



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 117/2022

Excma. Sra.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Fernando Andújar Hernández,
Consejero

D. Antonio Conde Bajén,
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 21 de abril de 2022, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 24 de marzo de 2022, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al proyecto de Decreto del régimen de autorización administrativa y comunicación, acreditación, registro e inspección de los servicios sociales en Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Consulta pública previa.- Mediante anuncio publicado en el Portal de Participación Ciudadana el 2 de febrero de 2021 se sustanció consulta pública previa sobre el proyecto de Decreto de régimen de autorización, comunicación, acreditación, registro e inspección de los



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

servicios sociales en Castilla-La Mancha. En dicho trámite se otorgaba un plazo que finalizaba el día 22 de febrero de 2021 con el objeto de que las personas y entidades que así lo considerasen oportuno hiciesen llegar sus opiniones sobre los aspectos planteados.

Del resultado de dicho proceso participativo fue emitido informe por la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social con fecha 24 de febrero de 2021 en el que se recogían las alegaciones presentadas durante dicho trámite.

Segundo. Memoria de análisis de impacto normativo.- El 15 de noviembre de 2021 la Secretaria General de la Consejería proponente suscribió memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de Decreto.

En él se analiza la oportunidad de la propuesta deteniéndose en su motivación, objetivos y alternativas, significando que el proyecto normativo tiene por objeto desarrollar parcialmente la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, y en concreto el título VI relativo a las actuaciones administrativas en materia de servicios sociales y el título XIII del régimen sancionador. Se examina a continuación el contenido del proyecto de Decreto, así como su adecuación al orden de distribución de competencias y derogaciones normativas que conlleva. Seguidamente se consideran los diferentes impactos previstos con su aprobación, presupuestario y económico, sobre la competencia y la unidad de mercado, sobre simplificación administrativa y reducción de cargas, por razón de género, en la infancia, adolescencia, familia y en las personas con discapacidad.

Tercero. Autorización de inicio y primer borrador de proyecto de Decreto.- En atención al contenido de la memoria citada, el 16 de noviembre de 2021, la Consejera de Bienestar Social autorizó el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto.

Se incorpora seguidamente un primer borrador datado a 17 de noviembre de 2021 que consta de una parte expositiva, 54 artículos estructurados en seis capítulos, ocho disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria, cuatro finales y dos anexos.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Cuarto. Informe del Consejo Asesor de Servicios Sociales.- Conforme se acredita con el certificado expedido por su Secretaria, el Consejo Asesor de Servicios Sociales, en reunión mantenida el día 24 de noviembre de 2021, informó el proyecto de Decreto.

Quinto. Informe de la Comisión para el diálogo civil con la Mesa del Tercer Sector Social.- Según certificación expedida por la Secretaria de la Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social, dicho órgano, en sesión celebrada el día 29 de noviembre de 2021, informó y valoró favorablemente el proyecto de Decreto.

Sexto. Información pública.- Mediante resolución de la Secretaría General de 17 de diciembre de 2021, se dispuso la apertura de un período de información pública por un plazo de 20 días hábiles, para que cualquier persona interesada pudiese formular observaciones, sugerencias o las alegaciones que estimase pertinentes. Ello se llevó a efecto mediante su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 247, de 27 de diciembre de 2021.

Asimismo, y según certificación expedida por la Inspectora General de Servicios, la resolución de apertura del período de información pública, estuvo expuesta en el Tablón de Anuncios Electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha entre el 28 de diciembre de 2021 y el 25 de enero de 2022.

Se incorpora al expediente a continuación un escrito de alegaciones el texto del proyecto presentado por Comisiones Obreras. El texto de las mismas fue informado por la Secretaria General con fecha 3 de febrero de 2022, argumentado las razones de su no aceptación.

Séptimo. Informe de la Secretaria General.- El 20 de diciembre de 2021 por la Secretaria General del departamento impulsor de la iniciativa, en el que tras exponer su ámbito normativo y competencial y describir su contenido, manifestaba el carácter de reglamento ejecutivo que presenta el proyecto. Describía, a continuación, el procedimiento a seguir para su aprobación, y concluía emitiendo informe favorable al mismo por respetar en su integridad el ordenamiento jurídico que resulta de aplicación.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Octavo. Informe de impacto por razón de género.- El 1 de febrero de 2022 fue emitido informe por la Secretaria General en relación con el impacto por razón de género. Una vez identificada la norma y su marco legal, analizaba su pertinencia y previsión de efectos sobre la igualdad de género, concluyendo que *“Este proyecto de decreto no supone, ni en el fondo ni en la forma, impacto que pudiera afectar a las situaciones de discriminación por razón de género. [] De esta manera se puede concluir que la valoración del impacto de género es positiva, no es discriminatoria, por lo que se hace constar a efectos de lo establecido en el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha [...]”*.

Noveno. Informe sobre el desarrollo del proceso participativo.- Se acompaña a continuación en el expediente remitido un informe final sobre el proceso participativo suscrito con fecha 3 de febrero de 2022 por la Secretaria General. En el mismo se da cuenta del resultado final de dicho proceso e incluye un anexo en el que se especifican cada una de las aportaciones realizadas al borrador del proyecto de Decreto con indicación de las que han sido total o parcialmente consideradas y en caso de que no la causa que lo motiva.

El extracto del citado informe fue publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 29 de 11 de febrero de 2022.

Décimo. Informe sobre racionalización y simplificación administrativa y reducción de cargas.- Con fecha 17 de febrero de 2022, el Responsable de Calidad e Innovación emitió informe favorable al proyecto de Decreto por considerar que, analizado su contenido, impone a sus destinatarios las cargas administrativas estrictamente necesarias.

Undécimo. Informe de la Inspección General de Servicios.- El 21 de febrero de 2022, fue emitido informe por Inspector de Servicios en el que se afirma que el proyecto de Decreto se ajusta y cumple con la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Duodécimo. Segundo borrador e informe del Gabinete Jurídico.-

Se incorpora a continuación en el expediente remitido un segundo borrador de proyecto de Decreto de idéntico contenido que el primero, si bien incorpora dos formularios de solicitudes, uno de comunicación de inicio de la prestación y un último de acreditación de la calidad de los servicios.

Dicho borrador fue sometido a informe del Gabinete Jurídico, quien, a través de uno de sus Letrados con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos, evacuó informe con fecha 28 de febrero de 2022.

Desde el punto de vista procedimental se advierte en el citado informe sobre la necesidad de incorporar los informes preceptivos del Consejo Regional de Municipios y sobre impacto demográfico. En cuanto al contenido se efectúan observaciones de diferente calado que afectan a varios artículos del proyecto normativo.

Tales alegaciones fueron informadas por la Secretaría General de Bienestar Social con fecha 15 de marzo de 2022, en el que se indica el tratamiento dado a cada una de ellas.

Decimotercero. Informe de impacto demográfico.- Se une a continuación al expediente el informe de impacto demográfico del proyecto de Decreto suscrito por la Secretaria General de Bienestar Social con fecha 9 de marzo de 2022. En él se indica a modo de conclusión que la noma “[...] *no incorpora medidas con incidencia en las políticas públicas de la lucha frente a la despoblación, dado que su ámbito material es exclusivamente de carácter organizativo y procedimental de la administración*”, por lo que “[...] *el impacto demográfico de la norma es neutro*”.

