



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **158/2023**
Expediente **037/2023**

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso
D. Faustino de Urquía Gómez
D.^a Asunción Ventura Franch
D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sra.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 1 de marzo de 2023, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por mayoría, el siguiente dictamen, al cual se adjunta el correspondiente voto particular:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 17 de enero de 2023 (Registro de entrada de 18 de enero de 2023), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el expediente remitido por Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, sobre el Proyecto de Decreto, por el que se regula la tipología y funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente resulta lo siguiente:

Primero.- Mediante escrito de 17 de enero de 2023, de Vicepresidencia y de Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, se ha remitido a este Consell el Proyecto de Decreto, por el que se regula la tipología y funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales.

El expediente administrativo remitido se integra, fundamentalmente, por el Informe de necesidad y oportunidad, la Resolución de inicio del procedimiento, el Informe sobre repercusión económica y los demás informes y trámites procedimentales requeridos por la normativa de aplicación.

Segundo.- Es de significar que la entidad Asociación Empresarial de Residencias y Servicios a personas en situación de dependencia de la Comunidad Valenciana presentó ante esta Institución escrito solicitando vista del expediente, conforme al artículo 234.e) del Reglamento de este Consell, aprobado por Decreto 37/2019, mediante escrito de 18 de enero de 2023.

Concedida la vista del expediente, presentó escritos de alegaciones de 27 y 31 de enero de 2023.

Asimismo, se solicitó vista del expediente por parte de las entidades Asociación Lares Comunidad Valenciana, Federación Española de Asociaciones del Tercer Sector y Asociación Profesional Instituciones de Menores, formulándose alegaciones –conjuntamente- mediante escrito de 10 de febrero de 2023.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del Dictamen.

El artículo 10.4 de la Ley de la Generalitat Valenciana 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, dispone que este Órgano Consultivo ha de ser consultado respecto de los proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones.

La solicitud se ha formulado con carácter urgente.

Segunda.- Sobre la tramitación del Proyecto de Decreto.

El artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell contiene la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

De conformidad con dicha normativa, por Resolución, de 7 de marzo de 2022, de Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, se acordó el inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto, por el que se regula la tipología y funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales.

Se ha dado cumplimiento, como se desprende del Informe de 4 de marzo de 2022, del Director General del Instituto Valenciano de Formación, Investigación, y de Calidad de los Servicios Sociales, al trámite de consulta pública previa, a que se refiere el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, LPA (desde el día 23 de septiembre hasta el 14 de octubre de 2021).

En fecha 21 de julio de 2022, se elaboró por el expresado Director General, informe sobre la necesidad y oportunidad del mencionado proyecto de Decreto. En dicho Informe se señala que: *“El decret, en tant que suposa la configuració necessària, actualitzada i amb mirada de futur, de la tipología de serveis i centres i dels seus requisits materials i funcionals, així com de la seua ordenació dins del Sistema Públic Valencià de Serveis Socials, no es pot demorar més en el temps, atesa la importància nodal que suposarà per a la millora del benestar de la ciutadania usuària d'eixos serveis, programes i centres, per a la millora de les condicions i garanties per a les persones professionals que en ells treballen, i per a l'enfortiment i millora de tot el Sistema, en definitiva”*.

Asimismo, se ha incorporado al expediente el Informe de 26 de abril de 2022, sobre Impacto de Género, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, y en el artículo 4 bis de la Ley valenciana 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, en el que se efectúa una descripción general del proyecto normativo así como un análisis y valoración del impacto de género del texto proyectado.

Se han incorporado, de igual modo, los Informes, de 6 de abril de 2022, sobre impacto en la familia y en la infancia y en la adolescencia, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección del Menor y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de Protección de las Familias Numerosas.

Se ha concedido trámite de audiencia a los distintos departamentos del Consell, y se ha elaborado Informe, de 21 de julio de 2022, por el Director General del Instituto Valenciano de Formación, Investigación, y de Calidad de los Servicios Sociales, en relación con las alegaciones presentadas por las distintas Consellerias.

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 220/2014, de 2 de diciembre, sobre Administración Electrónica, consta en el expediente el informe suscrito por el Director General de Tecnologías de la Información y de las comunicaciones en el que se hace constar la no afectación informática.

Conforme a lo establecido en el artículo 43.1,c) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, se acordó la información pública del proyecto de Decreto objeto de dictamen, procediéndose a su anuncio mediante inserción en el DOGV nº 9307, de 28 de marzo de 2022.

En relación con el citado trámite de audiencia se ha elaborado informe, de 21 de julio de 2022, por el anteriormente citado Director General, en el que se valoran las alegaciones realizadas por las distintas personas y entidades que ha presentado alegaciones. En dicho informe se señala que *“(...) En total se han recibido 1.590 alegaciones, de las cuales unas corresponden a diferentes tipos, con diversos contenidos y otras a modelos de alegaciones que han sido enviadas, bien por entidades de manera masiva y siguiendo un mismo modelo, bien por personas particulares conforme a un mismo patrón...”*.

Sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá en las observaciones generales a la norma proyectada, se han elaborado por el Director General del Instituto Valenciano de Formación, Investigación, y de Calidad de los Servicios Sociales dos Memorias Económicas en relación con el Proyecto de Decreto. En relación con tales Memorias consta en el expediente un primer informe desfavorable, de 30 de septiembre de 2022, de la Dirección General de Presupuestos, y un informe posterior favorable, de 9 de diciembre de 2022.

Consta Acta de la Comisión Delegada de Inclusión y Derechos Sociales de 29 de septiembre de 2022, así como Certificación, de 12 de enero de 2023, de la Secretaria del Órgano de Coordinación y Colaboración Interadministrativa en Servicios Sociales, en la que consta que en la sesión celebrada por dicho órgano el 29 de diciembre de 2022 se informó el proyecto sometido a dictamen.

Se ha incorporado al expediente el Acuerdo, de 2022, del Consejo Territorial sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Obra asimismo el escrito de la Administración autonómica en el que se plantean determinadas cuestiones relacionadas con dicho Acuerdo al Ministerio

competente y el informe respuesta, de 19 de septiembre de 2022, por parte del Estado a tales cuestiones.

Consta en el expediente informe de la Dirección General de Función Pública, con base en lo dispuesto en el artículo 8.1 b) de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana. Se acompaña de informe de adaptación suscrito por la Dirección General del Instituto Valenciano de Formación, Investigación y Calidad de los Servicios Sociales.

El Abogado de la Generalitat emitió sendos Informes de 14 de septiembre y 13 de diciembre de 2022, en virtud de lo establecido en el artículo 5.2 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y del artículo 43.1, e) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell. En el último informe se señala que “no concurren observaciones al articulado”.

De acuerdo con las competencias atribuidas al Comité Económico i Social de la Comunitat Valenciana por la Ley 1/2014, de 28 de febrero, y previa la tramitación correspondiente, el Pleno del Comité, en su sesión ordinaria celebrada el 10 de enero de 2023, emitió Dictamen en el que se efectúan determinadas observaciones, que han sido valoradas mediante Informe de 12 de enero de 2023.

En definitiva, se ha dado cumplimiento a los trámites exigidos en la referida Ley 5/1983 del Consell y demás normas concordantes, para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

Tercera.-Estructura del proyecto de Decreto.

El proyecto de Decreto se estructura en una parte expositiva y otra dispositiva compuesta por 94 artículos, y una parte final conformada por cuatro disposiciones adicionales, veintitrés adicionales, una derogatoria, y cuatro finales.

El contenido de los artículos es el siguiente:

TÍTULO PRELIMINAR

Capítulo I. Disposición preliminar (artículos 1 a 4).

Capítulo II. De los derechos y deberes de las personas usuarias, sus familiares y allegadas (artículos 5 a 13).

Capítulo III. La participación en el ámbito de los centros, servicios y programas de servicios sociales (artículos 14 a 18).

TÍTULO I. DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES

Capítulo I. Los servicios sociales valencianos y el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales (artículos 19 a 21).

Capítulo II. Estructura del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales (artículos 22 a 30).

Capítulo III. Principios generales, de gestión, organizativos y metodológicos (artículos 31 a 34).

Capítulo IV. Centros, servicios y programas de servicios sociales (artículos 35 a 53).

TÍTULO II. DE LA ATENCIÓN PRIMARIA

Capítulo I. La atención primaria (artículos 54 a 56).

Capítulo II. La atención primaria de carácter básico. Centros, servicios y programas (artículos 57 a 63).

Capítulo III. La atención primaria de carácter específico. Centros, servicios y programas (artículos 64 a 70).

Capítulo IV. Servicios para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia (artículo 71).

TÍTULO III. DE LA ATENCIÓN SECUNDARIA

Capítulo I. La atención secundaria (artículos 72 a 76).

Capítulo II. Centros residenciales de atención secundaria (artículos 77 a 80).

Capítulo III. Acceso a la atención secundaria (artículos 81 a 85).

TÍTULO IV. CONDICIONES MATERIALES Y FUNCIONALES BÁSICAS DE LOS CENTROS, SERVICIOS Y PROGRAMAS

Capítulo I. De las condiciones generales de los centros, servicios y programas (artículos 86 a 89).

Capítulo II. Condiciones materiales y funcionales de los servicios (artículos 90 a 92).

Capítulo III. Condiciones generales y materiales de los centros (artículos 93 y 94).

