La libertad de empresa del art. 38

Pues bien, como afirma el art. 53.1 CE, estos derechos libertades, «vinculan a todos los poderes público (...) [y] «solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades.

Esta reserva no es absoluta, pues doctrina y jurisprudencia admiten el desarrollo reglamentario de las materias objeto de reserva de ley.

Llegados a este punto, se señalan a continuación determinados preceptos que regulan aspectos reservados a la ley, sin previa habilitación de la misma.

- a) Intangibilidad de las prestaciones económicas de atención a la dependencia



Las disposiciones para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas de atención a la dependencia se fijan en art. 25 RPD. Su párrafo final expresa lo siguiente:

«Las prestaciones de dependencia no podrán ofrecerse en garantía de obligaciones, ni ser objeto de cesión total o parcial, ni de compensación o descuento, salvo para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas».

Una afirmación de este tipo requeriría una ley que lo amparase. No es lo mismo que se imponga al beneficiario de la dependencia la carga de dar a prestaciones económicas un determinado fin –con la amenaza de cometer una infracción en materia de la dependencia- que declarar la intangibilidad de las mismas con efectos erga omnes.

La redacción afecta, entre otros derechos, a la propiedad privada y la libertad de empresa porque «excluye del mercado», en perjuicio de terceros, dichas cantidades.

Lo único que puede indicar el 25 RPD, en consonancia con lo previsto en el art. 14.8 LD, que «las prestaciones económicas (...) de atención a la dependencia (...) son inembargables, salvo para el supuesto previsto en el artículo 608 de la Ley de Enjuiciamiento Civil».

Teniendo esto en cuenta, se recomienda convertir la intangibilidad de las cantidades de la dependencia en una remisión al art. 14.8 de la Ley de la dependencia. La redacción actual del párrafo segundo del art. 25 RPD no puede contenerse en la versión definitiva del Proyecto.

b) Inviolabilidad de domicilio

Uno de los requisitos exigidos al beneficiario de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar es la tenencia de una vivienda en «condiciones de habitabilidad». A tal efecto, de acuerdo con el art. 32.7 RPD, se realizará un reconocimiento de la vivienda en el que se valorará, el número de metros cuadrados, la distribución interior, las barreras arquitectónicas, el «empleo de ayudas técnicas en el interior de la vivienda, su accesibilidad, ubicación, la proximidad a servicios básicos.

A lo anterior, el art. 32.8 RPD añade que, «con el fin de comprobar el cumplimiento de los requisitos (...), verificar la variación de las circunstancias (...), así como para realizar el informe de seguimiento, deberá facilitarse el acceso a la vivienda de la persona en situación de dependencia a las personas designadas por los servicios sociales de atención primaria».



El art. 32.8 RPD se expresa con las siguientes palabras:

«Con el fin de comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente artículo o verificar la variación de las circunstancias que fueron tenidas en cuenta para la concesión de la prestación, así como para realizar el informe de seguimiento, deberá facilitarse el acceso a la vivienda de la persona en situación de dependencia a las personas designadas por los servicios sociales de atención primaria».

Pues bien, en nuestra opinión, es necesario dar una redacción alternativa al art. 32.8 RPC. Una norma reglamentaria no puede imponer el acceso a la vivienda a los servicios sociales de atención primaria. Una prescripción de este tipo requiere la autorización judicial a que se refiere el art. 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativo.

QUINTA.- UNIDAD DE MERCADO

En la prestación de asistencia personal, los beneficiarios de atención a la dependencia pueden celebrar contratos con asistentes personales. Estos pueden ser profesionales de asistencia sanitaria (PAP) y de asistencia terapéutica infantil (PATI).

Los **arts. 31.1.2 b) y 31.2.2 b)** RPD supeditan la formalización de estos contratos de asistencia al empadronamiento y residencia del asistente en la Comunitat Valenciana.

Una barrera de este tipo supone una traba, desproporcionada, y carente de justificación. El derecho al trabajo y a la libre elección de profesión, reconocidos en el art. 35 CE, es incompatible con el establecimiento de límites arbitrarios.

Carece de lógica permitir la contratación de un asistente personal que esté empadronado y residencia en la Comunitat Valenciana, sin importar la distancia geográfica, y paralelamente, impedir que trabajadores empadronados en municipios limítrofes con la Comunitat Valencia, y con residencia habitual cercana al domicilio del beneficiario de atención a la dependencia, puedan desempeñar estas actividades.

A lo anterior cabe que añadir el art. 3.1 de la Ley 20/2003, de 9 de diciembre, de unidad de mercado. Este precepto expresa que «todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento».



Por ello, sigue afirmando este precepto, «ninguna disposición de carácter general (...) que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener (...) requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico».

En virtud de todo lo anterior, no es posible exigir la residencia y empadronamiento en la Comunitat Valenciana a los prestadores de asistencia personal (PAP) y de asistencia terapéutica infantil (PATI).

Mutatis mutandis, lo mismo debe respecto de los cuidados en la prestación de cuidados en el entorno regulados en el art. 32. RPD. Cuando el cuidador tenga una relación laboral con el beneficiario de la prestación, no es posible exigir -como realiza el **art.32.5 d) RPD**- que esté empadronado en la Comunitat Valenciana.

SEXTA.- PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES

La prestación económica de asistencia personal (PEAP) es aquella por la que mediante la entrega de una cantidad de dinero el beneficiario de la misma podrá suscribir un contrato para que un asistente le facilite su autonomía personal.