Decimocuarto. Informe del Consejo Regional de Municipios.-

Según se acredita con la certificación expedida por el Secretario del Consejo Regional de Municipios, dicho órgano en su sesión celebrada el día 17 de marzo de 2022, acordó informar favorablemente, por unanimidad, el proyecto de Decreto.

Decimoquinto. Proyecto de Decreto.- El proyecto de Decreto sometido a dictamen cuenta con una parte expositiva, cincuenta y cuatro artículos divididos en seis capítulos y alguno de estos en secciones, siete



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria, tres finales y dos anexos.

La parte expositiva alude al marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición proyectada, se describe su contenido y se reseña en amplios términos el cumplimiento de los principios de buena regulación.

El Capítulo I, “*Disposiciones generales*”, comprende los artículos 1 a 5 relativos al objeto, definiciones, ámbito de aplicación de la norma, régimen jurídico, y obligaciones de las entidades.

El Capítulo II, “*Autorización administrativa y comunicación*”, integra los artículos 6 al 23 estructurados, a su vez, en tres Secciones. La Sección 1ª, “*Régimen de autorización administrativa*”, regula el concepto de autorización administrativa y la competencia en su otorgamiento -artículo 6-; los tipos de autorizaciones y requisitos para obtenerlas -artículos 7 y 8-; el informe facultativo previo de adecuación del proyecto de obra, edificación e instalación -artículo 9-; la solicitud de autorización -artículo 10-; la documentación a aportar con la solicitud de autorización de funcionamiento, de modificación sustancial y de cese del servicio -artículos 11, 12 y 13-; el procedimiento de autorización -artículo 14-; la autorización sometida a condición -artículo 15-; y la revocación de la autorización -artículo 16-. La Sección 2ª, “*Régimen de comunicación*”, aborda los actos sujetos al régimen de comunicación -artículo 17-; así como los requisitos de la comunicación, su formalización y efectos -artículos 18 al 20-. Finalmente, en la Sección 3ª, “*Medidas preventivas*”, se incluye regulación atinente a la suspensión de la actividad -artículo 21-; medidas cautelares -artículo 22- y la clausura de la actividad -artículo 23-.

El Capítulo III, “*Acreditación de la calidad*”, incluye los artículos 24 al 27, referidos, respectivamente, al concepto y requisitos, competencia y procedimiento y vigencia de la acreditación y su revocación.

El Capítulo IV, “*El Registro de los Servicios Sociales*”, comprende los artículos 28 al 39. En ellos se aborda su objeto y adscripción -artículo 28; finalidad y estructura -artículos 29 y 30-; las clases de asientos registrales -artículo 31-; la ficha y número registral -artículo 32-; los datos registrales



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

-artículo 33-; la inscripción registral -artículo 34-; la variación de datos y actualización -artículo 35-; la cancelación de la inscripción -artículo 36-; la anotación de sanciones -artículo 37-; y la publicidad y difusión del número registral -artículo 38 y 39-.

El Capítulo V, “*La inspección de servicios sociales*”, incluye los artículos 40 al 52. Es objeto de regulación el concepto y adscripción de dicha inspección -artículo 40-; ámbito de actuación y principios informadores -artículos 41 y 42-; el personal inspector -artículo 43-; sus funciones -artículo 44-; la planificación de la actividad inspectora -artículo 45-; la actuación inspectora -artículo 46-; las denuncias -artículo 47-; el procedimiento inspector -artículo 48-; el acta e informa de inspección -artículo 49-; los efectos de la actuación inspectora -artículo 50-; el deber de colaboración y la obstrucción a la misma -artículos 51 y 52-.

El Capítulo VI, “*El régimen sancionador*”, comprende dos artículos referidos al ejercicio de la potestad sancionadora -artículo 53- y a los sujetos responsables -artículo 54.

La disposición adicional primera se refiere a los “*Servicios sociales dependientes de la Administración autonómica*”; la segunda al “*Régimen especial de autorización administrativa de funcionamiento*”; la tercera a la “*Denominación de los servicios*”; la cuarta a las “*Habilitaciones de personal en materia de inspección*”; la quinta a las “*Condiciones materiales y funcionales básicas de servicios sin regulación específica*”; la sexta a los “*Servicios excluidos del ámbito de aplicación de este decreto*”; y la séptima a la “*Incorporación de inscripciones registrales, su adaptación y convalidación*”.

La disposición transitoria tiene por objeto los expedientes en tramitación.

La disposición derogatoria deja sin efecto el Decreto 53/1999, de 112 de mayo, de desarrollo reglamentario de la Ley 3/1994, de 3 de noviembre, de Protección de los Usuarios de Entidades, Centros y Servicios Sociales en Castilla-La Mancha, e indica que quedará derogado el Decreto 170/2002, de 3 de diciembre, por el que se regulan las guardias localizadas de los equipos



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

interdisciplinares de menores, cuando entre en vigor la orden que regule la materia objeto del mismo.

La disposición final primera modifica el Decreto 281/2004, de 10 de diciembre por el que se establece el régimen jurídico de los Centros de Atención a Personas con Discapacidad Física de Castilla-La Mancha y el procedimiento de acceso a los mismos; la segunda hace lo propio con el Decreto 88/2017, de 5 de diciembre por el que se regulan las condiciones mínimas exigidas a los centros y servicios destinados a la atención a personas con discapacidad en Castilla-La Mancha; y la tercera fija la entrada en vigor del decreto a los tres meses de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

El anexo I regula las condiciones materiales y funcionales básicas de los servicios sin regulación específica; y el II establece la ficha de convalidación de la inscripción en el Registro de Servicios Sociales.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 24 de marzo de 2022.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se solicita el dictamen de este Consejo Consultivo sobre proyecto de Decreto del régimen de autorización administrativa y comunicación, acreditación, registro e inspección de los servicios sociales en Castilla-La Mancha, fundando tal solicitud en lo previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que establece que este órgano



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

deberá ser consultado en el caso de *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como de sus modificaciones”*.

Tanto en la memoria como en la parte expositiva del proyecto se manifiesta que la iniciativa reglamentaria sometida a consideración de este órgano consultivo se dicta para desarrollar parcialmente la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha (en adelante LSS), en concreto el Título VI que trata de las *“Actuaciones administrativas en materia de servicios sociales”* y el Título XIII referido al *“Régimen sancionador”*.

De otra parte, el desarrollo reglamentario de la Ley es atribuido expresamente al Consejo de Gobierno en su artículo 57, apartado c).

Por lo tanto, en la medida en que el Decreto proyectado da cumplimiento al citado mandato legal desarrollando y completando la regulación prevista en los mencionados títulos, debe admitirse que ostenta la condición de reglamento dictado en ejecución de la ley, por lo que en virtud del artículo 54.4 citado se emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado *“De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria -principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas-, si bien su aplicabilidad a las Comunidades Autónomas debe entenderse atemperada restrictivamente por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la sentencia n.º 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que regula el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Consejo de Gobierno. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o 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”*. Añade, en el apartado tercero, 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”*.

El expediente que se examina comienza con la consulta pública previa efectuada a través del portal web de la Administración regional conforme a lo exigido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, trámite en el cual fueron presentadas varias opiniones y propuestas, conforme se acredita mediante el correspondiente informe.