Las disposiciones adicionales regulan: Cálculo de ratios; Ratios de acreditación y autorización en residencias de personas mayores; y Personal empleado público Disposición Adicional Cuarta. Personal sanitario.

Las disposiciones transitorias contiene la regulación de los aspectos siguientes:

- Equiparación de tipologías.
- Identificación Disposición.
- Centros autorizados.
- Autorización de centros con procedimiento iniciado.
- Autorización de centros públicos de atención primaria básica.
- Espacio.
- Instalaciones.
- Equipamiento, productos de apoyo y mobiliario.

- Plantillas de personal.
- Titulaciones.
- Carta de servicios.
- Programas, protocolos y registros.
- Documentación.
- Estructura de participación.
- Centros privados cuya titularidad la ostenten entidades de iniciativa privada acogidas a formas de colaboración con la administración pública.
- Cambios en la fórmula de gestión.
- Criterios de implantación.
- Medidas judiciales en medio abierto.
- Centros ocupacionales.
- Centros de atención temporal a emergencias sociales
- Adecuación al Decreto.
- Plan de transición.
- Calendario de adaptaciones.

La disposición derogatoria única recoge la derogación normativa que alcanza a las disposiciones de igual o inferior rango que se opongán a lo dispuesto en el decreto proyectado.

Las Disposiciones finales primera y segunda regulan, respectivamente, la habilitación normativa y la entrada en vigor.

Cuarta.- Acuerdo del Consejo territorial de servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía a la Dependencia de 2022 y justificación del proyecto de Decreto.

I. Por cuanto se refiere al Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía a la Dependencia de 2022, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante “la LAPAD”), en su artículo 34.2, atribuyó al Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia la fijación de criterios comunes sobre acreditación de centros, servicios y entidades.

La acreditación de tales centros, servicios y entidades que actúen en el ámbito de la autonomía personal y de la atención a la dependencia, tiene por finalidad garantizar el derecho de las personas en situación de dependencia a recibir unos servicios de calidad y ello con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan (artículo 4.1).

La competencia para acreditar centros, servicios y entidades corresponde a las Comunidades Autónomas en su ámbito competencial, tal y como reconoce el artículo 16 de la LAPAD, si bien se encomienda al Consejo

Territorial, como se ha dicho, la fijación de criterios comunes de acreditación (artículo 34.2).

En ejercicio de dicha competencia, el Consejo Territorial ya fijó en fecha 27 de noviembre de 2008 unos criterios comunes de acreditación que han venido informando, hasta el Acuerdo de 2022, las regulaciones autonómicas en la materia. No obstante, a propósito del «Acuerdo para la Puesta en Marcha del Plan de Choque para el Impulso del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia» aprobado por el pleno del Consejo Territorial el 15 de enero de 2021, este organismo ha revisado y reformulado el acuerdo vigente desde 2008 para, fundamentalmente, según su tenor literal, reforzar la calidad de los servicios que reciban las personas en situación de dependencia y garantizar los derechos contenidos en el artículo 4 de la LAPAD.

El 28 de junio de 2022 el referido Consejo Territorial adoptó el nuevo Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Dichos criterios podrán ser ampliados, completados o mejorados por las diferentes administraciones competentes en sus respectivos ámbitos territoriales.

Como señala el citado Acuerdo, este se ha estructurado en tres secciones diferenciadas.

La sección primera es la relativa a la acreditación de centros y servicios:

-El título I de esta sección hace referencia a consideraciones generales sobre acreditación.

-El título II va referido a la calidad en el empleo, la cualificación, el fomento de la formación, e incorpora un apartado para el aseguramiento de la coordinación entre el sistema de servicios sociales y el sistema sanitario.

-El título III contiene requisitos de acreditación comunes a todos los servicios.

Finalmente, los títulos IV a VII se refieren a requisitos comunes de acreditación de diferentes servicios del catálogo contenido en el artículo 15.1 de la LAPAD: atención residencial; centros de día, ayuda a domicilio y teleasistencia.

La sección segunda va dirigida a la necesidad de elaborar referenciales comunes de calidad para el sistema y a la creación de la Ponencia técnica de evaluación y calidad del SAAD como garantía para la mejora del mismo, la transparencia y la dación de cuentas.

Finalmente, la sección tercera establece el régimen competencial; las condiciones de financiación; el plazo para desarrollar las disposiciones

normativas que, en su caso, resulten necesarias para dar cumplimiento del presente Acuerdo; y el correspondiente régimen transitorio.

El Acuerdo concede a las Comunidades Autónomas un plazo máximo de nueve meses desde su aprobación el 28 de junio de 2022 para aprobar las disposiciones normativas necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en el propio Acuerdo. En consecuencia, las Comunidades Autónomas dispondrían hasta el 28 de marzo de 2023 para adaptar su regulación al Acuerdo. Estas normas de desarrollo establecerán, a su vez, un calendario para la adecuación de los centros y servicios previamente acreditados o que hayan iniciado el procedimiento de acreditación con anterioridad a su aprobación, estableciéndose como fecha límite para el cumplimiento de los nuevos requisitos comunes el 31 de diciembre de 2029.

Además, el Acuerdo fija un plazo de dos años desde la entrada en vigor de las disposiciones normativas de desarrollo que, en su caso, se aprueben, para que los centros presenten sus planes de transición o adecuación, así como informes anuales que expliquen y acrediten las actuaciones y mejoras realizadas que permitirían concluir la implantación del nuevo modelo de atención antes del 31 de diciembre de 2029.

Los centros y servicios que inicien el procedimiento de acreditación a partir de la entrada en vigor de las disposiciones normativas anteriores deberán cumplir, en todo caso, con los nuevos requisitos de acreditación establecidos en el Acuerdo. La mayor concreción del régimen transitorio dependerá de la normativa de desarrollo que apruebe la Comunidad Autónoma.

II. Expuesto cuanto antecede, el proyecto de decreto atiende a la necesidad de ajustar la normativa autonómica a lo establecido en dicho Acuerdo. Por otro lado, y entre otros aspectos, en el Preámbulo de la norma proyectada se señala que *“El presente Decreto implica la ordenación en una única norma de todos los tipos de recursos existentes hasta el momento en materia de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, así como de los que se puedan crear en un futuro, regulando sus características, condiciones funcionales, estructurales, materiales, personales, y los requisitos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento, para procurar que estos centros, servicios y programas no sean considerados en ningún caso unidades organizativas aisladas, sino parte de un sistema organizado y articulado.*

Es un Decreto fundamental para establecer los principios comunes del SPVSS, reuniendo en un único documento normativo una regulación que hasta ahora estaba dispersa y en muchos casos obsoleta, ofreciendo una guía en la que cualquier persona, profesional o usuaria, podrá encontrar toda la información necesaria para cada tipología de recursos en dichas materias.

Asimismo este Decreto pretende regular normativamente e integrar los servicios y centros de servicios sociales que se establecen en las diferentes leyes y normativa de desarrollo que regulan las prestaciones del sistema de servicios sociales en la Comunitat Valenciana, tales como la Ley 9/2018, de 24 de abril, de la Generalitat, de modificación de la Ley 11/2003, de 10 de abril, de la Generalitat, sobre el estatuto de las personas con discapacidad; la Ley 23/2018, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de igualdad de las personas LGTBI; la Ley 7/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, integral contra la violencia sobre la mujer en el ámbito de la Comunidad Valenciana; la Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia y la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia...”.

Quinta.- Marco normativo autonómico.

La Constitución Española atribuye, en el artículo 148.1.20, la competencia exclusiva en materia de asistencia social a las Comunidades Autónomas. En esta línea, la Comunitat Valenciana asume esta competencia en el actual artículo 49.1.24 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, y se reconoce el derecho a gozar de servicios públicos de calidad y que las administraciones públicas traten sus asuntos de modo equitativo e imparcial, de conformidad con el artículo 9.2 del mismo Estatuto.

En ejercicio de dicha competencia se dictó la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, que sienta las líneas maestras del diseño de un nuevo modelo de servicios sociales para la Comunitat Valenciana, y cuya Disposición Final primera fija el calendario de desarrollo básico de la ley, señalando en su apartado primero que: *“A propuesta de la conselleria competente en materia de servicios sociales, el Consell, en el plazo máximo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de esta ley, aprobará reglamentariamente el Plan estratégico de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana”.*

Además de la citada Ley 3/2019 se ha dictado la siguiente normativa:

- Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el cual se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social.

- Decreto 59/2019, de 12 de abril, del Consell, de ordenación del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales.

- Decreto 38/2020, de 20 de marzo, del Consell, de coordinación y financiación de la atención primaria de servicios sociales; el Primer Plan de

Infraestructuras de Servicios Sociales, aprobado mediante Resolución de 29 de junio de 2021 de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas.

- Decreto 34/2021, de 26 de febrero, del Consell, de regulación del Mapa de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana.

-Y Decreto 217/2022, de 16 de diciembre, por el que se regulan el Consejo Valenciano de Inclusión y Derechos Sociales, los consejos locales y zonales de inclusión, el órgano de concertación y el Observatorio del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales (SPVSS).

