

## **INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ATENCIÓN TEMPRANA EN CASTILLA-LA MANCHA**

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico consulta de la Secretaría General de Bienestar Social relativa al asunto de referencia.

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 Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, corresponde al Gabinete Jurídico la emisión del presente informe.

El expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

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

- Consulta pública previa 06-07-2021
- Informe del resultado del trámite de consulta pública previa con anexos
- Memoria de la Dirección General de Discapacidad 29-03-2022
- Memoria económica 29-03-2022
- Informe sobre impacto demográfico 29-03-2022
- Resolución de inicio del expediente del Anteproyecto de Ley de Atención Temprana
- Informe de la Secretaría General 01-04-2022
- Informe sobre impacto de género 01-04-2022
- Primer borrador del Anteproyecto de Ley de 01-04-2022
- Acuerdo de Inicio del proceso de participación 07-04-2022

- Oficio a la Dirección General de Presupuestos 07-04-2022
- Oficio a la Dirección General de Función Pública 07-04-2022
- Oficio a la Secretaría General de la Consejería de Sanidad 07-04-2022
- Oficio a la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes 07-04-2022
- Resolución de 11 de abril de 2022 por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública sobre el anteproyecto de la ley de atención temprana en Castilla-La Mancha y se da publicidad al acuerdo de inicio del proceso participativo 11-04-2022
- Informe de la Dirección General de Función Pública 19-04-2022
- Oficio solicitando informe del Consejo Regional de Municipios 20-04-2022
- Informe de la Dirección General de Presupuestos 21-04-2022
- Actualización de la Memoria de la Dirección General de Discapacidad 02-05-2022
- Actualización de la Memoria económica 02-05-2022
- Certificado del Consejo Asesor de Servicios Sociales 25-04-2022
- Certificado del Consejo de Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social 25-04-2022
- Certificado del Consejo de Infancia y Familia de Castilla-La Mancha 11-05-2022
- Certificado del Consejo Regional de Municipios 17-05-2022
- Certificado de Exposición en el tablón de anuncios electrónico 18-05-2022
- Certificado de remisión a la Comisión Permanente del Consejo de Diálogo Social 19-05-2022
- Alegaciones recibidas en el periodo de información pública 21-04-2022 y 13-05-2022

- Informe de retorno de resultados del proceso participativo con anexo 07-06-2022
- Resolución de la Dirección General de Discapacidad, por la que se acuerda la publicación en extracto del Informe Final del proceso participativo 15-06-2022
- Informe sobre el tratamiento de las alegaciones recibidas
- Informe final sobre el proceso participativo con anexo
- Segundo borrador del Anteproyecto de Ley
- Publicación en DOCM del extracto del Informe Final del proceso participativo

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO

La Ley cuyo anteproyecto se somete a informe del Gabinete Jurídico proclama como objeto la regulación de los servicios de atención temprana en Castilla-La Mancha, así como los cauces de coordinación y colaboración entre las consejerías implicadas: Bienestar Social, Sanidad y Educación, Cultura y Deportes, en la atención a las familias con hijos e hijas menores de seis años, que presentan dificultades en su desarrollo transitorias o permanentes, o con factores de riesgo de que estas aparezcan.

Es claro que las competencias relativas a la materia sanitaria, de servicios sociales y de educación, son las involucradas en este caso.

El contenido del texto permite hacer algunas consideraciones sobre su fundamento competencial.

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye en el artículo 31.1. 20ª, competencias exclusivas a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de asistencia social y servicios sociales.



De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32.3 del Estatuto, la Comunidad Autónoma tiene atribuida la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 16 del artículo 149.1 de la Constitución.

Por su parte el artículo 4, cuatro, letra d, del citado Estatuto señala que uno de los objetivos básicos de la Junta de Comunidades es garantizar el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a los niveles educativos y culturales que les permitan su realización cultural y social. Y en el artículo 37 del mismo se establece la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma, lo desarrollen, y todo ello sin perjuicio de las facultades que la Constitución atribuye al Estado en el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y las de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía.

En otro orden de consideraciones, en el plano internacional debe hacerse necesaria alusión a la Convención de Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, que en su artículo 24 garantiza “el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud”, así como a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas y su Protocolo Facultativo, de 13 de diciembre de 2006, cuyo artículo 25.a) prevé que los Estados Partes, en particular, “proporcionarán los servicios de salud que necesiten las personas con discapacidad específicamente como consecuencia de su discapacidad, incluidas la pronta detección e intervención, cuando proceda, y servicios destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades”, y su artículo 26 dispone que “los Estados Partes adoptarán medidas efectivas y pertinentes, incluso mediante el apoyo de personas que se hallen en las mismas



circunstancias, para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida. A tal fin, los Estados partes organizarán, intensificarán y ampliarán servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, en particular en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales, de forma que esos servicios y programas: a) Comiencen en la etapa más temprana posible y se basen en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona”.