Tras de ello, la Secretaria General de Bienestar Social suscribió memoria justificativa del proyecto a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 2 del citado artículo 36, en la que se detallan los objetivos, conveniencia e incidencia de la iniciativa, atendiendo además a los diferentes impactos derivados de la misma, en concreto desde el punto de vista económico y presupuestario -cuya incidencia se niega al no ser necesario realizar inversión alguna para la puesta en funcionamiento de las medidas que



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

contempla el proyecto-, de simplificación administrativa y reducción de cargas, sobre la unidad de mercado, en la infancia y adolescencia, en la familia y sobre discapacidad.

Tal memoria fue elevada a la titular del departamento, quien autorizó la iniciativa de la elaboración de la norma respetando lo exigido en este último precepto.

El trámite de información pública se ha sustanciado, según exige el artículo 36.3, mediante la publicación de anuncio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 247 de 27 de diciembre de 2021, poniendo de manifiesto el expediente de elaboración de la norma y otorgando un plazo de veinte días para que cuantos se hallaran interesados pudieran formular alegaciones o sugerencias.

Asimismo, el proyecto fue sometido al procedimiento de participación ciudadana regulado en los artículos 12 al 17 de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación Ciudadana.

Los resultados de ambos trámites figuran documentados en sendos informes suscritos por la Secretaria General, en los que se recoge de forma suficientemente pormenorizada las alegaciones formuladas por personas, colectivos y entidades que han intervenido y se recoge y justifica el tratamiento otorgado a las mismas.

Consta así mismo que el proyecto de Decreto fue sometido a valoración e informe de los siguientes órganos colegiados: del Consejo Asesor de Servicios Sociales, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 70.1.e) de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha; de la Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9.1.a) del Decreto 81/2020, de 15 de diciembre, de la Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha; y del Consejo Regional de Municipios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77.a) de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

Al expediente se acompañan, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36.3 primer párrafo, los siguientes informes:



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- Informe de la Secretaria General del departamento impulsor de la iniciativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.c) del Decreto 86/2019, de 16 de julio, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Bienestar Social.

- Informe de impacto de género que requiere el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha.

- Informe sobre racionalización y simplificación administrativa y reducción de cargas, exigido por el artículo 34.1.a) del Decreto 69/2012, de 29 de marzo, por el que se regulan las actuaciones sobre calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.1.a) 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.

- Informe sobre impacto demográfico, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1 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.

- Informes de la Secretaria General en los que se describen las alegaciones formuladas en las sucesivas fases de la tramitación y se recoge y justifica el tratamiento otorgado a las mismas.

Con excepción del informe del Gabinete Jurídico que advierte sobre determinados aspectos procedimentales necesitados de cumplimentación y otros que atañen a determinados preceptos del proyecto de Decreto, en los restantes informes no ha sido planteada objeción alguna a la aprobación de la disposición, reseñando únicamente en algunos casos aspectos de mejora del texto.

Es de advertir la carencia de un informe que acometa el análisis de la norma desde la específica perspectiva del denominado “*impacto de discapacidad*”, y ello pese a que el proyecto de Decreto aborda en sus



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

disposiciones finales primera y segunda la reforma del Decreto 281/2004, de 10 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de los Centros de Atención a Personas con Discapacidad Física de Castilla-La Mancha y el procedimiento de acceso a los mismos, así como del Decreto 88/2017, de 5 de diciembre, por el que se regulan las condiciones mínimas exigidas a los centros y servicios destinados a la atención a personas con discapacidad en Castilla-La Mancha.

El artículo 6 de la citada Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, titulado *“Informe de impacto de discapacidad”*, 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 y afecten a las personas con discapacidad, deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de discapacidad que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las personas con discapacidad y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato”*.

Es cierto que en la memoria suscrita por la Secretaria General se expresa en relación con el impacto del proyecto de Decreto en las personas con discapacidad que tiene un carácter positivo *“[...] dado que también están incluidos en su ámbito de aplicación los centros y servicios destinados a la atención de las personas con discapacidad, así como la función de la inspección y el control de los servicios destinados a este colectivo, con el objetivo principal de garantizar sus derechos”*. pero ello no es óbice para señalar que podría haberse redactado un informe específico que atendiese expresa y formalmente a la exigencia de esa índole impuesta en el ya mentado precepto legal.

Entre la documentación remitida figuran dos borradores de la norma que han sido redactados durante la sustanciación del procedimiento, conforme a las aportaciones y propuestas que se iban realizando.

El expediente así conformado y el proyecto de Decreto resultante han sido remitidos finalmente a este Consejo Consultivo a los efectos de emisión del preceptivo dictamen, previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El expediente consta de un índice documental y se halla ordenado desde el punto de vista cronológico, lo que ha facilitado su examen y la apreciación de su contenido.

En virtud de lo expuesto cabe concluir afirmando que en la tramitación del proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en la normativa de aplicación, procediendo acometer el examen de su contenido, si bien previamente se hace preciso esbozar las líneas principales atinentes al marco normativo y competencial en el que se insertará la norma propuesta.

III

Marco normativo y competencial.- El proyecto de Decreto que se dictamina tiene por objeto el establecimiento del régimen de autorización administrativa y comunicación, registro e inspección de los servicios sociales en Castilla-La Mancha.

El principal título competencial que habilita a la Comunidad Autónoma para abordar este proyecto normativo se encuentra reconocido en el artículo 31.1. 20ª del Estatuto de Autonomía que contempla la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades en relación con la *“Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*. No obstante y teniendo en cuenta el marcado carácter procedimental de varios de sus artículos al abordar la regulación de los procedimientos de autorización administrativa y comunicación, o de acreditación de la calidad de los servicios sociales, debe traerse a colación como título competencial también habilitante de la aprobación del proyecto normativo pretendido, el contenido en el artículo 31.1.28ª que atribuye a la Comunidad Autónoma, también con carácter exclusivo, la competencia en materia de *“Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En ejercicio de la referida competencia principal la Comunidad Autónoma aprobó la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, con el objeto de garantizar el derecho universal a la protección social, regular los servicios sociales, ordenar y estructurar el Sistema Público de Servicios Sociales, asegurar la atención social a través de las prestaciones garantizadas por dicho sistema, establecer el marco normativo de la actividad de iniciativa privada, así como definir los criterios y garantizar los estándares de calidad en la prestación de servicios.

Dicha Ley define los servicios sociales como el conjunto de prestaciones y equipamientos de titularidad pública y privada que se destinen a la atención social de la población, y establece que la iniciativa privada que participe en los mismos habrá de ajustarse a lo en ella previsto “[...] *bajo la autorización, la inspección, el control y el registro de la Administración de la Comunidad Autónoma*” (artículo 3.2).

Asimismo y como principio rector del Sistema Público de Servicios Sociales, contempla el denominado de “*responsabilidad pública*”, en virtud del cual las Administraciones “[...] *mantendrán sobre el conjunto de los servicios sociales, en el ámbito de sus respectivas competencias, las funciones de planificación, ordenación, supervisión, control, inspección, régimen sancionador y de autorizaciones de centros, servicios y prestaciones para asegurar la calidad y garantizar los derechos de las personas usuarias de los servicios sociales*” (artículo 6.1.a).