El proyecto normativo sometido a dictamen persigue continuar con la planificación prevista por la citada Ley 3/2019, a fin de completar el SPVSS, con la incorporación de la exigencia de cumplir por parte de los equipos de personal profesional el conjunto de compromisos y deberes propios de la ética y la deontología profesionales, así como con la finalidad de adaptar la normativa autonómica a lo establecido en el Acuerdo del Consejo territorial de servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía a la Dependencia de 2022.

Por otro lado, compete la propuesta a la Consellera de Igualdad y Políticas Inclusivas, en virtud de las competencias que le atribuye el Reglamento orgánico y funcional de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, aprobado por Decreto 170/2020, de 30 de octubre, en relación con lo dispuesto en los artículos 28 c) y 33 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

Sexta.- Observaciones generales al proyecto de decreto.

I. Conveniencia de memorias e informes previos que faciliten la evaluación del impacto del proyecto de decreto en el sector al que se dirige.

Como se ha expuesto con anterioridad, el proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto, en síntesis, la organización, ordenación y regulación de la tipología de los centros, servicios y programas de servicios sociales, así como el establecimiento de las condiciones materiales, funcionales y de personal de tales centros. Se trata de una norma de fuerte impacto económico en el sector prestador de servicios sociales a los que se dirige.

A este respecto, en el Dictamen del Comité Econòmic i Social se indica en la observación séptima, que *“El CES CV, de acuerdo con la documentación aportada junto a la solicitud de este dictamen, no tiene constancia de los análisis y diagnósticos realizados, en su caso, sobre la realidad actual de la*

tipología y funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales. El Comité considera que estos estudios resultan imprescindibles para un conocimiento adecuado del sector”.

Como puso de manifiesto este Consell en el Dictamen 319/2021, desde la perspectiva material, a las normas jurídicas se les exige que sean normas eficaces y eficientes en la consecución de sus objetivos. La calidad material de aquellas exige una eficiencia en términos de costes/beneficios, sin provocar distorsiones en otros ámbitos, bienes o intereses sociales, exigiendo que la norma sea adecuada y proporcionada para alcanzar sus objetivos. El cumplimiento de estas premisas exige comprobar que tanto los derechos como los mandatos u obligaciones que se contienen en la norma, como los mecanismos establecidos para garantizar su cumplimiento y aplicación son los mejores o, al menos, los más idóneos para alcanzar el fin que se persigue.

Por ello, cuando una iniciativa normativa pueda tener impacto en el mercado y en una pluralidad de agentes económicos implicados, como sucede en relación con el presente proyecto de decreto, resulta necesario un análisis de las posibles consecuencias de la norma en la estructura del mercado y en la conducta de los agentes afectados (usuarios, empresas privadas, la incidencia de las ratios de personal para cada uno de los servicios, etc). La evaluación de la repercusión del proyecto de decreto en la realidad socioeconómica a la que va dirigida constituye, en esta línea argumental, un aspecto relevante para la apreciación de su eficiencia, el debate político y, en definitiva, su aprobación. Por ello, aun cuando la norma proyectada venga impuesta –entre otros motivos- por la necesidad de ajustar la normativa autonómica a las ratios y demás exigencias establecidas en el precitado Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía a la Dependencia de 2022, hubiera sido necesario acompañar al texto propuesto de una suerte de memorias o informes que efectuasen un análisis sobre los efectos previstos en sus destinatarios y en la realidad socioeconómica a la que se destina, y su posible incidencia en el sector y en las entidades y centros que prestan tales servicios. Y ello especialmente cuando la norma proyectada resulta en algunos supuestos más exigente que el precitado Acuerdo del Consejo Territorial, al incrementar la ratio mínima de personal o reducir el plazo de adaptación.

Así, y a título indicativo, el proyecto de decreto fija una ratio de atención directa de 0,51 en fecha 1 de diciembre de 2027 (Disposición transitoria Novena proyectada), mientras que el Acuerdo fija la misma ratio en fecha 31 de diciembre de 2029.

Es de significar que en el Informe de 12 de enero de 2023, emitido por el Director General del Instituto Valenciano de Formación, Investigación y de Calidad de los Servicios Sociales, sobre evaluación del impacto de las observaciones efectuadas por el Comité Econòmic i Social, se señala, en

relación con la precitada observación, que “(...) *el proyecto de decreto ha sido compartido, trabajado y participado desde octubre de 2021 hasta marzo de 2022 mediante un proceso participativo, previo al inicio de la tramitación, en que han participado hasta cinco grupos de interés...*”. Dicho informe se adjunta de un informe sobre el proceso de participación en la elaboración de la norma proyectada en la que consta una descripción de la participación abierta a través de la “GVA Participa”; de los grupos de participación; de las sesiones de la Submesa de Servicios Sociales; de las reuniones bilaterales o multilaterales con actores y agentes del sistema y de las reuniones con otros órganos de representación institucional.

A este respecto, disposiciones tan relevantes como la que es objeto de dictamen exigen hacer uso de los mecanismos que garanticen la participación de todos los sectores y agentes económicos implicados. Los mecanismos de transparencia de las normas son importantes para permitir a los destinatarios sujetos a las mismas predecir las consecuencias de su posible aplicación. Constituye, además, un mecanismo que permite la participación de los expertos en el proceso de aprobación de las normas jurídicas. Pero las reuniones y participaciones a las que se refiere el citado Informe, en el que no consta cuáles han sido las aportaciones del sector afectado (aceptadas o rechazadas), no exime de la necesidad de incorporar al expediente los informes y memorias sobre la realidad actual y el impacto en el sector prestador de servicios sociales, y ello con la finalidad de poder evaluar, por parte de este Órgano consultivo, la efectividad y el impacto de la norma proyectada en toda su dimensión y en los distintos sectores implicados. Hubiera sido necesario, por consiguiente, aportar los estudios, informes, memorias que efectuasen una valoración e impacto -ex ante y ex post- de la norma proyectada en relación con tales sectores. Toda esta labor preliminar permite una mejor comprensión de la norma propuesta y mejora, en última instancia, la calidad material de esta, asegurando que se trata de una disposición normativa proporcionada para la consecución de los objetivos que socialmente se consideran de interés público, como es la mejora del sistema de prestación de servicios sociales en los términos proyectados.

En definitiva, este Consell estima la necesidad de que la norma fuera acompañada de los informes o memorias que efectuasen un análisis de la situación actual del sector prestador de servicios sociales, y la incidencia económica que para dicho sector y los usuarios supone la norma propuesta.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del reglamento de este Consell.

II. Valoración de la memoria económica incorporada al expediente.

Como se ha indicado anteriormente, en fecha 21 de julio de 2022 se elaboró por el Director General del Instituto Valenciano de Formación,

Investigación, y de Calidad de los Servicios Sociales una primera memoria económica en la que se efectuó una valoración del impacto económico por anexos del proyecto de decreto, de forma que, atendiendo al apartado 4, el sumatorio de sobre costes por año es el siguiente:

Año 2023 ...	20.086.213 euros.
Año 2024 ...	114.541.242 euros
Año 2025.....	129.739.601 euros
Año 2026.....	131.128.289 euros
Año 2027.....	134.073.948 euros.

Una vez analizada la memoria económica inicial y la complementaria de fecha 22/09/2022, y visto que la citada documentación, por lo que se refiere a los gastos de personal asociados al proyecto, no recoge la información a que se refiere el artículo 35.4 del Decreto 77/2019, de 7 de junio, de regulación del procedimiento de gestión del presupuesto de la Generalitat, la Dirección General de Presupuestos informa desfavorablemente el citado proyecto de decreto, en fecha 30 de septiembre de 2022.

Tras completar el requerimiento efectuado por la Dirección General de Presupuestos, dicha Dirección emitió, el 9 de diciembre de 2022, informe favorable en el que se señala que *“el impacto económico global estimado del Decreto, según las memorias económicas presentadas, asciende a 137.660.750 euros”*.

Se indica en el informe, además, lo siguiente:

“De acuerdo con la estimación realizada para el proyecto de Decreto que nos ocupa, el impacto económico del mismo supondrá respecto al presupuesto de 2022 de la Conselleria (sin considerar el MRR), incrementos anuales de gasto, imputables únicamente al Decreto, para los próximos 5 años, de un 1,4% en 2023, un 3,7% en 2024, un 5,9% en 2025, 6,4% en 2026 y 6,7 % en 2027.

-A los efectos de valorar la magnitud del impacto de la norma en términos de gasto global, cabe señalar que el crecimiento del gasto no financiero del presupuesto de la Generalitat de 2023, respecto al inicial de 2022, es de un 6,8 %, siendo el correspondiente a la Vicepresidencia y Conselleria de igualdad, de un 5,1 %; frente al impacto del Decreto, que por sí mismo, en costes actuales, y para el actual nivel de prestación de servicios, es ya de un 6,7%, lo cual no dejaría margen para crecimientos en otras partidas que necesariamente deben incorporar aumentos del crédito presupuestario respecto al año anterior, entre otras, las correspondientes al incremento retributivo.

Tras el análisis efectuado, esta Dirección General concluye que con el fin de asegurar que el impacto económico del Decreto, no afecte a la situación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la hacienda de la Generalitat, por la Conselleria competente por razón de la materia deberán adoptarse las medidas necesarias para asegurar que la concreta proyección

plurianual del incremento de gasto derivado del Decreto se ajusta, con carácter de máximo, a las previsiones que para los ejercicios 2023-2027 contempla la memoria económica”.