En el ámbito normativo estatal debe hacerse referencia a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que en su artículo 11.2 señala, entre los principios rectores de la actuación de los poderes públicos: “a) La supremacía del interés del menor (...) c) Su integración familiar y social, d) La prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal”; y 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 en su disposición adicional decimotercera, establece que “sin perjuicio de los servicios establecidos en los ámbitos educativo y sanitario, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia atenderá las necesidades de ayuda a domicilio y, en su caso, prestaciones económicas vinculadas y para cuidados en el entorno familiar a favor de los menores de 3 años acreditados en situación de dependencia”.

Por último, en ese ámbito estatal, conviene hacer alusión al Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, en el apartado 6.1.6 de su Anexo II, y que contempla como atención y servicio específico dentro de los servicios de atención a la infancia, la “detección de los problemas de salud, con presentación de inicio en las distintas edades, que puedan beneficiarse de una detección temprana en coordinación con atención especializada”.



Finalmente, en el plano normativo de nuestra Comunidad Autónoma, ha de aludirse, al Decreto 3/2016, de 26 de enero, de la Consejería de Bienestar Social por el que se establece el catálogo de servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y se determina la intensidad de los servicios y el régimen de compatibilidades aplicable, establece en su artículo 7, la atención temprana como un servicio de promoción de la autonomía personal.

La Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha, en su artículo 122.1 establece que antes de que se produzca la primera escolarización, la detección y la atención temprana de las necesidades educativas es una responsabilidad compartida por las familias y las Consejerías competentes en materia de salud y bienestar social.

La Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, en su artículo 37.1.c), prevé como una prestación técnica de los Servicios Sociales la Atención Temprana definiéndola como el conjunto de actuaciones dirigidas a los niños y niñas hasta los seis años de edad, a sus familias y al entorno, cuando desde el nacimiento o a lo largo de la primera infancia presentan trastornos permanentes o transitorios en su desarrollo o riesgo de padecerlos.

La Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, en su artículo 38 establece los principios que regirán la atención temprana en la comunidad autónoma, destacando los de universalidad, gratuidad, descentralización y atención individualizada e implica a los sistemas sanitario, educativo y social como responsables del desarrollo de una intervención integral en materia de atención temprana.

Para ello se establece que el acceso a los recursos y las acciones a desarrollar se planificarán en base a protocolos de coordinación, colaboración y derivación que al efecto se establezcan.



Como precedentes legislativos relacionados con la implantación de la Atención Temprana en España, salvo error u omisión, solo se han encontrado referencias genéricas en algunas leyes sectoriales (por ejemplo, la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia del País Vasco; el art. 60.2.q) de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía; el art. 11 de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía; el art. 114.1 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía; la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, cuyo art. 9 está dedicado a los Servicios de atención a la primera infancia; la Ley 4/1993, de 14 de abril, de servicios sociales, de Galicia, cuyo art. 13 prevé servicio de atención temprana; la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, de la Generalitat de Cataluña; o, en fin, las leyes 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la Infancia y la adolescencia y la Ley 11/2003, de 10 de abril, sobre el Estatuto de las Personas con Discapacidad valencianas).

Como leyes específicas, señalamos la Ley 12/2019, de 25 de abril, por la que se regula la atención temprana en Canarias y la Ley 6/2021, de 23 de diciembre, por la que se regula la intervención integral de la atención temprana en el ámbito de la Región de Murcia.

La regulación concreta se realiza por norma reglamentaria, esto es, por Decreto de los respectivos gobiernos autonómicos. Así, por poner algunos ejemplos, Decreto 183/2013, de 5 de diciembre, por el que se crea la Red Gallega de Atención Temprana; Decreto 13/2016, de 2 de febrero, de Intervención Integral en Atención Temprana en la Comunidad Autónoma del País Vasco; Decreto 46/2015, de 7 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Coordinación en la Prestación de la Atención Temprana en la Comunidad de Madrid y se establece el procedimiento para determinar la necesidad de atención temprana; Decreto 85/2010, de 25 de junio, por el cual se regula la Red Pública y Concertada de Atención Temprana en el ámbito de los servicios sociales de



las Islas Baleares; Decreto 206/1995, de 13 de junio, por el que se adscribe la atención precoz al Departament de Benestar i Família de Valencia; Decreto 261/2003, de 21 de octubre, por el que se regulan los Servicios de Atención Precoz andaluz.