La regulación de la materia que ahora es objeto de desarrollo reglamentario se contiene en el Título VI de dicha Ley, que bajo el título de “*Actuaciones administrativas en materia de servicios sociales*”, regula la autorización, acreditación de la calidad, registro, inspección y control de las entidades, centros y servicios de titularidad pública o privada; así como en el Título XIII, referido al régimen sancionador.

En relación con el ámbito de la intervención administrativa que contempla la Ley citada, es preciso hacer referencia a la importante innovación en la materia que supuso la aprobación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, -la denominada “*Ley Paraguas*”-, que incorporó al ordenamiento



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

jurídico español de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. En ella se establece un principio general según el cual el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no estarán sujetos a un régimen de autorización -con las excepciones que contempla en su artículo 2.2 respecto de su ámbito de aplicación-, de tal modo que únicamente podrán mantenerse regímenes de autorización previa cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados; en particular, se considerará que no está justificada una autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador, para facilitar, si es necesario, el control de la actividad.

Precisamente y con el propósito de adaptar la LSS a la citada Ley 17/2009, de 23 de noviembre, la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2020, de 3 de febrero, del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha, dispuso que las referencias que en la citada LSS, se efectúan a las autorizaciones administrativas “[...] *se entenderán también realizadas a las comunicaciones o declaraciones responsables en los términos que se determine reglamentariamente*”.

Esta misma Ley 1/2020, de 3 de febrero, modificó la citada LSS en otro aspecto que por lo que aquí interesa es necesario resaltar, al ser objeto de desarrollo en el proyecto normativo que se somete a dictamen, como es que Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales previsto en el artículo 51 de la misma, pasa a denominarse “*Registro de Servicios Sociales*”.

El marco legal descrito ha de completarse haciendo referencia a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. El artículo 3 establece, entre otros principios, la atención integral e integrada, la calidad, sostenibilidad y accesibilidad de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia configurando, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

una red de que integra de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados.

La materia cuyo desarrollo se aborda en el proyecto de Decreto objeto de dictamen está regulada en la actualidad por el Decreto 53/1999, de 3 de noviembre, por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley 3/1994, de 3 de noviembre, de Protección de los Usuarios de Entidades, Centros y Servicios Sociales en Castilla-La Mancha. Su aplicación durante más de dos décadas, en desarrollo de una Ley actualmente derogada, así como la aprobación de la citada Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, justifican de forma suficiente la elaboración de un nuevo proyecto normativo en desarrollo de la actual LSS.

Procede ultimar este marco normativo aludiendo a tres normas reglamentarias cuya derogación en un caso, y modificación en otro pretende también acometerse con el proyecto de Decreto que se somete a dictamen. Se trata del Decreto 170/2002, de 3 de diciembre, por el que se regulan las guardias localizadas de los equipos interdisciplinares de menores; el Decreto 181/2004, de 10 de diciembre, que establece el régimen jurídico de los Centros de Atención a Personas con discapacidad física de Castilla-La Mancha y el procedimiento de acceso a los mismos; y el Decreto 88/2017, de 5 de diciembre, por el que se regulan las condiciones mínimas exigidas a los centros y servicios destinados a la atención a personas con discapacidad en Castilla-La Mancha.

IV

Observaciones de carácter esencial.- Conforme al marco normativo y competencial delimitado en la consideración precedente, se analizan en la presente aquellos preceptos del articulado que merecen reparo esencial.

Artículo 17. Actos sujetos al régimen de comunicación.- Se incluyen en este artículo, por contraposición al régimen de autorización regulado en la sección 1ª del capítulo II, los actos que están sujetos al régimen de comunicación a la consejería competente en materia de servicios sociales por parte de la entidades privadas, entre los que se incluyen: el inicio de la



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

prestación de un servicio que no requiera de centro; el que sí lo requiera y en el cual ya se esté prestando otro servicio social que tenga autorización administrativa; la modificación en la prestación de un servicio que no revista carácter esencial; el cambio en la entidad titular o gestora; y el cese de la actividad de un servicio.

La regulación de este nuevo régimen de comunicación viene a dar respuesta a la necesidad de actualización del régimen autorizador impuesto por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, incorporada al ordenamiento jurídico español por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. En ella se elimina, con carácter general, la necesidad de autorización previa para la realización de la actividad de servicio, si bien contempla en su artículo 2.2.j) determinadas excepciones entre las que se incluyen *“Los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas provistos directamente por las Administraciones Públicas o por prestadores privados en la medida en que dichos servicios se presten en virtud de acuerdo, concierto o convenio con la referida Administración”*. De esta regulación cabe colegir que los servicios sociales prestados directa o indirectamente (a través de operadores privados) por las Administraciones públicas, estarían excluidos del ámbito de aplicación de la citada Ley y por lo tanto resulta posible someterlos a una autorización previa.

No ocurre lo mismo con las entidades privadas que lleven a cabo prestaciones sociales no integradas en el Sistema Público de Servicios Sociales, servicios que no quedarían incluidos por ello en la excepción del citado artículo 2.2.j), por lo que en principio no deben quedar sometidos al régimen de autorización, si bien el artículo 5 de la precitada Ley lo permite con carácter excepcional siempre y cuando se respeten los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad en los términos que se indican en el mismo, lo que habrá de motivarse suficientemente en la normativa que establezca dicho régimen.

La LSS establece en su artículo 49.2 que *“La prestación de servicios sociales por parte de la entidades de iniciativa privada requerirá en todos los casos la obtención de autorización administrativa”*, Ley que aun dictada con



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

posterioridad a la citada Ley 17/2009, de 23 de noviembre, ha optado por mantener el régimen autorizatorio para todos los operadores privados, con independencia de que se hallen integrados o no en el Sistema Público de Servicios Sociales, así cabe deducirlo de la propia dicción del artículo en cuestión cuando señala la necesidad de obtener tal autorización para la prestación de servicios sociales *“en todos los casos”*.

Así pues, el régimen de comunicación previa que pretende establecer el proyecto de Decreto en los supuestos referidos a la prestación de un servicio que se contempla en los apartados a), b) y c) de su artículo 17, entra en colisión directa con el régimen previsto en la citada LSS.

Es cierto que como se indica en la parte expositiva del proyecto de Decreto, en virtud de la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2020, de 3 de febrero, del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha, se pretendió llevar a cabo una adaptación de la LSS a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, señalando al efecto que *“Las referencias que en la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, se efectúan a las autorizaciones administrativas se entenderán también realizadas a las comunicaciones o declaraciones responsables en los términos que se determine reglamentariamente”*.

No obstante lo cual entiende el Consejo, -aun sin entrar ahora en mayor debate en torno a la técnica normativa elegida para lograr tal propósito- que la generalidad de los términos de la disposición cuyo contenido se acaba de reproducir, sin referencia expresa a los supuestos concretos a los que cabría entender sustituida la preceptiva autorización por otro sistema de comunicación o declaración responsable, y sin que tal dicción vaya acompañada de la consiguiente modificación y/o derogación de los preceptos por ella afectados, no otorga cobertura suficiente en los supuestos que ahora se analizan para que por vía reglamentaria se pueda eludir la obtención de autorización administrativa prevista por la LSS, cuando de lo que se trata es de prestar servicios sociales por entidades de iniciativa privada.