No obstante lo indicado anteriormente, la Asociación Empresarial de residencias y servicios a personas en situación de dependencia de la Comunitat Valenciana (AERTE) presentó en el registro de esta Institución escritos de alegaciones de 27 y 31 de enero de 2023 en las que refiere “errores en la memoria económica”.

En particular, en su escrito de 27 de enero de 2023, señala, en síntesis:

- Que la memoria económica si bien recoge la metodología de cálculo en el punto 2, que se ha llevado a cabo, en el punto 3 indica directamente por partida presupuestaria el incremento que supone, pero *“no refleja los cálculos para poder verificarlos de manera adecuada”.*

- Que *“no figura coste de referencia que está utilizando de base, en el cálculo de los incrementos de coste que supone los nuevos requisitos que se imponen a los centros con el Proyecto de Decreto, especialmente el coste de personal. De esa manera no se puede comprobar si se ha ajustado a la realidad de los requisitos presupuestarios de nuevo marco jurídico”.*

Por otro lado, en el citado escrito se efectúa por dicha entidad una serie de cálculos en relación con las “prestaciones vinculadas al servicio (PVS) en el marco de las residencias para personas mayores”, así como en relación con la memoria económica respecto a los centros de día para personas mayores y en las residencias de salud mental. A su juicio, *“solamente en los servicios analizados se produce una desviación en el capítulo IV (313.70) (línea de S7127000 prestaciones PVS) de 197.233.359 euros de 2024 a 2027 sobre el incremento previsto por la memoria económica de la DG de IVAFIQ”.*

Teniendo en cuenta la necesidad de que los cálculos realizados en la memoria económica resulten lo más ajustados a la realidad, y puesto que en el Informe, de 9 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Presupuestos se señala, entre sus conclusiones, que *“con el fin de asegurar que el impacto económico del Decreto, no afecte a la situación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la hacienda de la Generalitat, por la Conselleria competente por razón de la materia deberán adoptarse las medidas necesarias para asegurar que la concreta proyección plurianual del incremento de gasto derivado del Decreto se ajusta, con carácter de máximo, a las previsiones que para los ejercicios 2023-2027 contempla la memoria económica”*, este Consell estima que, previamente a la aprobación de la norma proyectada, deben valorarse las alegaciones efectuadas por la citada entidad en relación con la existencia o no de errores en los cálculos efectuados en la memoria económica.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del reglamento de este Consell.

III. Reiteración de aspectos normativos innecesarios en la norma proyectada.

La norma proyectada persigue entre sus objetivos la “*ordenación en una única norma de todos los tipos de recursos existentes hasta el momento en materia de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, así como los que se puedan crear en un futuro...*”, con la consiguiente derogación en la disposición derogatoria única del conjunto de normas hasta la fecha vigentes en esta materia, evitando de este modo la excesiva fragmentación y dispersión normativa en materia de centros, servicios y programas de servicios sociales. Ello supone, por tanto, que el texto normativo se convierta en una norma extensa y compleja, pero con una adecuada estructura normativa. No obstante, este Órgano consultivo estima que, para agilizar y facilitar la aplicación de la norma, debería evitarse en el articulado la reiteración de principios, definiciones, o referencias que resulta innecesaria por estar ya regulados, como asimismo se señala en el texto, en otras normas. Ejemplos, entre otros, lo constituyen los artículos 24, 25, 26, 31.1. proyectados.

Además, la Ley 3/2019, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana ya recoge en su artículo 6 los principios rectores de los servicios sociales valencianos, distinguiendo entre principios de carácter general y transversal (apartado 1); los principios orientadores de la intervención (apartado 2); los principios de carácter metodológico (apartado 3); y los principios de gestión de carácter territorial, administrativo y organizacional (apartado 4); por lo que debería reconsiderarse la necesidad de incorporar de nuevo en los artículos 31 a 34 proyectados la regulación de principios generales, principios de gestión, principios organizativos y principios metodológicos, o, en su caso, simplificar dicha regulación en aquellos que resulten necesarios para la norma que se proyecta, evitando la reiteración de principios o que, en definitiva, estén ya subsumidos en los regulados en la Ley.

IV. Valoración de las alegaciones efectuadas por determinadas entidades ante este órgano consultivo.

Como se ha indicado en antecedentes, en fechas 27 y 31 de enero de 2023 formuló alegaciones ante esta Institución la Asociación Empresarial de residencias y Servicios a Personas en situación de Dependencia en la Comunidad Valenciana. Además, las entidades Asociación Lares Comunidad Valenciana, la Federación Española de Asociaciones del Tercer Sector y la Asociación Profesional Instituciones de Menores presentaron –

conjuntamente-, el 10 de febrero de 2023. Tales alegaciones por su trascendencia se analizan a continuación.

a) Alegaciones formuladas por la Asociación Empresarial de Residencias y Servicios a Personas en situación de Dependencia en la Comunidad Valenciana.

En relación con las alegaciones formuladas por la citada Asociación Empresarial, estas se centran, fundamentalmente, en los errores de cálculo de la memoria económica, en los términos señalados anteriormente.

Por otro lado, la citada entidad refiere la inexistencia de un *“documento que hayamos podido consultar en el que se haya evaluado de manera objetiva la calidad del servicio prestado, los aspectos más relevantes de cada servicio y las mejoras necesarias...”*.

La observación referida a la ausencia de memorias o informes de análisis previos ya se ha efectuado por este Consell en las observaciones generales a la norma proyectada.

Asimismo, la citada entidad realiza una observación en relación con el artículo 87.i) proyectado en el que se señala que *“En relación con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 3/2019, y en relación con el artículo 57 del Decreto 59/2019 y de acuerdo con el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, la plantilla estable del centro estará contratada por tiempo indefinido. Se considerará plantilla estable del centro la establecida por las ratios de autorización, y en el caso de los centros que dispongan de un contrato o concierto la establecida en ellos. En dicha plantilla se considerará la propia y la establecida en servicios externos equivalentes, excluyendo el personal contratado por incremento ocasional e imprevisible de la actividad y las oscilaciones que hubiera lugar (vacaciones, permisos y/o bajas por incapacidad temporal)”*.

Para la citada entidad, *“los contratos de sustitución, legalmente reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico, tiene que ser contados a efectos de la comprobación del cumplimiento de la ratio de personal, lo contrario, una persona trabajadora que se encuentra en incapacidad temporal no contaría para el cálculo del cumplimiento de la ratio pero tampoco se tendría en cuenta a la persona que lo sustituye para dicho cálculo. Esto, impediría a pesar de cubrir la ausencia del primero que se estuviera cumpliendo el ratio de personal, Por lo tanto, debe computarse el personal que se encuentre en esta situación legalmente establecida para el cálculo del cumplimiento de la ratio”*.

Se estima igualmente, por este Consell, la necesidad de tomar en consideración la alegación efectuada por la citada entidad, en orden a

computar a efectos de la ratio de personal, la persona trabajadora que se encuentra en situación de incapacidad o el contrato de la persona que la sustituye.

b) Alegaciones efectuadas conjuntamente por las entidades Asociación Lares Comunidad Valenciana, la Federación Española de Asociaciones del Tercer Sector y la Asociación Profesional Instituciones de Menores.

Las citadas entidades han formulado, mediante escrito presentado el 10 de febrero de 2023, una serie de alegaciones que afectan a distintos aspectos del proyecto de decreto.

Por un lado, en la alegación primera, tales entidades abordan la supresión en los Hogares de Acogimiento Residencial (anexo III-2.3) y en los Hogares de Emancipación (Anexo II-2.5.1.1.3) de la figura de dirección sustituyéndola por otra categoría inferior (coordinación), siendo así que el artículo 88.6 proyectado se refiere a la figura de “dirección”. Asimismo, citan en apoyo de su alegación el hecho de que el Convenio colectivo vigente para Empresas de Atención Especializada en el ámbito de la Familia Infancia y Juventud de la Comunitat Valenciana, *“las funciones del coordinador son funciones técnico-educativas y de coordinación, pero no de gestión. Así mismo en el mencionado texto se indica expresamente que debe actuar bajo la coordinación y supervisión de la dirección”*.

Este Consell, a la vista de la alegación formulada por las expresadas entidades, estima esencial que se valore y se justifique, en su caso, la supresión de la figura de la dirección, teniendo en cuenta las funciones que, con arreglo al convenio colectivo, corresponde al coordinador y al director.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del reglamento de este Consell.

En la alegación segunda, las citadas entidades efectúan varias observaciones respecto a la coherencia y ajuste económico relativa a las funciones de vigilancia y de control educativo.

Así, en relación con la residencia de acogimiento específico para adolescentes y jóvenes con problemas graves, el texto original preveía, en relación con el auxiliar de control educativo, 5 por residencia, y en el texto proyectado se suprime dicho personal y se sustituye por personal de vigilancia y 7 por residencia.

En las residencias socieducativas se sustituye “vigilantes/auxiliares de control educativo”, 7 por residencia en el texto original, por, únicamente, 7 personas de vigilancia por residencia en el texto sometido a dictamen. Y en la residencia de recepción de niños, niñas u adolescentes, se sustituyen los

auxiliares de control educativo, 0,40 profesionales por cada persona usuaria (12), por el de personal vigilante, 5 por residencia, en el texto sometido a dictamen.

