



INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL COMITÉ DE ÉTICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA DE CASTILLA-LA MANCHA

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico petición de informe de la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social por el que se solicita la emisión de informe en relación con el asunto de referencia.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se emite el presente informe.

Para la elaboración del informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos que integran el expediente administrativo sometido a consulta:

1. Exposición de la consulta pública sobre el proyecto de Decreto, de 16/04/2018
2. Memoria General del proyecto de Decreto de 10/01/2019
3. Resolución de Inicio del expediente de 11/01/2019
4. Primer texto del proyecto de Decreto de 14/01/2019
5. Informe de la Secretaría General de 18/01/2019
6. Informe sobre impacto por razón de género, de 18/01/2019
7. Apertura del período de información pública del proyecto de Decreto, de 23/01/2019
8. Informe del Coordinador de Calidad de la Consejería, de 24/01/2019
9. Informe de la Inspección General de Servicios, de 25/01/2019
10. Memoria económica del proyecto de Decreto, de 28/01/2019
11. Comunicación del trámite de información pública a las consejerías, de



30/01/2019

12. Solicitud de informe de la Dirección General de Presupuestos del proyecto de Decreto
13. Informe de la Dirección general de Presupuestos, de 04/02/2019
14. Certificado del Consejo Asesor de Servicios Sociales, de 08/02/2019
15. Informe de la Secretaría del Consejo Asesor de Servicios Sociales, de 08/02/2019
16. Certificado de exposición en el tablón de anuncios electrónico de 28/02/2019
17. Alegaciones presentadas de 28/02/2019
18. Informe de la Secretaría General sobre el tratamiento dado a las alegaciones presentadas, de 27/03/2019
19. Nuevo texto del proyecto de Decreto, de 26/03/2019

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. AMBITO COMPETENCIAL

El Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (artículo 31.1.1ª), así como en materia de asistencia social y servicios sociales, promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, personas con capacidades diferentes y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación (artículo 31.1.20ª).



La Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, en su artículo 7.3, entre los derechos de las personas usuarias del Sistema Público de Servicios Sociales reconoce el derecho a ser tratadas con respeto, conforme a su dignidad como personas, con plena garantía de los derechos y libertades fundamentales; así como a decidir sobre las atenciones que le puedan afectar en el futuro en el supuesto de que en el momento en que deban adoptar una decisión no gocen de capacidad para ello.

Por otra parte, en el artículo 11.2 de la citada ley, se establecen como deberes de los profesionales de los servicios sociales respecto a las personas usuarias, el deber de promover la dignidad, la autonomía, la integración de las personas a las que atienden y el respeto de todos los derechos reconocidos en esta ley a las personas usuarias, y el de respetar las opiniones, criterios y decisiones que las personas usuarias tomen por sí mismas o a través de su representante legal.

Asimismo, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en su artículo 4.2.a), reconoce a las personas en situación de dependencia el derecho a disfrutar de los derechos humanos y libertades fundamentales, con pleno respeto de su dignidad e intimidad.

SEGUNDO. PROCEDIMIENTO

La potestad reglamentaria en el presente supuesto se ejerce por el Consejo de Gobierno en aplicación del artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla - La Mancha, el cual dispone:

“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias.”



2. *El ejercicio de dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o el Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.*

3. *En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes.*

Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos Consultivos de la Administración Regional.

4. *De no solicitarse dictamen del Consejo Consultivo, por no resultar preceptivo ni estimarse conveniente, se solicitará informe de los servicios jurídicos de la Administración sobre la conformidad de la norma con el ordenamiento jurídico.*

5. *El Consejo de Gobierno remitirá a la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo en relación con los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones."*

Con carácter previo a la elaboración del proyecto de Decreto se sustanció una consulta pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a través del portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, desde el día 16 de abril de 2018 hasta el día 6 de mayo del mismo año, sin que se hayan formulado observaciones sobre el mismo.