Téngase en cuenta que como ya ha sido advertido, la propia Ley 17/2009, de 23 de noviembre, permite mantener con carácter excepcional tal régimen de autorización para los prestadores de servicios, cuando se respeten los citados principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

principios cuya concurrencia ha sido justificada en la memoria justificativa y en la parte expositiva del proyecto aduciendo, entre otras razones, que: “[...] *El régimen de autorización constituye el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de dichos objetivos, dado que no existen medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado*”; que la articulación de sistema de comunicación y control a posteriori es “[...] *insuficiente para garantizar la seguridad de las personas usuarias de los servicios sociales [...]*”; y que el mantenimiento del régimen de autorización “[...] *no da lugar a un trato diferenciado entre prestadores nacionales y los procedentes de otros Estados miembros*”.

Debe concluirse, por tanto, que el régimen de comunicación que prevé el artículo 17 del proyecto normativo en las letras a), b) y c) referidas al inicio de la prestación de un servicio que no requiera de centro para prestarse, el del inicio de una prestación que requiera de centro en el que ya se esté prestando otro servicio social que tenga autorización de funcionamiento, y el de modificación en la prestación de este, vulnera lo previsto en el artículo 49.2 de la LSS.

Por el contrario, entiende también el Consejo que el régimen de comunicación puede preverse para los casos contemplados en las letras d) y e) en cuanto que no suponen propiamente la instauración de ningún servicio social sino solo el cambio de entidad titular o gestora del mismo -letra d)- o el cese de la actividad de un servicio que no se preste en un centro -letra e)-, supuestos en los que la autorización podría ser sustituida por medidas menos restrictivas en cuanto que el control a posteriori de tales actos no habría de interferir en la protección de la seguridad de los destinatarios de tales servicios.

Artículo 23. Clausura de la actividad.- Se contemplan en el **apartado 1** de este artículo la posible adopción de medidas cautelares a adoptar por la inspección de servicios cuanto se constate la puesta en marcha o la modificación de un servicio sin previa autorización o comunicación “[...] *en caso de riesgo inminente o perjuicio para salud o seguridad de las personas usuarias o trabajadoras [...]*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Los presupuestos a los que se condicionan la posible adopción de tales medidas cautelares se muestran más laxos que los que establece la LSS en cuyo artículo 92 prevé la adopción de tales medidas supeditada a que haya una “[...] *sospecha razonable y fundada de riesgo inminente y grave para las personas usuarias de los centros y entidades de servicios sociales o para la salud pública* [...]”.

Procede en consecuencia adaptar los requisitos que prevé el proyecto normativo para la adopción de medidas cautelares a los exigidos por la LSS.

Artículo 49. Acta e informe de inspección.- Recoge el **apartado 2** los datos que han de consignarse como mínimo en el acta de inspección que ha de extenderse de cada actuación inspectora, requisitos que también con carácter de mínimo, y en su práctica totalidad, aparecen regulados en el artículo 54.1 de la LSS, si bien se observa que el previsto en la letra e) de esta última, “*La documentación que incorpore al acta que recoge el personal de inspección*”, no está incluido en el proyecto de Decreto; que el previsto en la letra b) de este último “*Indicación y firma del personal inspector actuante*”, no es acorde con el que recoge el apartado 1.f) de la LSS que alude a “*La firma del inspector o inspectores, de los testigos, en su caso, y de la persona titular del centro, o su representante o persona ante quien se levanta el acta*”; y que el previsto en la letra f) del proyecto de Decreto, “*En caso de incumplimiento de requisitos subsanables, requerimiento para su cumplimiento en el plazo que se determine*”, no se adecúa a los concretas exigencias previstas en el apartado g) del citado artículo 54.1 de las LSS que alude a “[...] *la citación, emplazamiento o requerimiento que sea procedente para completar documentalmente la actuación inspectora realizada*”.

Debe por tanto adecuarse en su integridad la regulación proyectada a las exigencias contempladas en la LSS en cuanto a los datos que ha de comprender el acta de inspección.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.- Dice el **apartado 2** de esta disposición: “*Asimismo, quedará derogado el Decreto 170/2002, de 3 de diciembre, por el que se regulan las guardias localizadas de los equipos interdisciplinares de menores cuando entre en vigor la orden que regule la materia objeto del mismo*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La inclusión de esta cláusula derogatoria a futuro se justifica en la parte expositiva señalando que por parte de la consejería se está tramitando una orden que regulará las guardias localizadas de los equipos interdisciplinares de menores “[...] *en virtud de lo establecido en el artículo 41.f) de la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2022, [...]*”.

A su vez, este último artículo dispone lo siguiente: *“Las retribuciones a percibir durante el ejercicio 2022 por el personal funcionario y por el personal estatutario de la Administración de la Junta de Comunidades y sus organismos autónomos, son las siguientes: [...] f) Las gratificaciones extraordinarias, que tendrán carácter excepcional y sólo podrán ser reconocidas por servicios prestados fuera de la jornada normal de trabajo. [] Con carácter general, no se asignará cantidad alguna en concepto de gratificaciones extraordinarias, salvo en los supuestos en que exista regulación específica al respecto establecida mediante la correspondiente orden. [...]*”.

La aplicación del efecto derogatorio de la citada disposición, supeditado a la aprobación futura de una orden, supondrá dejar sin efecto el citado Decreto 170/2002, de 3 de diciembre, que regula actualmente las guardias localizadas de los equipos interdisciplinares de menores y sustituir tal regulación por la orden que se anuncia por la consejería que tramita el proyecto de Decreto que se somete a dictamen. Resulta claro, por tanto, el propósito de la consejería proponente de rebajar el rango normativo para regular la materia, y también que para ello es necesario derogar el Decreto que actualmente la regula, lo cual sólo puede llevarse a cabo por norma de idéntico rango. El examen de la viabilidad jurídica del cambio normativo que se propone exige detenerse en el contenido que es objeto de regulación por el citado Decreto.

Dicho Decreto viene a complementar, según expresa su parte expositiva, la regulación contenida en los Decretos 1/2002 y 33/2002, de 9 de enero y de 5 de marzo, respectivamente, los cuales modificaron la Relación de Puestos de Trabajo de Personal funcionario y Eventual de la Consejería de Bienestar Social, creando plazas de Técnico de Atención al Menor y Trabajadores Sociales y Psicólogos de los Equipos Interdisciplinares de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Menores, que tienen el tipo de jornada especial. En él se regulan las guardias localizadas que con carácter obligatorio deben realizar los funcionarios de dichos Equipos, su duración, así como el derecho a la percepción de una compensación económica cuya cuantía también se fija, y que se delimita en los siguientes términos “[...] *Para retribuir la especial y mayor dedicación de los funcionarios que realicen las guardias localizadas en el complemento específico del puesto que ocupen se establecerá un incremento variable con las cuantías y en función de las circunstancias siguientes [...]*”.