Estos cambios son cuestionados por las referidas entidades atendiendo a las funciones que corresponden, según los convenios colectivos, a los auxiliares de control educativo y a las funciones que realmente pueden llevar a cabo el personal de vigilancia.

Se estima necesario que se valoren las alegaciones formuladas por dichas entidades.

Por otro lado, en la residencia socioeducativa terapéutica para personas menores de edad en conflicto con la ley, se cuestiona la previsión en el texto sometido a dictamen de 7 vigilantes de seguridad por residencia, atendiendo a las labores de acceso y control que requiere el centro, así como a las exigencias derivadas de la Ley 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Debe igualmente ser considerada y valorada esta alegación por el centro directivo impulsor de la norma proyectada.

La alegación tercera está referida a la “ausencia de personal médico en residencia socioeducativa para personas menores de edad en conflicto con la ley”. Se arguye, en síntesis, que *“la desaparición del Personal Médico del equipo profesional (que sí aparecía en el primer borrador de Decreto presentado), fue objeto de diversas alegaciones en su momento, que no fueron tenidas en cuenta, por lo que es obligado, de cara a garantizar el interés de los menores internados en centros de cumplimiento de medidas judiciales, la restitución de esta figura profesional de Personal Médico en las plantillas prevista en las residencias Socieducativas”*.

Dado que no consta que la figura del personal médico en la “residencia socioeducativa para personas menores de edad en conflicto con la ley” venga impuesta por ninguna disposición normativa, y dado que dicha alegación ya fue formulada a la autoridad consultante y valorada por ésta, ninguna objeción formula este Consell en relación con la supresión de dicha figura en el texto sometido a consulta. No obstante, se sugiere que se efectúe alguna referencia a la asistencia sanitaria en materia de menores en la norma proyectada, concretamente, en la disposición adicional cuarta proyectada, referida al personal sanitario.

La alegación cuarta está relacionada con el cumplimiento de la medida judicial de convivencia en grupo educativo y las residencias socioeducativas. En esta alegación se señala que *“(…) en el Decreto se dice (art. 48) que en las residencias socioeducativas se cumplirán medidas privativas de libertad y de*

convivencia en grupo educativo, pero en la Ley de Servicios Sociales define las residencias socioeducativas como aquellas en las que se cumplen medidas privativas de libertad excluyendo por tanto a la convivencia en grupo educativo, que es una medida de medio abierto). Por todo ello, según la Ley, la convivencia en grupo educativo NO es una residencia socioeducativa”.

A la vista de lo expuesto anteriormente, este Consell estima que no debe considerarse la convivencia en grupo educativo como residencia socioeducativa.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 del reglamento de este Consell.

En la alegación quinta se alude a la imposibilidad de cubrir las necesidades de personal descritas con las plantillas propuestas. En dicha alegación, y en relación con el Anexo III, numeral 2.3, apartado h), que regula los “hogares de acogimiento general y adolescentes embarazadas o madres”, y en relación con el numeral 3.2, apartado h), referido al personal de las residencias de acogimiento general para NNA”, se estima que la norma proyectada ha supuesto cambios relevantes en la tabla de ratios de personal del Anexo III reduciendo aún más la plantilla, generando un déficit cercano a dos jornadas anuales. Se incorpora una tabla a título de ejemplo.

A la vista de lo argumentado por las entidades Asociación Lares Comunidad Valenciana, la Federación Española de Asociaciones del Tercer Sector y la Asociación Profesional Instituciones de Menores, y el ejemplo incorporado a su escrito, se estima necesario que el centro directivo valore y pondere la alegación efectuada en el citado apartado quinto.

La alegación sexta está referida a las ratios de profesionales del recurso de centro de día de mayores o necesidades afines, anexo II.2.3.5., en particular, al apartado “G. perfiles profesionales”. Las entidades interesadas señalan que “*con respecto al Anexo II publicado en Audiencia pública (28 de marzo de 2022), en el nuevo texto la ratio de personal ha aumentado y esta situación puede conllevar la inviabilidad de estos recursos. Desconocemos los motivos objetivos para la variación de estas ratios, en cualquier caso, el aumento es desmesurado*”.

No se formula en dicha observación ninguna objeción de legalidad por parte de las entidades afectadas, por lo que este Consell se limita a señalar la necesidad de que el centro directivo impulsor de la norma valore y pondere la anterior alegación, y justifique el aumento de dicha ratio de personal con la finalidad de garantizar la debida justificación de las medidas adoptadas de extraordinaria incidencia en los sectores prestadores de servicios sociales.

En la alegación séptima se refiere a la carta de servicios de residencias para personas mayores (Anexo III.3.8), concretamente, en relación con la “Atención de enfermería”. En dicho Anexo III, 3. 8, se dispone, que *“Dirigida a la prestación de los cuidados de enfermería tales como preparación y administración de medicamentos, curas, sondajes y otros. En el área de atención especializada, junto a la enfermería habrá una zona en la que se ubicarán un mínimo de un 5 % de plazas en habitaciones para control continuo. Estas no se contabilizarán como plazas autorizadas. (...)”*

Según el escrito de alegaciones, *“Se podría valorar para el cálculo de las plazas de la Unidad de Cuidados Continuada, además del criterio del 5% de las plazas, la opción de que se determine por el criterio de si rebasa o no un número de plazas, en este caso nos referimos a centros con menos de 50 plazas que se dispusiera de 1 plaza y en el caso de más de 50 plazas que se dispusiera de 2 plazas.*

Entendemos que un 5% de plazas es excesivo teniendo en cuenta que las mismas no se computan como autorizadas, y en el caso de que este 5% no varíe, proponemos que, como mínimo, 1 de las plazas no se contabilice como autorizada.

Por otro lado, que dichas habitaciones no contabilicen como plazas autorizadas va a entrar con toda probabilidad con el criterio rector de que este decreto no suponga una modificación en el número de plazas autorizadas de una forma significativa produciendo que uno de los dos criterios sea inaplicable...”.

Añaden en el citado escrito que *“En cuanto a su ubicación, entendemos que no necesariamente tienen que estar cerca de la enfermería si no que debiera indicarse “preferentemente”, ya que hay que tener en cuenta las actuales infraestructuras de los centros autorizados y, por otra parte, según la experiencia de los centros residenciales con más de una planta es que habitualmente los despachos y puntos de atención profesional están en la planta baja, lo que permite mayor accesibilidad de usuarios y familiares. Sin embargo, las habitaciones están ubicadas en plantas superiores.*

Conjugar que ambos espacios estén ubicados supone subir en muchos casos la enfermería a alguna de las plantas o crear espacios de habitaciones en planta baja separados del resto de las habitaciones”.

En relación con la precitada alegación séptima, se estima que la autoridad consultante debe ponderar y valorar lo que en ella se argumenta, justificando la procedencia de atender o no las propuestas que se realizan, dado que se estima razonable lo que se propone.

En la alegación octava se alude a los “perfiles profesionales en las residencias para personas mayores (Anexo III. 3.8). En dicha alegación se señala que *“Con respecto al ANEXO III publicado en Audiencia Pública (28 marzo 2022), en el NUEVO TEXTO la ratio de atención directa y de atención*

directa de auxiliares ha aumentado y esta situación puede conllevar la inviabilidad de estos recursos.

Desconocemos los motivos objetivos para la variación de estas ratios, en cualquier caso, el aumento es desmesurado para la ratio de autorización”.

De igual modo que se ha indicado en relación con la alegación sexta, no se formula en dicha observación ninguna objeción de legalidad por parte de las entidades afectadas, por lo que este Consell se limita a señalar la necesidad de que el centro directivo impulsor de la norma valore y pondere la anterior alegación, y justifique el aumento de dicha ratio de personal con la finalidad de garantizar la debida justificación de las medidas adoptadas de extraordinaria incidencia en los sectores prestadores de servicios sociales.

La alegación novena se refiere a las ratios de personal de las residencias para personas mayores, Anexo III 3.8, apartado H), “(...) Atención de enfermería”. En dicho apartado se señala que “*Para los módulos de 15 personas deberán permanecer en el centro 2 personas en turno de mañana, 2 en turno de tarde y 1 turno de noche. No obstante, la dirección del centro podrá variar de forma justificada esta organización en más o menos 1 persona en los turnos de mañana, tarde. Esta organización de turnos se mantendrá todos los días de la semana.*

Independientemente de la capacidad del centro siempre deberán permanecer en el mismo un mínimo de dos auxiliares de enfermería y serán tres a partir de 70 plazas (...)”.

En el escrito de alegaciones se señala que “*Dado que en el texto de la Audiencia Pública se indicaba un máximo de 20 personas en módulo convivencial y en el NUEVO TEXTO se ha rebajado a 15 consideramos desproporcionado el total de personal en turno de noche por unidad de convivencia si tenemos en cuenta que no se ha variado el personal mínimo por unidades exigido independientemente de su capacidad.*

La nomenclatura de "auxiliar de enfermería" debe ir acompañada de “perfil equivalente” ya que existen otras titulaciones de ciclo formativo de grado medio que actualmente están desempeñando la misma función”.

Este Consell estima oportuno la permanencia siempre de 1 auxiliar de enfermería en turno de noche, descartando la posibilidad de que la dirección del centro pueda variar dicho turno de noche, a diferencia de lo que se prevé para los turnos de día y tarde en los que se dispone de dos auxiliares de enfermería.