## **SEGUNDO.PROCEDIMIENTO**

El procedimiento de elaboración de la norma ha de ajustarse a lo previsto en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, regulador del ejercicio de la iniciativa legislativa por el Consejo de Gobierno, que dispone lo siguiente:

*"1. El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno.*

*2. Asumida la iniciativa legislativa, a la vista del texto del Anteproyecto, el Consejo de Gobierno decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.*

*3. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del Proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios."*

En lo que respecta a la tramitación del procedimiento, consta en el expediente remitido que el anteproyecto se inició por Resolución de la Consejera de Bienestar Social de fecha 31 de marzo de 2022.

En su elaboración se han cumplimentado un período previo de consulta pública sobre la elaboración del anteproyecto de ley, con base en lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que discurrió entre el día 17/06/2021 al 06/07/2021; un procedimiento de participación pública en base a lo previsto en el artículo 12.1 de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de



Participación de Castilla-La Mancha para los procesos participativos para la promoción, elaboración y evaluación de normas de carácter general (entre el día 03/11/2020 y el 30/11/2020); además de un último período de información pública, conforme a lo establecido en el artículo 36.3 de la ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que se inició mediante Resolución de 11 de abril de 2022 por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública sobre el anteproyecto de la ley de atención temprana en Castilla-La Mancha y se da publicidad al acuerdo de inicio del proceso participativo.

El resultado del proceso participativo consta incorporado mediante Informe de retorno de resultados del proceso y la Resolución de la Dirección General de Discapacidad, por la que se acuerda la publicación en extracto del Informe Final del proceso participativo

El texto del anteproyecto ha sido sometido a informe del Consejo Asesor de Servicios; Consejo de Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social; Consejo de Infancia y Familia de Castilla-La Mancha; Consejo Regional de Municipios; Comisión Permanente del Consejo de Diálogo Social.

El anteproyecto de ley se acompaña de la correspondiente memoria de la Dirección General y de la memoria económica.

Se incorpora también en el expediente el informe de la Dirección General de Presupuestos, y el informe de la Dirección General de Función Pública.

Debe llamarse la atención sobre la diferencia de números de Centros de Atención Temprana en los informes del Director General de Discapacidad, de la memoria justificativa y la memoria económica

En la memoria justificativa, el punto 9 aparece vacío, no se analizan ni se mencionan alternativas a la norma.



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 de fecha 1 de abril de 2022.

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.

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 anteproyecto de Ley que se somete a informe, considerando que se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

De acuerdo con el precitado artículo 35 y con el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, **se requiere dictamen del Consejo Consultivo tras la asunción de la iniciativa legislativa** y, una vez se decidan y cumplan ulteriores trámites, tras lo cual, se elevará de nuevo al Consejo de Gobierno y el anteproyecto se enviará a las Cortes para su tramitación parlamentaria.

### **TERCERO. FORMA Y ESTRUCTURA**

En lo que atañe a su forma y estructura, el anteproyecto es plenamente acorde con la técnica seguida para la elaboración de esta clase de normas de dividir su contenido en capítulos y artículos, todo lo cual, evidentemente, facilita su lectura, y contribuye a la deseable claridad sistemática que debe exigirse a toda norma.

El anteproyecto de Ley sometido a informe está configurado por un total de veintidós artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

El capítulo I, denominado “disposiciones generales” comprende los (artículos 1 a 11) y en él se determina el objeto de la ley (artículo 1); se concretan determinadas definiciones (artículo 2); se regula el ámbito de aplicación (artículo 3); se definen los objetivos (artículo 4); los principios rectores del Servicio de Atención Temprana (artículo 5); los niveles y modalidades de intervención (artículo 6); se regula la Red pública de recursos y servicios de atención temprana (artículo 7); los equipos de atención temprana (artículo 8); la distribución de las competencias de las consejerías implicadas en la atención temprana, distinguiéndose las que corresponden al sistema sanitario, al sistema educativo y al sistema de servicios sociales (artículo 9); se establece un periodo de transición al sistema educativo (artículo 10) y se regula la finalización de la intervención (artículo 11).

El capítulo II, denominado “Participación de las familias” (artículos 12 y 13) regula la implicación de las familias en el Servicio de Atención Temprana (artículo 12) y el compromiso de colaboración entre las familias y el Servicio de Atención Temprana, que se reflejará por escrito (artículo 13).

El capítulo III, denominado “*Coordinación y gobernanza*” (artículos 14 a 16) regula la coordinación interadministrativa entre las tres consejerías implicadas (artículo 14) y crea, como órganos de coordinación, una Mesa de la Atención Temprana (artículo 15) y unas Comisiones Técnicas Provinciales de Atención Temprana (artículo 16).