Conceptuada tal compensación económica como un incremento variable del complemento específico del puesto, no puede ser asimilada, como la Consejería promotora del proyecto de Decreto sostiene en la parte expositiva del mismo, a una gratificación extraordinaria susceptible de ser regulada mediante orden, pues los requisitos de excepcionalidad y de realización fuera de la jornada normal de trabajo, según señala el artículo 41.f) de la Ley 8/2021, de 23 de diciembre, están ausentes en las guardias localizadas que han de realizar dichos equipos interdisciplinares de menores, sometidos, conforme se establece en la relación de puestos de trabajo, a una jornada de horario especial.

Aprueba el Consejo, a la vista de lo anteriormente expuesto, que el incremento variable del complemento específico que se asigna a las guardias localizadas a realizar por dichos funcionarios, tal y como está conceptualizado reglamentariamente en la actualidad, viene a constituir uno de los aspectos de los puestos tipo que integran la relación de puestos de trabajo correspondientes al personal funcionario, y siendo ello así la modificación que pretenda afectar a los mismos corresponde aprobarla al Consejo de Gobierno mediante decreto, en virtud de lo prevenido en el artículo 49.2.a).1º de la precitada Ley 8/2021, de 23 de diciembre.

En consecuencia, debe reprocharse con carácter esencial, el objeto de la disposición derogatoria única, apartado 2, del proyecto de Decreto, en cuanto que la materia que constituye el objeto del Decreto 170/2002, de 3 de diciembre, ha de ser modificada también por decreto a aprobar por el Consejo de Gobierno.



V

Otras observaciones no esenciales al contenido del proyecto.-

Prosiguiendo con el examen de la norma proyectada, se hace preciso plasmar en la presente consideración otras observaciones que, sin tener carácter esencial, pretenden en su mayor parte contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma proyectada, así como a mejorar y depurar la técnica normativa empleada.

- Como primera observación de alcance general, se advierte que el proyecto de Decreto ha optado en varios de sus artículos por reproducir otros de la LSS. En lo que respecta a esta técnica normativa es preciso traer a colación lo señalado en la regla I a) 4 de las Directrices de técnica normativa establecidas mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante DTN), según la cual: *“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)”*.

Conforme a dicho criterio, y sin perjuicio de lo ya señalado con carácter esencial en la consideración precedente respecto a dos de los artículos del proyecto de Decreto que incurren en un uso deficiente de esta técnica normativa, debieran ser objeto de eliminación y/o modificación, con el fin de adecuarse a la literalidad de la LSS los siguientes artículos o apartados de los mismos: el artículo 27, apartado 1, que reproduce el 50.2 de la LSS; el artículo 28.1, que reproduce parcialmente el 51.1 de la LSS, y el apartado 3 del mismo artículo 28 que reproduce a su vez, el 51.4 de la LSS; el 41.2, que reproduce el 52.2 de la LSS; o el 49.1 que reproduce parcialmente el 54.2 de la LSS.

- Como segunda observación general, y en relación con los formularios que se incorporan a continuación de los dos anexos del proyecto de Decreto, debe señalarse, a título de recomendación, que de pretenderse su publicación junto con el texto, dichos formularios, deberían incluirse, para



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

una mejor sistemática y orden del contenido del proyecto, en sus correspondientes anexos haciendo la correspondiente referencia clara y expresa en la parte dispositiva de la norma a los diferentes formularios o modelos en ellos incluidos, conforme a lo dispuesto en la regla I.h) 45 de las DTN.

Parte expositiva.- Establece la regla I c) 12 de las DTN que es función de la parte expositiva “[...] *describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas*”.

Conforme a dicha pauta procede efectuar las siguientes observaciones:

- Con el objeto de delimitar de forma clara el objeto del proyecto de Decreto, en el párrafo tercero debería indicarse que el mismo viene a desarrollar reglamentariamente los títulos de la LSS cuyo contenido se describe.

- El párrafo undécimo es meramente laudatorio respecto del Decreto 88/2017, de 5 de diciembre, por el que se regulan las condiciones mínimas exigibles a los centros y servicios destinados a la atención a personas con discapacidad física en Castilla-La Mancha, que es objeto de modificación, por lo que debe sugerirse su supresión.

- En el párrafo decimotercero se sugiere eliminar, por innecesaria, la cita al apartado y artículo concreto que es objeto de modificación del Decreto 281/2004, de 10 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de los Centros de Atención a Personas con Discapacidad Física de Castilla-La Mancha.

- En el penúltimo párrafo, que hace referencia a los órganos que han sido consultados en la tramitación del decreto, se sugiere introducir la expresión “entre otros”.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- Se propone finalmente incluir un párrafo destinado a efectuar una alusión a la estructura del decreto y un resumen sucinto de su contenido.

Artículo 1. Objeto.- A fin de coherente la descripción que se efectúa en el **apartado 2** con el objeto propio de regulación, se sugiere completar el mismo incluyendo un subapartado más que haga una alusión genérica a los aspectos del ejercicio de la potestad sancionadora que se incluyen en el capítulo VI.

Artículo 5. Obligaciones de las entidades.- Para una mejor ordenación interna del artículo sería recomendable que las obligaciones que regula el **apartado g)** -de disponer de un libro de reclamaciones a disposición de las personas usuarias y de remitir a la inspección tales reclamaciones- se recojan en apartados diferenciados.

Artículo 14. Procedimiento de autorización.- Ha de proponerse la supresión del **apartado 6** referido a la inscripción de oficio en el Registro de Servicios Sociales que conlleva la autorización de funcionamiento de un servicio, pues idéntica previsión ya se contempla en similares términos en el artículo 34.1 del proyecto de Decreto.

Artículo 20. Efectos de la comunicación.- Incurrir el **apartado 2** de este artículo en la incorrecta técnica normativa de reproducir normativa básica estatal, en concreto la contenida en el artículo 69.4, primer párrafo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, regulador de las consecuencias derivadas de la presentación de una comunicación con datos inexactos, falsos o no en la forma establecida, reproducción que además es parcial pues se obvia en él el segundo párrafo del mismo apartado 4 que faculta a la Administración para adoptar, entre otras determinaciones, las que obliguen al interesado a restituir la situación jurídica al momento previo al inicio de la actividad de que se trate.

Al respecto procede traer a colación lo señalado por este Consejo en otras ocasiones en relación con esta técnica, así en el reciente dictamen 11/2022, de 20 de enero, se señaló: “[...] *Este Consejo viene señalando de modo reiterado, siguiendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional -contenida entre otras en la Sentencia 314/2005, de 21 de diciembre, con cita de la más relevante jurisprudencia anterior mantenida en Sentencias tales*



como la 62/1996, de 17 de octubre o 150/1998, de 2 de julio, y de la cual se hacen eco pronunciamientos posteriores como los de las Sentencias 18/2011, de 3 de marzo, 137/2012, de 19 de junio y 201/2013, de 5 de diciembre-, que, en términos generales, es desaconsejable la reproducción en los textos normativos autonómicos de la normativa básica del Estado debido a los posibles problemas derivados de una reforma posterior de la misma. Particularmente peligrosa y rechazable es la técnica de la reproducción parcial, que plantea problemas adicionales, pues podría interpretarse en un sentido excluyente de los incisos normativos que no se reproducen. Por todo ello, resulta habitualmente preferible la remisión a los preceptos básicos aplicables cuando la misma se considere oportuna. [...]”.