Por cuanto se refiere al hecho de que la nomenclatura de "auxiliar de enfermería" debe ir acompañada de “perfil equivalente” sí se estima que debe ser valorada por la autoridad consultante, justificando la admisión o no de dicha alegación.

En la alegación décima se señala, en relación con la categoría de cocinero (Anexo VIII) que *“En el texto publicado en Audiencia Pública se indicaba solo 1 categoría que se homologaba la experiencia laboral (auxiliar de mantenimiento), sin embargo, en el NUEVO TEXTO se indican hasta 6 categorías a las cuales se les homologa una experiencia laboral de 3 años en similar puesto (Ayte. cocina, Auxiliar de Servicios/residencia, auxiliar de transporte, limpieza, mantenimiento, personal recepción), circunstancia que nos parece muy positiva y, ante la cual les proponemos que incluyan la experiencia laboral como criterio homologable para la contratación de la categoría de COCINERA/O”*.

Este Órgano consultivo estima razonable la inclusión de la citada experiencia laboral de 3 años también para la contratación de la categoría de cocinero, por lo que se sugiere su incorporación al texto definitivo.

En la alegación undécima se alude a la titulación/cualificación exigible para oficial de mantenimiento (Anexo VIII). Según el escrito de alegaciones, *“Del texto publicado en Audiencia Pública al NUEVO TEXTO, se han variado determinados perfiles como Auxiliar de Mantenimiento, y ahora se recoge Oficial de mantenimiento, variando también la titulación/cualificación exigible, se les propone añadir dos titulaciones más a las indicadas siendo las siguientes: Grado medio de Técnico en equipos electrónicos de consumo o el Grado superior de Técnico superior en desarrollo y diseño de productos electrónicos”*.

Este Órgano consultivo estima igualmente justificado la inclusión de dos titulaciones más a las indicadas (Grado medio de Técnico en equipos electrónicos de consumo o el Grado superior de Técnico superior en desarrollo y diseño de productos electrónicos), por lo que se sugiere su incorporación al texto definitivo.

La alegación duodécima está referida a la Disposición Transitoria sexta, que regula los “espacios”.

En esta alegación se señala que la redacción inicial del proyecto sometida a consulta pública no coincide con la redacción sometida a dictamen. Así, en la redacción inicial se disponía que *“La entrada en vigor del presente decreto no conllevará la adaptación referida a los espacios en los centros de servicios sociales autorizados que estén en funcionamiento...”*.

En la redacción sometida a dictamen se señala que *“la publicación del presente decreto no conllevará obligatoriamente la adaptación referida al uso de las habitaciones como individuales o dobles...”*.

En el escrito de alegaciones se argumenta que *“La modificación de esta disposición supone la desaparición de la referencia a “los espacios en los*

centros”, una modificación que no sólo incorpora las disposiciones del acuerdo citado sino que reduce el alcance de la norma sólo al uso de las habitaciones y a lo relativo a las unidades de convivencia alterando de manera significativa el alcance y el sentido de lo que constaba en el borrador del decreto sometido a consulta pública. Es claro que esta reducción no es atribuible a la necesidad de adaptarse al acuerdo antedicho.

Esa modificación supone de facto que todos los centros autorizados incluyendo aquellos que no se ven afectados por el SAAD o que no tienen habitaciones o unidades de convivencia, deben adaptar sus espacios (TODOS SUS ESPACIOS excepto en lo referente a lo indicado para el SAAD) a los requerimientos del decreto en un plazo no definido por el mismo, contrariamente a lo expresado en el borrador de la primavera de 2022.

Consideramos que esta modificación no puede ser sustraída a la consulta pública puesto que no es consecuencia del acuerdo que supuestamente la sustenta”.

En relación con la modificación existente entre el texto inicial y el sometido a dictamen, debe tenerse en cuenta que, durante la tramitación de una norma, el borrador del proyecto normativo sufre –generalmente– modificaciones consecuencia, precisamente, de las consultas o aportaciones efectuadas en los trámites de consulta e información pública. En este caso, consta en el expediente informe de 11 de octubre de 2022 del Director del Instituto Valenciano para la Formación, Investigación y Calidad de los servicios sociales relativo a la necesidad de adaptación del proyecto al Acuerdo del Consejo Territorial de 28 de junio de 2022. En dicho informe se señala que “la adecuación de espacios referida a la capacidad de los centros y estructuración en unidades convivenciales deberá estar culminada antes del 31 de diciembre de 2029...”. Téngase en cuenta, por otro lado, las múltiples reuniones y partición existente a lo largo de la tramitación de la norma proyectada.

En la alegación decimotercera (última alegación) las entidades interesadas se limitan a poner de manifiesto, en relación con la disposición transitoria decimoquinta, que “Durante toda la redacción de la disposición se hace referencia a las fórmulas de acción concertada, contrato programa o contrato. Salvo en ese punto relativo la condición de revalorización económica”, en el que no se menciona la acción concertada.

Tras el examen de la disposición transitoria decimoquinta se estima, a juicio de este Consell, que sí se hace referencia a la acción concertada en el punto relativo a la revalorización económica.

Séptima.- Observaciones al articulado.

Al Preámbulo.

En el apartado VIII, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, se señala que *“Este Decreto se adecua a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015.... En el procedimiento de elaboración de esta norma se ha garantizado la seguridad jurídica ya que es coherente con el marco jurídico vigente, siendo una iniciativa normativa que cumple con el principio de proporcionalidad conteniendo la regulación imprescindible para desarrollar la citada Ley 3/2019, de manera que se complete y concrete su contenido, dotándolo de aplicabilidad en la práctica, así como de coherencia al desarrollo normativo de la misma, mediante las clarificaciones, adaptaciones y adecuaciones necesarias de las normas reglamentarias aprobadas tras su entrada en vigor, que ahora se modifican. Asimismo, se ha dado cumplimiento al principio de transparencia, tanto en la fase de consulta pública como en el trámite de información pública y audiencia a las personas interesadas...”*.

En el anterior apartado se citan los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad y transparencia, pero se omite la mención a los principios de eficacia y eficiencia a los que también se refiere el citado artículo 129 de la Ley 39/2015, que impone que *“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. En... el preámbulo,... de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.

En relación con esta cuestión, a lo largo de los distintos apartados del Preámbulo se alude implícitamente a los citados principios de eficacia y eficiencia al señalar, a título de ejemplo, lo siguiente: *“Dentro de la pretensión de generar un sistema coherente, organizado y planificado que se guíe por los criterios de calidad, eficiencia y accesibilidad, se hace ineludible e inaplazable la tarea de abordar la transformación del actual marco regulador de los centros, servicios y programas de servicios sociales”* (apartado I); *“Esta tarea es necesaria por cuanto la vigente regulación de la tipología de los servicios y centros de servicios sociales, así como de sus condiciones materiales y formales, se caracteriza por su desfase en cuanto a las respectivas normativas sectoriales y respeto al nuevo espacio normativo abierto con la entrada en vigor de la Ley 3/2019”* (apartado I); *“El presente Decreto implica la ordenación en una única norma de todos los tipos de recursos existentes hasta el momento en materia de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, así como de los que se puedan crear en un futuro, regulando sus características, condiciones funcionales, estructurales, materiales, personales, y los requisitos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento, para procurar que estos centros, servicios y programas no sean considerados en ningún caso*

unidades organizativas aisladas, sino parte de un sistema organizado y articulado” (apartado V); o “Es un Decreto fundamental para establecer los principios comunes del SPVSS, reuniendo en un único documento normativo una regulación que hasta ahora estaba dispersa y en muchos casos obsoleta, ofreciendo una guía en la que cualquier persona, profesional o usuaria, podrá encontrar toda la información necesaria para cada tipología de recursos en dichas materias” (apartado V), etc.

Ahora bien, aun cuando la justificación de los referidos principios de eficacia y eficiencia pueda resultar de forma implícita del conjunto del preámbulo, deberían citarse y justificarse expresamente en el apartado VII circunscrito, específicamente, a los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015.

Al artículo 2. Ámbito subjetivo.

Este precepto dispone que *“El presente Decreto se aplicará:*

1. A los centros, servicios y programas de servicios sociales de titularidad pública prestados directamente por las administraciones públicas y el sector público instrumental, así como a través de las formas de provisión establecidas en el artículo 34 de la Ley 3/2019.

2. A los centros, servicios y programas de servicios sociales prestados por las entidades de titularidad privada, tanto de iniciativa social como mercantil, así como, por personas físicas, previstas en el artículo 85 de la Ley 3/2019, que actúan en el ámbito de la Comunitat Valenciana”.

En relación con el ámbito subjetivo de aplicación, no se determina con claridad la diferencia entre los centros, servicios y programas de servicios sociales gestionados *“a través de las formas de provisión establecidas en el artículo 34 de la Ley 3/2019”* a que se refiere el apartado 1, es decir, gestión directa o por medios propios; acción concertada y gestión indirecta con arreglo a la normativa sobre contratación pública; y los centros, servicios y programas a que se refiere el apartado 2, siendo así que la remisión al artículo 85 de la Ley 3/2019 no aporta ninguna diferenciación más allá de referirse expresamente a la persona física.

Se sugiere que se clarifique el ámbito subjetivo de la norma proyectada.

Al artículo 4. Definiciones.