El capítulo IV, se denomina “Innovación y calidad” (artículos 17 al 21) y sus artículos hacen referencia a la formación (artículo 17); investigación (artículo 18); innovación (artículo 19); reconocimientos y premios (artículo 20) y gestión de la calidad (artículo 21).

El capítulo V, denominado “régimen sancionador” comprende, en un único artículo, dicho régimen.



En lo que respecta a la parte final, está integrada por dos disposiciones adicionales: sobre protección de datos de carácter personal y seguridad en el uso de las tecnologías (la disposición adicional primera) y mediante la que se establece la implantación del enfoque centrado en la familia en los recursos de atención temprana

de la red pública (la disposición adicional segunda) y dos disposiciones finales: una relativa a la habilitación al Consejo de Gobierno para el desarrollo (disposición final primera) y la otra estableciendo la entrada en vigor de la norma al mes de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha (disposición final segunda).

#### **CUARTO. FONDO**

##### Observaciones al articulado

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

**-Exposición de Motivos.** Las competencias estatutarias que legitiman a la Comunidad Autónoma para aprobar la Ley ahora en fase de anteproyecto se contemplan en el último párrafo (artículo 31.1.20 del Estatuto). Debería completarse la referencia con las citas al artículo 32.3 ; artículo 4, cuatro, letra d, y al artículo 37.

Debería hacerse una referencia a la Constitución española, al menos, a los artículos 9.2 y 49.

-En los párrafos segundo y cuarto debe escribirse en minúscula la palabra “Partes” que acompaña a Estados.

-En el **artículo 1** debe sustituirse la referencia a las administraciones implicadas por las consejerías implicadas.



- En el **artículo 2** que lleva por rúbrica “*Definiciones*”, se recoge en el párrafo segundo de la letra a), apartados 1º, 2º, 3º y 4º, los objetivos que se persiguen con atención temprana.

Dicha materia, que no guarda relación con el contenido del precepto, ya tiene su específica regulación en el artículo 4 del mismo proyecto. Por ello, proponemos la supresión del párrafo segundo de la letra a) y sus apartados 1º a 4º.

En relación con el mismo precepto se propone que se defina el concepto de familia a los efectos de aplicación de esta ley. Partimos de la base quizás de la dificultad que para las acciones propias de la atención temprana supondría acoger un concepto u otro de familia. Pero también quizás por la misma razón y porque al fin y al cabo la “familia” tiene que “implicarse en los servicios de atención temprana” (artículos 12 y 13) sería aconsejable que se intentara definir “familia” a los efectos de la Ley (incluso puede que hubieran de ensayarse varios) con el fin de evitar problemas aplicativos (a quién sí y a quién no aplicar la norma cuando le concierna como familia) al igual que se ha hecho en el anteproyecto con el concepto “entorno natural” (art. 2.d). A los efectos de la misma, y como un mero intento de proponer una definición genérica sin perjuicio de su concreción o concreciones, en su caso, sería plausible un concepto de familia como, por ejemplo, el “*formado por todas aquellas personas que tengan una relación de parentesco con el menor y que se relacionen con él habitualmente*”.

E igualmente se recomienda incluir la definición del cuidador principal al que se refiere el artículo 12 del proyecto cuando establece la colaboración entre aquel y los equipos de atención temprana.

Por último, se propone la modificación de la redacción del apartado b) del artículo 2 para que incluya el término dificultades en el desarrollo transitorias o permanentes utilizado en distintos preceptos del texto. Por ello recomendamos la siguiente redacción: “*Factores de riesgo o dificultades en el desarrollo transitorias o permanentes*”, sin perjuicio, si se considera necesario, que se lleve a cabo la modificación de la definición dada en la letra b) a los efectos de concretar las referidas dificultades en el desarrollo.

-En el **artículo 3** sobre el ámbito de aplicación, debería sustituirse la palabra beneficiarios por destinatarios.

También se propone la supresión del punto 3 del artículo 3, relativo al procedimiento de acceso a los servicios de atención temprana ya que se trata de una materia que no guarda relación con el resto del contenido del precepto y, además, en la Disposición Final Primera 2.a) ya está correctamente previsto su desarrollo normativo.

