

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL ESTATUTO DE LOS CENTROS DE PERSONAS MAYORES DE CASTILLA-LA MANCHA, EMITIDO POR EL GABINETE JURÍDICO

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico consulta del Secretaria General de la Consejería de Bienestar Social, relativa al asunto de referencia.

En virtud de lo dispuesto en 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., en su artículo 10.1 a) se emite el presente informe.

Para la elaboración de este informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

1.- Resultado de la consulta pública (art 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) realizada a través del portal de Transparencia del 2 al 21 de julio de 2021 (Acuerdo Consejo de Gobierno de 28-02-2017)

De este modo se cumple el ulterior Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de febrero de 2022 dictado tras la S. del TC 55/2018, de 24 de mayo) (DOCM de 11-02-2022)

2.- Memoria de análisis de impacto normativo de 22-07-2021 (memoria justificativa del proyecto)

3.- Resolución de la Consejera de Bienestar Social de 23-07-2021 por la que se autoriza la tramitación de Proyecto de Decreto.

4.- Informe de la Secretaría General favorable al proyecto de 20-12-2021

5.- Informe de Impacto por razón de género

6.- Informe del Coordinador de calidad de la Consejería sobre adecuación a la normativa de racionalización, simplificación y reducción de cargas de 20-12-2021

7.- Informe de la Inspección General de Servicios de 21-12-2021

- 8.- Resolución por la que se acuerda el inicio del procedimiento de participación ciudadana y apertura de este periodo publicado en DOCM el 17-12-2021.
- 9.- Alegaciones presentadas en este periodo (de 28-12-2021 a 25-01-2022), Informe de la D.G. de Mayores sobre el tratamiento de estas alegaciones.
- 10.- Informe de resultados del procedimiento de participación ciudadana de 31-01-2022 e Informe final de conclusiones del procedimiento de participación ciudadana de 8-02-2022.
- 11.- Publicación en el DOCM de 11-02-2022 del extracto del Informe final de las alegaciones.
- 12.- Constan los siguientes Certificados favorables:
 - del Consejo de las personas Mayores de Castilla-La Mancha de 23-08-2021
 - del Consejo asesor de Servicios Sociales reunido el 24-11-2021
 - de la Comisión para el dialogo civil con la mesa del tercer sector social de Castilla-La Mancha reunido el 29-11-2021.
- 13.- Se han realizado dos textos del Proyecto: el primero de 21-12-2021 y el segundo, examinado en este Informe, de 3-02-2022

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. ÁMBITO NORMATIVO

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en su artículo 31.1.20 atribuye competencia exclusiva a la Junta de Comunidades en materia de asistencia social y servicios sociales; promoción y ayuda a menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, personas con discapacidad y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación y en su art.4.2 atribuye a los poderes públicos regionales la facultad de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del



individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la región.

En el ejercicio de dichas competencias se aprobó la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de CLM, y su art 73 relativo a Participación en el ámbito de los centros dice: *En los centros públicos donde se presten servicios sociales y en los privados que reciban financiación pública, deberán establecerse procesos de participación democrática de las personas usuarias o de sus familiares o representantes legales, de la forma que se establezca reglamentariamente.*

SEGUNDO. PROCEDIMIENTO Y FORMA

I.-

El Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común regula la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. Se ha dado cumplimiento de los trámites exigidos en los art. 129 a 131 de la Ley 39/2015

El **procedimiento de elaboración** de un decreto ha de ajustarse a lo previsto en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y revestirá alguna de las formas previstas en el artículo 37 del mismo texto legal.

En este sentido destaca el artículo 36 de la Ley 11/2003 que 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. Dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por 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. Así ha ocurrido en el presente supuesto a la vista de la documentación que compone el expediente administrativo.

En el caso del Proyecto sometido a Informe, se ha emitido Memoria justificativa, en la que se indica que el objetivo de la norma, es regular el régimen jurídico de los centros de mayores. El artículo 2 del proyecto entiende por tal: a) los órganos de participación y representación de los centros (según el texto los regulados en su Capítulo II: Asamblea, Consejo) y b) procedimiento sancionador.