En el apartado 11 se define *“persona allegada de persona usuaria”, como “persona vinculada a una persona usuaria a través de una relación demostrada de amistad o vecindad, con la que manifiesta libremente su voluntad de mantener relación o comunicación, o requerir su apoyo y asistencia. La persona usuaria podrá designarla como persona responsable ante un programa o centro de servicios sociales”.*

La referencia a una “*relación demostrada de amistad o vecindad*” resulta demasiado acotada, siendo suficiente que la persona usuaria manifieste libremente su voluntad de mantener relación o comunicación con una persona. Por otro lado, el término “demostrada” suscita el problema relativo a cómo y quién valora que esté efectivamente “demostrada”; por lo que debe suprimirse dicho requisito, siendo suficiente, como se ha dicho, la voluntad de la persona usuaria de relacionarse con determinadas personas.

Al artículo 5. Garantía de los derechos de las personas usuarias.

En el apartado 2 se señala que “*Dichas personas usuarias tendrán derecho asimismo a obtener los apoyos necesarios para realizar la declaración de voluntades anticipadas o consentimiento informado previstos en la legislación vigente en la materia*”.

Debería clarificarse el alcance de la expresión “apoyos necesarios”.

Al artículo 9. Derechos y deberes de las personas familiares y allegadas de las personas usuarias.

En el apartado 3 se dispone que “*Las personas familiares y allegadas de las personas usuarias de los servicios sociales tendrán derecho a recibir información sobre su situación, siempre que la persona usuaria no se oponga de forma manifiesta, previa consulta a la persona usuaria...*”.

El inciso “*siempre que la persona usuaria no se oponga de forma manifiesta*” debería formularse de forma afirmativa del modo siguiente: “*siempre que, previa consulta a la persona usuaria, esta lo consienta (o lo considere adecuado)...*”.

Al artículo 10. Limitaciones de los derechos de las personas familiares y allegados de las personas usuarias.

En el apartado 2 se prevé que “*En situaciones en las que la persona usuaria no pueda tomar dicha decisión, o en caso de fuerza mayor, se autorizarán las visitas de personas familiares. Para la autorización de las visitas de personas allegadas deberá tenerse en cuenta su relación previa con la persona usuaria, así como la voluntad manifestada por ella con anterioridad, que deberá constar en su historia social única, y que podrá ser acreditada, en caso necesario, por las personas profesionales de los servicios sociales de atención primaria conocedoras de su situación*”.

Es de advertir que en el Acuerdo del Consejo Territorial de 2022 no se establece un régimen distinto, en el marco de las relaciones de la persona usuaria con su ámbito familiar, entre los familiares y los allegados, por lo que

se sugiere que, a efectos de visitas, aun cuando la persona usuaria no pueda tomar dicha decisión, no se distinga entre familiares y allegados, sujetándolas al mismo régimen de visitas. Además, en los supuestos en los que la persona usuaria no pueda tomar dicha decisión o, como señala el referido Acuerdo de 2022, presente *“grandes necesidades de apoyo a nivel cognitivo y/o de comunicación para la participación y toma de decisiones”*, debería atenderse – en línea con el citado Acuerdo- a *“la mejor interpretación posible de su voluntad y preferencias contando para ello con la participación de aquellas personas que mejor la conocen”*.

Debería clarificarse el concepto de “fuerza mayor”, al tratarse de un vocablo excesivamente indeterminado en esta materia.

En el apartado 4 se indica que *“Las personas usuarias de un servicio o centro de servicios sociales podrán solicitar a la persona responsable del servicio o centro, de manera libre y expresa, que impida o limite la comunicación de información o el acceso a la misma a personas familiares o allegadas. Dicha solicitud, si es posible expresa, deberá quedar registrada en su historia social única”*.

Se estima que la solicitud a que se refiere el apartado anterior debe ser “expresa”; cuestión distinta es que pueda ser escrita o verbal, por lo que el inciso *“Dicha solicitud, si es posible expresa”*, debería sustituirse por el de *“Dicha solicitud que deberá ser expresa, y si es posible escrita...”*.

Al artículo 14. La participación: generalidades.

En el apartado 3 se señala que *“Las personas usuarias podrán asociarse con el objeto de favorecer su participación en la programación y desarrollo de actividades y en la propia organización del servicio, programa o centro”*.

Debería clarificarse la expresión *“podrán asociarse”* que emplea el apartado anterior.

Al artículo 15. La participación en el ámbito de los centros, servicios, y programas.

En el apartado 2 se señala que *“En las zonas básicas de servicios sociales donde se presten los servicios de atención primaria de carácter básico, se establecerán fórmulas que permitan la participación entre las personas usuarias, sus familias o representantes legales y las personas profesionales, en la forma que se establezca reglamentariamente”*.

Dado que la norma proyectada ya constituye el desarrollo reglamentario de la Ley 3/2019 en los aspectos delimitados en el artículo 1 proyectado, debe

clarificarse a qué desarrollo reglamentario se refiere en apartado 2 que se comenta.

Al artículo 19. De los servicios sociales

En el apartado 3, segundo párrafo, se dispone que *“Si dichas actuaciones constituyen un programa regular o permanente o tienen por objeto la provisión de prestaciones del catálogo deberán registrarse y autorizarse en la forma establecida reglamentariamente”*.

Se reitera la necesidad de clarificar la remisión reglamentaria a que se refiere la norma proyectada.

Al artículo 28. Coordinación, colaboración y cooperación entre administraciones públicas.

En el apartado 2 la cita del artículo 48 de la Ley 3/2019, de Servicios Sociales, debe matizarse, para mayor claridad, del modo siguiente: artículo 48.3 de la Ley 3/2019.

Al artículo 29. Coordinación y colaboración entre las administraciones públicas y la iniciativa privada

En el apartado 1 se señala que *“Las entidades de iniciativa privada tienen la obligación de colaborar y coordinarse territorialmente con las administraciones públicas, quienes, a su vez, promoverán dicha coordinación y colaboración conforme a lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana”*.

El artículo 85 de la Ley 3/2019 no impone el deber de colaboración de las entidades de iniciativa privada por lo que la redacción del anterior apartado debe sustituirse por la siguiente: *“Las entidades de iniciativa privada podrán colaborar y coordinarse territorialmente con las administraciones públicas...”*.

Esta observación es **esencial** a los efectos del artículo 77.3 de nuestro Reglamento.

Al artículo 34. Principios metodológicos.

En el apartado 4, referido a la Unidad de acción, se señala que *“A tal efecto y de acuerdo con el artículo 69.5 de la Ley 3/2019...”*. A continuación, se prevé, en varios apartados -desde la letra a) hasta la d)-, el derecho de toda persona usuaria de un servicio, programa o centro a disponer de una persona profesional de referencia; a la correspondiente tarjeta de información

personalizada; a disponer de una historia social única, y la necesaria interconsulta previa a efectos de cualquier derivación o prosecución de la intervención en distintos niveles o de actuación.

No obstante, en el citado artículo 69.5 de la Ley 3/2019 se limita a señalar, desde la perspectiva de la persona profesional, que *“la persona profesional de referencia de intervención social se responsabilizará de la coordinación de la historia social única de cada persona usuaria que le sea asignada, del plan personalizado, así como del seguimiento y evaluación del proceso de intervención social de la persona usuaria, familia o unidad de convivencia”*, por lo que se sugiere que se complete o matice dicha remisión.

Al artículo 53. Viviendas colaborativas.

En el último inciso de este artículo se prevé que *“(...) Las personas usuarias de estas viviendas podrán solicitar y obtener las prestaciones que les correspondan para la preservación de la autonomía personal. Podrán ser de iniciativa pública, social o de interés particular”*.

Se sugiere que se clarifique la referencia a la iniciativa “social” y de “interés particular”.

A la Disposición Transitoria Primera. Equiparación de tipologías.

Con arreglo a la presente disposición, *“Todos los centros de servicios sociales autorizados, desde la publicación del presente decreto, se deberán adecuar, en cuanto a la tipología y denominación recogida en el mismo, de acuerdo con el perfil de las personas usuarias y el tipo de centro de que se trate...”*.

Dado que la norma proyectada no despliega efectos desde la publicación, sino desde su entrada en vigor, debe sustituirse la expresión *“desde la publicación”* por la de *“desde la entrada en vigor del presente decreto”*.

Esta observación es trasladable a todas las disposiciones en las que se emplea esta misma expresión, entre ellas, las Disposiciones Transitorias segunda, tercera, cuarta, quinta, novena, décima, decimotercera y decimocuarta.

A la Disposición Transitoria primera. Equiparación de tipologías.

El contenido de esta disposición debe completarse del modo siguiente: *“Todos los centros de servicios sociales autorizados, desde la entrada en vigor del presente decreto, se deberán adecuar, en cuanto a la tipología y denominación recogida en el mismo, de acuerdo con el perfil de las personas*

usuarias y el tipo de centro de que se trate. A tal fin, se establece la tabla de correspondencias del anexo IV, donde se indican las equivalencias para la equiparación.

Esta equiparación se efectuará de oficio y mediante resolución motivada por parte del órgano competente en materia de autorización y registro de servicios y centros de servicios sociales, que deberá ser notificada en un plazo no superior a los seis meses desde la entrada en vigor del presente decreto”.

A la Disposición Transitoria Segunda. Identificación.