Los **arts. 31.1.1 e) y 31.1.2 f) RPD** incluyen, entre los requisitos necesarios para ser beneficiario y para prestar ese servicio la formalización de un contrato. En términos análogos a estos artículos, pero respecto de profesional de asistencia terapéutica infantil (PATI), se pronuncian los **arts. 31.2.1 e) y 31.2.2 f)**.

En este sentido, el art.31.1.1 e) RPD expresa que el beneficiario de esta prestación económica tendrá que formalizar «un contrato laboral con la persona de asistencia personal o un contrato de prestación de este servicios con entidad jurídica o persona profesional prestadora del servicio». En el supuesto de optar por la contratación laboral, la persona beneficiaria deberá cumplir sus obligaciones de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social».

Sobre esta cuestión se realizan las siguientes consideraciones:

a) Contrato de trabajo

En el Derecho del trabajo el negocio que vincula al empleador con el trabajador se denomina «contrato de trabajo». Por ello, es preferible referirse al «contrato de trabajo» o a una «relación laboral» que «contrato laboral».



Sin perjuicio de ello, la naturaleza del vínculo entre el beneficiario de la prestación y el profesional dependerá de las características con que se ejecute, no de lo que afirme una norma sectorial.

b) Prestación de servicios distinta al contrato de trabajo

La referencia al «contrato de prestación de este servicio [de persona profesional de asistencia personal] con entidad jurídica o persona profesional prestadora de este servicio acreditada» es ambigua. Merece una precisión técnica mayor porque estamos ante una norma que a incidir en el derecho al trabajo de la Constitución.

Quizás sería suficiente limitarse a exigir, en el art. 31.1. f) RPD un contrato que tenga por objeto la prestación de servicios de asistencia personal.

SÉPTIMA.- CONDICIONES DE HABITABILIDAD DE LA VIVIENDA

En el marco de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar, el **art. 32.7 RPD**, prevé la realización de un reconocimiento de la vivienda del beneficiario de la prestación. Este por finalidad verificar las «condiciones de habitabilidad».

Así lo dispone el art. 32.7 RPD:

«Con el fin de comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente artículo o verificar la variación de las circunstancias que fueron tenidas en cuenta para la concesión de la prestación, así como para realizar el informe de seguimiento, deberá facilitarse el acceso a la vivienda de la persona en situación de dependencia a las personas designadas por los servicios sociales de atención primaria».

En no pocas ocasiones se supedita la adquisición de la condición de beneficiario de subvenciones u otras medidas a la obtención de los oportunos instrumentos de intervención urbanística y ambiental.

En estos supuestos, una cosa es supeditar las ayudas o prestaciones económicas a que la vivienda reúna las condiciones de habitabilidad previstas en la legislación sectorial, y otra es crear, un concepto de habitabilidad de espaldas a la normativa reguladora de la vivienda. En estos casos, ello solo será posible si la medida es proporcional, y así se justifique.

En el caso que nos ocupa, las prestaciones económicas de cuidados en el entorno familiar, para percibir prestaciones económicas vinculadas a la situación de



dependencia, en principio, no debería ser preciso unas condiciones de habitabilidad distintas a las fijadas por la normativa y autonómica.

Teniendo esto en cuenta quizás baste hacer mención en el art. 32.7 RPD a la cédula de habitabilidad del Decreto/1989, de 30 de octubre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de expedición de las cédulas de habitabilidad.

Lo que no es posible, es remitirse a unas condiciones de habitabilidad sin determinación alguna. El derecho a la vivienda digna del art. 47 CE, en su vertiente negativa, conlleva la imposibilidad de exigir unas condiciones de habitabilidad desorbitadas, arbitrarias, cambiantes u ocultas.

Por ello, es necesario especificar a que «condiciones de habitabilidad» se está refiriendo y realizarlo de manera transparente.

OCTAVA.- ANTECEDENTES PENALES

Según afirma el **art. 34.5 j) RPD**, no podrán ser cuidadores quienes hayan sido condenados por sentencia firme por delitos de «agresiones, de malos tratos, violencia de género, delitos sexuales o contra la integridad y libertad sexual».

a) Remisiones a delitos o grupos de delitos delimitados

Las remisiones a delitos del Código Penal (CP), deben efectuarse a delitos concretos o conjunto de delitos tipificados como tales en un título, capítulo o sección del libro II del CP. Así, por ejemplo no existe el delito de agresiones. Probablemente se quiera referir los delitos de lesiones de los arts. 147 a 156 quinquies CP. El CP utiliza el sustantivo agresiones en relación con los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales, para distinguir los abusos de las agresiones sexuales, tanto para personas mayores de edad como menores.

En segundo lugar, no pude incluirse, como cláusula de cierre que la prohibición alcanza, respecto de los ilícitos penales enumerados, «en cualquiera de las modalidades recogidas en el Código Penal». Genera inseguridad jurídica.

Por lo tanto, debe revisarse los delitos que limitan el derecho al trabajo de los cuidadores en el sentido de que responsan a concretos tipos penales, con cita del artículo, o a conjuntos de delitos agrupados en un título, capítulo o sección, con mención a los mismos.



b) Antecedentes penales

Parece oportuno concretar que la imposibilidad de trabajar como cuidador lo será durante el tiempo en que duren los antecedentes penales. Lo contrario supondría estigmatizar a una persona. En este sentido el art. 72.1 de la Ley Orgánica 1/1979, de 2 de octubre, general penitenciaria contempla que «el condenado que haya cumplido su pena y el que de algún otro modo haya extinguido su responsabilidad penal deben ser plenamente reintegrados en el ejercicio de sus derechos como ciudadanos».

Es cuanto cumple informar a la Abogacía General de la Generalitat, no obstante Ud. decidirá.

Valencia, 25 de mayo de 2022
El abogado de la Generalitat
Luis Manent Alonos