Tanto la Memoria justificativa, como la parte dispositiva del Proyecto hacen referencia al Art 73 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre. Igual alusión se hace en toda la justificación de la norma, esto es, a que en los centros deberán establecerse procesos de participación democrática de los usuarios, sus familiares y representantes legales.

El proyecto excede del objeto de régimen jurídico definido en el art 2 del Proyecto y de la Memoria justificativa, más allá de la regulación de los órganos de participación, el Proyecto regula: reglamento del régimen interior de los centros (órganos de dirección de los centros, servicios básicos y complementarios, régimen de asociación, derechos y deberes de los usuarios, y régimen sancionador de los centros).

Por lo tanto, la memoria justificativa y la definición del art. 2 del Proyecto son insuficientes, para comprender el título amplio del Proyecto, Estatuto de los centros.

II.-



En cuanto a los **dictámenes e información pública** hay que señalar que el artículo 36.3 de la Ley 11/2003 determina que *“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.”.

Puede destacarse en el presente supuesto que se ha dado traslado al Consejo de las personas Mayores de Castilla-La Mancha, al Consejo asesor de Servicios Sociales y a la Comisión para el dialogo civil con la mesa del tercer sector social de Castilla-La Mancha.

Se ha dado trámite de información pública, audiencia, cumpliendo de este modo lo previsto en el art 133.2 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Se realizó consulta pública (art 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) a través del portal de Transparencia del 2 al 21 de julio de 2021 (Acuerdo Consejo de Gobierno de 28-02-2017). De este modo se cumple el ulterior Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de febrero de 2022 dictado tras la S. del TC 55/2018, de 24 de mayo) (DOCM de 11-02-2022)

III.-

Como indica el artículo 37 de la Ley 11/2003, las decisiones del Consejo de Gobierno y de sus miembros, revisten las **formas** y se producen en los términos previstos en el precepto y concretamente adoptarán la forma de Decretos del Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, las aprobatorias de normas que sean competencia de éste y cualesquiera otras para las que una ley prevea dicha forma y la de Decretos del Consejo de Gobierno, las aprobatorias de normas reglamentarias de competencia de éste; requiriéndose para su efectividad la firma del Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (todo ello conforme a los apartados 1 b) y c); y 2 a) del artículo 37 de la Ley 11/2003).

Por lo tanto, la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno.

IV.-

El artículo 54. 4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, determina que habrá de recabarse **dictamen del Consejo Consultivo** cuando se traten "*Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones*".

Conforme al artículo 36.5 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha "*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.*"



V.-

I

El artículo 6 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad de Castilla-La Mancha determina la obligación de que todas las disposiciones de carácter general que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha incorporen 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.

En el presente supuesto se cumple esta previsión con la incorporación del informe sobre impacto de género.

No consta en el expediente el informe del impacto demográfico exigido por el artículo 8 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, que dispone:

“1. En los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y de disposiciones reglamentarias que las desarrollen, así como en la elaboración de planes y programas que se tramiten por la Administración Regional, se deberá incorporar un informe sobre impacto demográfico, teniendo en cuenta la perspectiva de género, que analice los posibles efectos sobre las zonas rurales con problemas de despoblación y establezca medidas para adecuarla a la realidad del medio rural y para luchar frente a la despoblación...”

II

La Memoria justificativa, indica que no será preciso realizar una memoria económica. Evidentemente, la elaboración de la norma no implica impacto presupuestario o económico, sin embargo, el texto del Proyecto prevé el pago de dietas y desplazamientos para los miembros del Consejo del centro (art 20), por lo que la implementación del Proyecto, Decreto en su día, si implicará un

impacto económico, que deberá ser tenido en cuenta por el órgano competente en materia de presupuestos.