Se sugiere que se complete, en línea con la observación efectuada a la disposición transitoria primera, del modo siguiente: *“Los espacios físicos destinados a proveer prestaciones de servicios sociales que ya estén en funcionamiento desde la entrada en vigor del presente decreto se identificarán con la nomenclatura de las tipologías establecidas en este decreto, de acuerdo con la normativa en vigor al respecto y lo establecido en el artículo 87.2, en un plazo no superior a los tres meses, contados a partir del día siguiente a la notificación de la resolución que el órgano competente en materia de autorización y registro de servicios y centros de servicios sociales, haya adoptado...”*.

A la Disposición Transitoria Sexta. Espacios.

En el último párrafo se señala que *“las adecuaciones que pudieran hacerse relativas a la funcionalidad de los espacios se regirán por la transitoria vigésima del presente decreto”*.

La cita que se efectúa en el párrafo anterior a la *“transitoria vigésima del presente decreto”* –que se refiere a los centros de atención temporal a emergencias sociales-, debe ser hecha a la transitoria vigesimoprimera proyectada referida a *“Adecuaciones al Decreto”*.

A la Disposiciones Transitorias Novena (plantilla de personal) y Vigésimotercera (Calendario de adaptaciones).

En la Disposición Transitoria Novena se regulan los plazos máximos de adaptación para la plantilla de personal. Y en la Disposición Transitoria Vigésimotercera se establece el régimen de adaptaciones de los centros de servicios sociales a las distintas exigencias establecidas en la norma proyectada: estructuración en unidades convivenciales, equipamiento, platillas de personal, etc., estableciendo distintos períodos temporales de adaptación.

A este respecto, el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía a la Dependencia de 2022, dispone, en su

apartado cuadragésimo, referido a la adecuación de los centros, servicios y entidades”, lo siguiente:

“Las normas de acreditación administrativa que se aprueben contemplarán un calendario de adecuación paulatina de los centros y servicios previamente acreditados o que hayan iniciado el procedimiento de acreditación con anterioridad, a los requisitos fijados en el presente acuerdo estableciéndose como fecha límite para el cumplimiento de los mismos el 31 de diciembre de 2029.

(...)

Estos requisitos serán exigibles, en todo caso, a los nuevos centros y servicios desde la fecha de entrada en vigor de las disposiciones normativas que, en su caso, resulten necesarias para dar cumplimiento del presente Acuerdo”.

A pesar del límite máximo posible fijado en el citado Acuerdo, la norma proyectada, en las citadas Disposiciones Transitorias, fija, para materias reguladas en el citado Acuerdo (la adaptación de las instalaciones, de la plantilla de personal, ratios de personal y titulaciones, la estructuración en unidades convivenciales, equipamiento, etc.) plazos máximos de adaptación inferiores a 31 de diciembre de 2029.

Este Órgano consultivo estima que debería fijarse el mismo plazo de adaptación establecido, como máximo, en el Acuerdo de la Comisión Territorial de 2022; es decir, una plazo máximo, si se quiere de forma progresiva, hasta 31 de diciembre de 2029. De fijarse plazos máximos inferiores a 31 de diciembre de 2029, debería efectuarse un estudio o análisis de la situación real del sector y de la viabilidad de llevar a cabo las exigencias impuestas en la norma proyectada en los plazos que se proponen.

A la Disposición Final Cuarta. Entrada en vigor.

Esta disposición debe completarse del modo siguiente: *“Este decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana”.*

Tras el examen del Proyecto de Decreto por el que se regula la tipología y funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, se estima que es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atiendan las observaciones esenciales formuladas.

III CONCLUSIÓN

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

Que el Proyecto de Decreto por el que se regula la tipología y funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales es conforme con el ordenamiento jurídico, siempre que se atiendan las observaciones esenciales formuladas.

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

València, 1 de marzo de 2023

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SRA. VICEPRESIDENTA I CONSELLERA D'IGUALTAT I POLÍTQUES INCLUSIVE

VOTO PARTICULAR

Que formula el Consejero Enrique Fliquete Lliso al Dictamen 158/2023 (Expediente núm. 37/2023), aprobado por el Pleno de este Consell de fecha 1 de marzo de 2023, correspondiente al Proyecto de Decreto por el que se regula la tipología y funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales, y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del sistema público valenciano de servicios sociales.

Discrepo respetuosamente de la opinión mayoritaria del Pleno respecto a la trascendencia de la omisión de informes y estudios que hayan evaluado el impacto de la norma en el sector al que se aplica, puesto que tal omisión resultaría obstativa al pronunciamiento de este Consell, atendido que afecta a los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) de eficacia (art. 103 CE) y de eficiencia y proporcionalidad (art. 129 Ley 39/2015). Y ello con fundamento en los siguientes motivos:

Único.- Según la observación general primera del Dictamen, el Proyecto de Decreto adolecería de graves carencias en cuanto a la determinación del impacto de la norma en la economía, tanto respecto a los agentes implicados como, y especialmente, en el tejido empresarial y los propios ciudadanos. No se han ponderado los efectos de la norma en relación con el objetivo a cumplir y su afección a sus destinatarios, imponiendo una serie de obligaciones y de compromisos cuya incidencia no ha sido debidamente contrastada, ni si los objetivos perseguidos se cumplirán de forma eficiente, atendidas las cargas y exigencias que la misma impone. Indeterminación que provoca la inseguridad jurídica en cuanto al efecto de la norma y a su efectiva aplicación, y que, por tanto, soslaya el mandato del art. 9.3 CE. La esencialidad de la observación realizada se deberá trasladar, por ello, a la totalidad de la norma, en la medida que, a lo largo de todo su articulado, plantea una regulación sin evaluar cuál será su repercusión y, especialmente, la capacidad real de nuestra economía para poder implementarla (afección a la competitividad, competencia y unidad de mercado y asunción de costes directos e indirectos).

De conformidad con lo previsto en el art. 129 de la Ley 39/2015, los principios de buena regulación no son sólo un requisito formal propio de las exigencias procedimentales de la creación de la norma jurídica reglamentaria. El fundamento de tales principios obliga a que el proyecto de norma responda, materialmente, a los contenidos expuestos recogidos en tal precepto, puesto que las merítadas exigencias tienen dimensión constitucional (arts. 9.3 y 103 CE). Es por ello que el requerimiento para que la norma cumpla con dichos

principios, además de ser un mandato legal, resulta una obligación que debe cumplir toda disposición de carácter general de rango reglamentario.

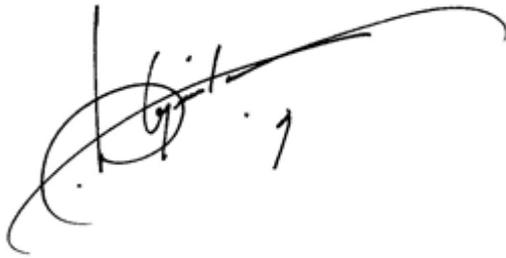
La ausencia de justificación respecto al cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia y eficiencia en el Preámbulo del proyecto de Decreto, no sólo supone una omisión de las exigencias formales del art. 129.1, *in fine*, de la Ley 39/2015, “*En la exposición de motivos o en el preámbulo ... de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*”, sino que, además, impide considerar cumplida la finalidad de tales principios, ordenada en el primer inciso del mismo art. 129.1, “*En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia*”.

Y el contenido de los principios omitidos tienen relación directa con las omisiones señaladas en la observación general primera, esto es, el impacto de la norma en el sector. Así, el principio de necesidad y eficacia requieren, según el art. 129.2 ley 39/2015, que toda la iniciativa normativa contenga “*una identificación clara de los fines perseguidos*” y también sea “*el instrumento más adecuado para garantizar su consecución*”. Obviamente, la ausencia de todo análisis de las consecuencias de la norma en la estructura de mercado y en el sector afectado, impide considerar que la consecución de los fines que se pretenden pueda cumplirse con la norma proyectada. Igualmente, el principio de eficiencia, cuyo fundamento se encuentra en el art. 129.6, reclama que la norma “*racionalice, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos*” puesto en conexión con la necesidad de valorar las repercusiones y efectos en los gastos e ingresos públicos “*y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*” (art. 129.7) puesto que, como igualmente indica el Dictamen en su observación general segunda, la memoria económica no recoge la información exigida en el art. 35.4, Decreto 77/2019, adoleciendo de determinados errores -puestos de manifiesto por las entidades afectadas por la norma- que no permiten considerar que la memoria económica esté ajustada a la realidad.

En consecuencia a todo lo expuesto el proyecto de Decreto dictaminado, lejos de generar un marco normativo “*estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas*” va a provocar una situación de incertidumbre sobre su efectiva aplicación, pues se desconoce la repercusión del mismo en los agentes destinatarios de la misma y su correcta implementación. Tal omisión no es sino una afeción esencial del principio de seguridad jurídica (art. 129.4), cuya dimensión constitucional se proclama en el art. 9.3 CE. Y, por ello, no debería procederse a la aprobación de la norma sin antes proceder a un estudio y análisis de los efectos que determinará en

sus destinatarios, en cumplimiento de los principios del art. 129 de la Ley 39/2015.

En Valencia, a tres de marzo dos mil veintitrés

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping initial 'E' followed by 'Lliso' and a small flourish.

Enrique Fliquete Lliso
CONSEJERO VICEPRESIDENTE