Debe proponerse en consecuencia la eliminación del texto del proyecto del párrafo en cuestión y en su lugar efectuar una remisión íntegra al artículo 69.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con una referencia indicativa de su contenido.

Artículo 23. Clausura de la actividad.- Sin perjuicio de lo ya señalado en la consideración precedente respecto del contenido del **apartado 1** de este artículo, procede ahora añadir que, en cuanto contempla con carácter general cuándo pueden adoptarse medidas cautelares por la inspección de servicios una vez constatada la puesta en marcha o la modificación de un servicio sin la previa autorización o la preceptiva comunicación, su contenido debería insertarse como un apartado distinto en el artículo 22 del proyecto, intitulado “*Medidas cautelares*”.

Asimismo, y a fin de delimitar más nítidamente el alcance de su regulación, debe sugerirse que tanto en la denominación del artículo como en sus apartados 2 y 3, la referencia a “*la actividad*”, sea sustituida por “*la actividad de prestación de un servicio*”.

Artículo 24. Concepto y requisitos.- Define este artículo en su **apartado 1** el concepto de “*acreditación de la calidad*”, debiendo proponerse la inclusión de tal regulación en el artículo 2 del proyecto, destinado a las definiciones de otros elementos a los que alude el proyecto de Decreto.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Artículo 25. Competencia y procedimiento.- Debe sugerirse que la regulación que se integra en el su **apartado 2**, referida a la resolución sobre la acreditación, se complete aludiendo al *dies a quo* del plazo de tres meses para notificar tal resolución.

Artículo 26. Vigencia de la acreditación y su revocación.- Respecto de su **apartado 1**, el Consejo ha de expresar su parecer coincidente con el del Gabinete Jurídico en el sentido de que parece más prudente que la acreditación de la calidad no tenga carácter indefinido, sino que sea susceptible de revisión periódica.

De otra parte, el subapartado c) debería completarse aludiendo a quién ha de efectuar la renuncia que contempla como causa de revocación de la acreditación de la calidad.

Por lo que respecta al **apartado 2**, y en el mismo sentido ya indicado respecto del artículo anterior, debería completarse la regulación que ofrece indicando el *dies a quo* del plazo de tres meses que contempla para resolver la revocación de la acreditación de la calidad.

Artículo 33. Datos registrales.- En el **apartado 2**, regulador de las anotaciones que pueden realizarse en el Registro de Servicios Sociales una vez practicada la inscripción de una entidad, debería completarse la incluida en su apartado c) haciendo referencia a “*la fecha*” de baja registral.

Artículo 35. Variación de datos inscritos y actualización.- El contenido de su **apartado 2** debería completarse especificando el órgano competente para proceder a la revisión de los datos contenidos en el Registro de Servicios Sociales y, en su caso, requerir a las entidades.

Artículo 36. Cancelación de la inscripción.- Se regula en su **apartado 1** los diferentes supuestos en los que tendrá lugar la cancelación de la inscripción, contemplándose en la letra a) la “*Extinción de la personalidad jurídica de la entidad o, en caso de personas físicas, declaración de fallecimiento o nombramiento por la autoridad judicial de persona que ejerza medidas de apoyo con funciones representativas en el ejercicio de la capacidad jurídica de la persona física titular del mismo, salvo los casos de cambio de titularidad*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Tal regulación aparece explícitamente contemplada como causa de revocación de la autorización administrativa en el artículo 16.1.a) del proyecto de Decreto, por lo que incluyéndose en el apartado objeto de estudio, en su letra c) como supuesto en el que procede la cancelación de la inscripción el de la “*Revocación de la autorización administrativa*”, con independencia de cuál pueda ser su causa, el supuesto que aparece incluido en la letra a) estaría ya subsumido en esta letra c), debiendo proponerse por ello su supresión.

Artículo 42. Principios informadores de la actuación inspectora. - La regulación que incluye la letra i) de este artículo: “*Carácter asesor y orientador de las entidades, así como de las personas usuarias de los servicios sociales*”, no constituye propiamente un principio, sino una competencia más de las que tienen atribuidas el personal inspector. Dicha competencia está recogida, además, en las letras e) y g) del artículo 44 regulador de las “*Funciones de la inspección de los servicios sociales*”, por lo que debiera eliminarse del apartado en cuestión.

Artículo 48. Procedimiento inspector.- La regulación del **apartado 2**, el cual indica que las visitas de inspección se realizarán “*siguiendo las normas e instrucciones establecidas al efecto*”, debería completarse aludiendo, cuanto menos, al órgano competente en la aprobación de dichas normas e instrucciones.

Capítulo VI. El régimen sancionador.- El título de este capítulo no se estima adecuado a su contenido, pues en él no se aborda el régimen sancionador en la materia, ya regulado en el título XIII de la LSS, sino únicamente determinados aspectos relacionados con el ejercicio de la potestad sancionadora y los sujetos responsables. Ha de sugerirse, en consecuencia, la asignación al capítulo en cuestión de un título más acorde y explicativo de su contenido.

Artículo 53. Potestad sancionadora.- En el **apartado 1** ha de proponerse que se complete la referencia que se efectúa a la Ley 39/2006, de 16 de diciembre, aludiendo al Título III de la misma que es el que regula el régimen de infracciones y sanciones.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El contenido del **apartado 2**, referido a los actos que en materia sancionadora han de comunicarse al Registro de Servicios Sociales para su inscripción, es reiterativo respecto de lo ya expresado al respecto, en similares términos, en el artículo 37 del proyecto de Decreto, artículo este que se estima más adecuado para incluir tal regulación en tanto que forma parte del capítulo dedicado a la regulación del citado Registro. Ha de proponerse por ello la supresión del citado apartado 2.

Disposición adicional quinta. Condiciones materiales y funcionales básicas de servicios sin regulación específica.- Se introduce en esta disposición lo que parece ser una nueva tipología de servicios, los denominados “*sin regulación específica*”, cuya regulación con carácter adicional, parece no encontrar acomodo dentro de la definición general que de “*servicio*”, se incluye en el artículo 2 del proyecto. No obstante, estima el Consejo que tal concepto debería explicitarse y acotarse aludiendo, cuanto menos, a la modalidad de servicios que pueden entenderse incluidos en esta tipología.

Disposición adicional sexta. Servicios excluidos del ámbito de aplicación de este Decreto.- De acuerdo con el contenido que es propio para este tipo de disposiciones, según la regla I, g), 39 de las DTN, se estima más acertado trasladar el contenido de esta disposición al artículo 3 del proyecto, referido al ámbito de aplicación del mismo.

Disposición final segunda. Modificación del Decreto 88/2017, de 5 de diciembre, por el que se regulan las condiciones mínimas exigidas a los centros y servicios destinados a la atención a personas con discapacidad en Castilla-La Mancha.- Se integra en esta disposición una modificación de cierta entidad del citado Decreto 88/2017, de 5 de diciembre, que afecta a un total de seis apartados de su anexo reguladores de las condiciones específicas de los centros de día de atención a personas con discapacidad intelectual, y de los centros residenciales para personas con discapacidad intelectual; añadiendo además una disposición adicional tercera referida la modificación de la tipología de centros y servicios.

Al respecto debe tenerse en cuenta que las DTN en su regla I.i) 50, recogen como primera recomendación específica sobre el uso de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

disposiciones generales modificativas que *“Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deben utilizarse con carácter restrictivo”*.