III

Se ha emitido Informe de la Inspección General de Servicios sobre normalización y racionalización de los procedimientos administrativos.

Se han cumplido las Instrucciones sobre Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017.

TERCERO. FONDO

I.-

En relación con la estructura de la norma, el texto propuesto consta de parte expositiva que justifica la norma en el art 73 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de CLM, es decir, en el proceso de participación democrática de los usuarios y demás personas. La denominación del Proyecto de Decreto es mucho más amplia “Estatuto de centros” y el contenido del Proyecto va mucho más allá, tal y como hemos indicado anteriormente, de lo que se define como objeto del Proyecto en el art 2. Por lo que no existe correlación entre la identificación del Proyecto, su justificación y su contenido.

El Capítulo I relativo a Disposiciones Generales, artículos 1 y 2: objeto y régimen jurídico, ya ha sido comentado anteriormente.

El Capítulo II. Centros, personas asociadas y dirección de los centros. Comprende los art. 3 a 11. Regula régimen interior de los centros y servicios; régimen de asociación y acceso; dirección de los centros, mención especial se hace de la referencia a ordenanzas de los centros y las funciones que les atribuye el art 11, que deberán guardar relación con las funciones propias de este colectivo, reguladas normativamente.



En el capítulo III, art. 12 a 22 se regula el régimen de participación y representación:

En art 13. Asamblea, se refiere a personas que representan a la Administración Automica, cuando parece que el art 15 hace referencia un solo representante.

El apartado 7 de este artículo hace mención a los acuerdos adoptados deberán ser aprobados por la Administración Autonómica, se cree prudente que debería concretarse un órgano.

El art 15. Consejo. Se recomienda por coherencia que se haga referencia a la Presidencia, secretaría y suplentes, puesto que a ellos se refieren los artículos siguientes. Además, se menciona como procedimiento de elección de los asociados el regulado en el Capítulo VI, cuando se refiere al V, ya que el VI es el régimen sancionador.

En el Capítulo IV se regulan derechos y deberes de los asociados (que van más allá del régimen de participación)

El Capítulo V. Procedimiento de elección de los representantes de las personas asociadas.

Mención aparte merece el Capítulo VI. Régimen sancionador. El principio de legalidad en el ámbito sancionador implica la existencia de una *lex previa* que reconozca la potestad sancionadora y una norma con rango de Ley que describa la conducta sancionada (*Lex certa*). El art 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del sector Público establece:

Principio de tipicidad.

1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las



que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.

Por lo tanto, la norma reglamentaría podrá complementar (incluir especificaciones o graduaciones), pero en ningún caso crear o constituir nuevas infracciones o sanciones. Y en este caso, la clasificación de infracciones del art. 39 del texto (exclusivamente para asociados), algunas de ellas, tienen difícil acogimiento en la regulación legal de las infracciones previstas en los art.85 a 87 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios Sociales. Así, entre las leves: inadecuada higiene y limpieza corporal, en las graves: demorar pago de un mes de los servicios. Y lo mismo cabe decirse respecto a las sanciones, así en el caso de las leves: la Ley solo prevé multa, sin embargo, el Proyecto prevé la amonestación y suspensión de derechos.

Lo mismo cabe decirse de la medida cautelar de expulsión de los asociados, cuando el art 92 de la Ley solo prevé medidas cautelares respecto de los centros y profesionales.

No se respecta, por tanto, el principio de legalidad sancionadora.

Por último, el texto prevé Una D.A única, una D. Derogatoria de la Orden 29 de diciembre de 1997 y tres D. Finales, regulando la última la entrada en vigor al mes de su publicación en el DOCM

CONCLUSIÓN

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 el presente informe con la observación esencial mencionada, al no respetar el principio de legalidad sancionadora.

El proyecto excede también del objeto de régimen jurídico definido en el art 2 del proyecto y de la memoria justificativa



Castilla-La Mancha



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

En Toledo a fecha de firma

La letrada

Vº B Directora de los Servicios Jurídicos