Conforme a lo establecido en el citado artículo 36, la iniciativa de elaboración de la norma ha sido autorizada por la Consejera de Bienestar Social con fecha 11 de enero de 2019.

Consta en el expediente resolución de 16 de enero de 2019, de la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social, por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública del proyecto del Decreto objeto de informe. El plazo de información pública fue de veinte días contado desde el día 24 de enero. Se presentaron alegaciones por la Asociación de Castilla-La Mancha de Residencias y Servicios de Atención a Los Mayores (Acescam).

Se ha incorporado el informe de 27 de marzo de 2019 de la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social, sobre las alegaciones presentadas.

El artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad de Castilla-La Mancha establece que todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de género que analice los posibles efectos negativos sobre las mujeres y los hombres y establezca medidas que desarrollen el principio de igualdad.

Se incluye informe de evaluación impacto de género del Decreto de fecha 18 de enero de 2019.

De conformidad con el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor consta en la memoria informe de impacto en la infancia y en la adolescencia.

De igual modo en la Memoria consta el impacto sobre la familia según lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias numerosas que dispone *“Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia”*.



Se han incorporado al expediente los informes de la Inspección General de Servicios y del Coordinador de Calidad de la Consejería así como el certificado del Consejo Asesor de Servicios Sociales.

Según se indica en la Memoria del proyecto de Decreto, el texto proyectado conlleva gasto, por lo que se requiere, una memoria económica, tal y como consta en el expediente así como el informe de la Dirección General de Presupuestos. El coste presupuestario de las reuniones del Comité de Ética asciende a 1444, 08 euros.

Formalmente, el texto reglamentario debe adoptar la forma prevista en el artículo 37 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, de Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, de Decreto de Consejo de Gobierno.

Por otra parte deberá ser sometido a dictamen del Consejo Consultivo en aplicación del artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

En definitiva y a la vista de las actuaciones que se acaban de describir, puede formularse una valoración positiva de la tramitación seguida para la elaboración del proyecto de decreto que se somete a informe, considerando que se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

TERCERO. FONDO

El texto sometido a informe del Gabinete Jurídico se estructura en una parte expositiva, una parte dispositiva que consta de veintiún artículos divididos y una parte final compuesta por una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El capítulo I (artículos 1 a 7) define el objeto, la naturaleza y su adscripción a la Consejería competente en materia de servicios sociales y de atención a la dependencia; la finalidad y el ámbito de actuación del mismo, el acceso al Comité



y la confidencialidad de la información, así como los espacios de reflexión ética y el régimen Jurídico aplicable.

La organización y funcionamiento del Comité se regula en el capítulo II (artículos 8 a 21). Los artículos 8 a 12 hacen referencia a la composición del Comité, el artículo 13 a las funciones del mismo, el artículo 14 a la duración del mandato, el artículo 15 a las causas de cese y los artículos 16 a 21 están dedicados al funcionamiento del Comité.

La disposición adicional establece un plazo de seis meses para que la Consejería competente en materia de servicios sociales y de atención a la dependencia constituya el Comité.

Finalmente, la disposición final primera faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales y de atención a la dependencia para adoptar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del proyecto de Decreto y la disposición final segunda versa sobre la entrada en vigor del mismo al mes de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Finalmente, se formulan a continuación una serie de observaciones concretas al texto del anteproyecto, siguiendo la propia sistemática del mismo:

- En primer término y comenzando por la Exposición de Motivos, se observa que se repiten las mismas ideas en distintos párrafos por lo que se aconseja su revisión. Para dar coherencia y orden lógico, el párrafo décimo debe aparecer antes que el noveno.
- Se debe completar la fórmula promulgatoria del Decreto con la siguiente expresión “«oído» o «de acuerdo con» el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha”, según convenga y una vez visto el dictamen de este órgano.
- En el texto del Decreto se regulan aparte del Comité de Ética de los Servicios Sociales y de Atención a la Dependencia, las Comisiones sectoriales, Espacios de reflexión ética y Comisiones técnicas, si bien se aconseja delimitar las funciones y competencias ya que no aparecen diferenciadas, con el riesgo de



solapamiento que ello puede conllevar. Así por ejemplo del texto del articulado no se aprecia la diferencia entre una comisión sectorial o un comité técnico. Ejemplo de ello:

El artículo 4.2 dispone: *“Excepcionalmente, se podrán crear comités con carácter sectorial, cuando las cuestiones suscitadas se circunscriban a un área de actuación concreta y constituyan un número representativo de peticiones de asesoramiento en la toma de decisiones ante posibles problemas o conflictos éticos que se susciten en la intervención social.”*

Por su parte, el artículo 8.6 establece: *“Se podrán crear comisiones técnicas integradas por miembros del Comité y por personas expertas en las materias objeto de estudio del Comité en las que se precise de un asesoramiento técnico especializado”.*

-El artículo 7 adolece de mala técnica normativa. Debería recoger que supletoriamente se rige por lo dispuesto en la sección tercera del capítulo segundo del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público sobre órganos colegiados sin necesidad de citarlos expresamente y de distinguir si tienen carácter básico o no.

-El artículo 8.3 dispone :*“Las personas que formen parte del Comité deberán tener formación específica en ética o adoptar el compromiso de tenerla en el plazo máximo de un año a contar desde su nombramiento como miembro del Comité y al menos la mitad de ellas deberán acreditar cien horas de formación en dicha materia”* (el subrayado es nuestro). Se propone la revisión del artículo en los términos en los que está redactado. El que los miembros no sean expertos en ética sino que basta con adquirir un compromiso de formarse en el plazo máximo de un año crea inseguridad jurídica. Además no se establece ningún mecanismo para comprobar tal extremo ni ninguna consecuencia en caso de incumplimiento, ni tampoco se concreta qué clase de formación se requiere o cuál es la titulación exigida, sino sólo acreditar cien horas. En definitiva, se considera que debe concretarse la redacción del artículo.



- El artículo 8.4 establece: *"La pertenencia al Comité será siempre voluntaria y a título individual, nunca en representación de ninguna entidad o colectivo."* El que la pertenencia al Comité sea a título individual no se compagina bien con lo previsto en su apartado tercero, ya que el Comité lo integran por ejemplo, personas de entidades del tercer sector, de universidades, colegios profesionales... luego es obvio que formarán parte del Comité en representación de la entidad y nunca a título individual.

- En el artículo 13 dentro de las funciones del Comité, en el apartado h) se señala *"Elaborar una memoria anual sobre su actividad que se remitirá al Consejo Asesor de Servicios Sociales."* No se alcanza a comprender que la memoria sea remitida al Consejo Asesor que es otro órgano consultivo y asesor de la Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales y no por ejemplo a la persona titular de la Consejería en materia de servicios sociales y de atención a la dependencia.

-El apartado segundo del artículo 18 referente a la válida constitución del Comité debe acomodarse a lo previsto en el artículo 17 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, que tiene carácter básico.

-La disposición derogatoria única incurre en mala técnica normativa y no observa lo previsto en el número 12 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005. Las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor. En el caso de que se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma disposición derogatoria.

-De conformidad con el punto 4 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 *"Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias. No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación*



legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)".

Es frecuente la reproducción a lo largo del Decreto, de artículos de la Ley 40/2015 sobre los órganos colegiados.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1 a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se emite informe FAVORABLE al texto del Proyecto de Decreto del Comité de Ética de los servicios sociales y de atención a la dependencia de Castilla-La Mancha.

Conforme al artículo 10.5.b) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha los informes de los Letrados del Gabinete Jurídico no son vinculantes, salvo que alguna norma así lo establezca.



Castilla-La Mancha

Es todo cuanto este Gabinete tiene el honor de informar, no obstante, Vd. decidirá.

En Toledo a 3 de abril de 2019

LA LETRADA

LA DIRECTORA DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.