Ha de añadirse también que la inclusión de la modificación proyectada en un decreto no modificativo, regulador de otra materia con la que no existe una conexión directa, es también reprochable desde el punto de vista de la técnica normativa incidiendo las reglas I.g) 42 y I.i) 59 en el carácter excepcional que en todo caso debe revestir el recurso a la misma.

El contenido objeto de modificación, incide en una materia -la de los centros y servicios que integran el Sistema Público de Servicios Sociales- ya de por sí fragmentada normativamente (sirva a título de ejemplo la reciente aprobación del Decreto 2/2022, de 18 de enero, por el que se establecen las condiciones básicas de los centros de servicios sociales de atención especializada, destinados a las personas mayores en Castilla-La Mancha) y con una amplia casuística, no exenta de estar necesitada de otras posibles actualizaciones técnicas para atender a las necesidades reales de sus usuarios. La eventual inclusión de la modificación de estos aspectos en textos normativos reguladores de otras materias, contribuye a acrecentar los riesgos que, en especial para el aplicador del derecho, se derivan de dicha dispersión normativa.

Por todo lo anteriormente expuesto, estima el Consejo que la entidad de la modificación proyectada demanda en este caso abordarla en un proyecto de Decreto específico modificativo del Decreto 88/2017, de 5 de diciembre.

Sin perjuicio de lo anterior, y para una mejor identificación de la materia que es objeto de modificación, se sugiere que las referencias a los concretos párrafos de los apartados modificados, se completen aludiendo a los correspondientes capítulos del anexo del citado Decreto 88/2017, de 5 de diciembre en los que se integran.

Anexo I. Condiciones materiales y funcionales básicas de los servicios sin regulación específica.- Sin perjuicio de lo ya señalado en el comentario a la disposición adicional quinta, sobre la necesidad de delimitar



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

los servicios que pueden integrarse en esta tipología, es de advertir ahora que la regulación de las condiciones que se incluye en este anexo, se efectúa en varios de sus aspectos con un alto grado de indeterminación empleando términos que pueden dificultar en gran medida la labor inspectora en aras a constatar el cumplimiento de aquellas condiciones y, en definitiva, su aplicabilidad a los servicios a los que se refiere. Así a título de ejemplo, puede citarse en el apartado 1.a) 1º “*la adecuada realización de las funciones previstas*”; en el 1.a) 2º, “*la utilización del servicio en condiciones de igualdad y no discriminación*”; en el 1.b) 3º, “*el uso normal del centro y de sus instalaciones*”; o en el 1.d), “*personal debidamente cualificado y suficiente*”.

Debería, en consecuencia, delimitarse de la forma más precisa posible, y con referencia a aspectos técnicos concretos las condiciones materiales y funcionales que son objeto de regulación en dicho anexo I.

VI

Observaciones de técnica normativa y de redacción.- Con carácter general procede incidir en los siguientes aspectos:

A) Aspectos generales:

1- Uso indiscriminado de mayúsculas.- Conforme al apéndice V a) de las DTN “*El uso de mayúsculas debe restringirse lo máximo posible*”.

Siguiendo tal pauta no resulta justificado en empleo constante de mayúsculas en términos tales como “*Consejería competente*”, en los artículos 5.f), 17, 22.1 o 28.2; “*Administración*” en el artículo 28.3; “*Servicio del área de discapacidad*” que aparece en la nueva disposición adicional tercera que se añade al Decreto 88/2017, de 5 de diciembre por la disposición final segunda; o “*Residencia*” del nuevo apartado 3.5 que se añade al citado Decreto en la misma disposición final segunda.

2. Sobre la extensión de los artículos.- Conforme a la regla I.f) 30 de las DTN, “*Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo*



debe recoger un mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. [] El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”.

Se aconseja seguir tal pauta en varios de los artículos del proyecto tales como el 11, el 33 o el 48.

B) Extremos de redacción.- Finalmente, se sugiere una revisión sosegada del texto reglamentario proyectado a fin de evitar incorrecciones en su redacción, como sucede en los supuestos que, sin ánimo exhaustivo, se relacionan a continuación:

- En la parte expositiva, segundo párrafo, octava línea, se sugiere sustituir la expresión *“mediante este principio”*, por la de *“en virtud del cual”*. En el tercer párrafo, primera línea, el término *“lo”* que precede a *“dedica”*, habría de sustituirse por *“se”*. En el sexto párrafo, antepenúltima línea, el punto y seguido que sigue a la expresión *“no discriminación”*, debería sustituirse por una coma.

- En el artículo 2, en la alusión a los conceptos que son objeto de definición, la coma que sigue a los términos *“centro”*, *“entidad”* y *“servicio”*, debería sustituirse por el signo de puntuación (:).

- En el artículo 9, apartado 2, se sugiere eliminar, por innecesaria, la expresión *“Con esta finalidad”*.

- En el artículo 11, apartado 1.e), al final de su segunda línea debería introducirse la conjunción *“y”*.

- En el artículo 16, apartado 1.d), se sugiere eliminar, por superfluo, el término *“efectiva”* que sigue a *“prestación”*. Y en el apartado 3, segunda línea, para no incidir en una reiteración innecesaria, se propone sustituir la expresión *“la pérdida de”* por *“la de la”* precediendo a *“acreditación”*.

- En el artículo 20, apartado 2, última línea la referencia a la *“ley 39/2015”*, ha de escribirse con inicial mayúscula.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- En el artículo 21, apartado 2, última línea, la preposición “*por*” que precede a “*la persona titular*”, habría de sustituirse por “*de*”.

- En el artículo 31, letras a), b), c) y d), resultan reiterativas e innecesarias las expresiones “*son aquellos asientos*”, “*son los asientos*” y “*son asientos*”, que preceden a la definición que se inserta a continuación, proponiéndose su supresión.

- En el artículo 34, apartado 3, primera línea, la expresión verbal “*no confiere*”, ha de escribirse en plural por referirse a “*las inscripciones registrales*”.

- En el artículo 36, apartado 2, segunda línea, debiera introducirse la expresión “*casos de*” precediendo a “*cambios de titularidad*”.

- En el artículo 49, apartado 2, letras, a), b), d), debiera insertarse un punto y final tras su contenido. De otra parte, en la letra g), debiera eliminarse, por razones de homogeneidad con la redacción empleada en los restantes subapartados, el término “*acordar*”. Y en el apartado 4, cuarta línea, debiera suprimirse la coma que sigue al término “*expresamente*”, e introducir una coma en la quinta línea tras el término “*inspección*”.

- Se sugiere completar el título de la disposición adicional segunda, introduciendo la expresión “*de un servicio*”, tras el término “*funcionamiento*”. De otra parte, en el apartado 1, tercera línea, debiera suprimirse, por innecesaria, la conjunción “*y*” que precede a “*siempre*”.

- En la disposición adicional quinta falta un punto y final tras su título.

- En la disposición transitoria única, apartado 1, segunda línea, el término “*cierre*” habría de sustituirse por el de “*cese*”.



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto del régimen de autorización administrativa y comunicación, acreditación, registro e inspección de los servicios sociales en Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las recogidas en la consideración IV.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE BIENESTAR SOCIAL