-Respecto del **artículo 5** se recomienda revisar la redacción del apartado primero al fin de lograr una mayor claridad. Por ello se propone la siguiente redacción: *“Todas las actuaciones desarrolladas por los servicios de atención temprana se regirán tanto por el principio básico del interés superior de los niños y niñas, como por los siguientes principios”*

Así mismo, se propone revisar la definición de los principios de universalidad e igualdad de oportunidades que se contempla en la letra a) del artículo. Se considera que la redacción existente no constituye una definición de dichos principios, sino que, más bien, pretende establecer el ámbito objetivo o los destinatarios de los servicios de atención temprana.

Por último, en el apartado k) se utiliza el término Administraciones Públicas, recomendándose, por considerarlo más correcto, su sustitución por el término Consejerías.

**-Artículo 6.** En el presente caso se considera necesaria la modificación de la definición del Nivel 1 de atención temprana (artículo 6.1.a)) para que su redacción sea concordante con el objeto de la ley fijado en el artículo 1.

Así, se propone la siguiente redacción *“Nivel 1: Actuaciones dirigidas a todas las familias con hijos e hijas menores de seis años”*.

-El **artículo 7**, intitulado Red Pública de servicios de atención temprana, establece en su apartado 2 que dichos servicios *“atenderán a las familias con niños o niñas menores de seis años con dificultades en su desarrollo, transitorias*



*o permanentes, o con factores de riesgo de que esas aparezcan, con independencia del tipo de retraso en el desarrollo o discapacidad que pudieran presentar, prestando los apoyos adecuados a cada niño o niña y su familia*". Se propone la supresión de la frase subrayada, por considerar que no aporta ninguna especificación.

-En el **artículo 8.1**, se propone sustituir la expresión "equipos de profesionales de carácter multiprofesional" por la de "equipos de carácter multiprofesional" o "equipos de profesionales de carácter multidisciplinar", por considerar que, de esta forma, mejora su redacción.

En el apartado 2 del mismo precepto, consistente en sustituir la referencia a los "principios de coordinación, cooperación y flexibilidad", por una remisión a los "principios recogidos en el anterior artículo 5", por considerar que aumentaría la coherencia y rigor normativo. Igualmente, se propone sustituir la mención realizada a las necesidades específicas de "cada familia" por las de los "destinatarios". De esta forma, se entienden expresamente incluidos no solo las familias sino también los menores.

En el **artículo 8.3.a)**, *in fine*, por considerarlo más preciso, se propone sustituir la expresión "ámbitos sanitario y educativos" por la de "ámbitos sanitario y educativo".

Por último, en el apartado 4 del mismo precepto, se considera oportuno sustituir la expresión "...contarán con un equipo de atención temprana que asumirá..." por su equivalente en plural "...contarán con equipos de atención temprana que asumirán...". Se propone el cambio por considerar que permite la existencia tanto de un único equipo por Delegación Provincial como de varios de ellos en cada una.

-El **artículo 9**, regula las competencias de las consejerías de la administración regional implicadas en atención primaria. Su apartado 1 termina con ":", y, a continuación, el segundo, vuelve a incluir ese mismo signo de puntuación. Se propone la supresión del final del apartado 1 "y con este objetivo:". Tanto en el



citado apartado como en los siguientes, se propone sustituir la referencia a los sistemas sanitario y educativo por una mención de los servicios sanitarios o educativos. El motivo es dotar al texto de mayor precisión, y delimitar el concepto respecto del sistema nacional de salud, integrado por un conjunto de prestaciones sanitarias dependientes de los poderes públicos y coordinado entre los servicios de salud de la administración del Estado y de las autonomías. Por ello, se consideraría más adecuada una referencia al servicio de salud. Por motivos semejantes, dada la amplitud del término “sistema educativo”, se considera más adecuado la utilización de la expresión “servicios educativos”. Otra posibilidad sería, en consonancia con el título del precepto, referir los apartados 2, 3 y 4 a las consejerías de la administración regional competentes en la correspondiente materia.

-En el **artículo 10.5**, se propone sustituir la redacción utilizada en el anteproyecto “El periodo de transición al sistema educativo se iniciará, en todo caso, antes de la escolarización del niño o niña al segundo ciclo de educación infantil” por la siguiente: “El periodo de transición al sistema educativo se iniciará, en todo caso, antes de la escolarización del niño o niña en el segundo ciclo de educación infantil”.

-Respecto al **artículo 11**, se considera oportuna la supresión íntegra de su apartado 4, relativa a la normativa de desarrollo de la ley, por considerar que e trata de una materia regulada en la Disposición final primera del texto legal.

- El **artículo 12**, sobre implicación de las familias en los servicios de atención temprana, a través de tres apartados, atribuye a la familia un papel colaborador esencial en la atención temprana, participando en las tomas de decisiones que les afecten e implicándolas en todas las fases del proceso de intervención, estableciendo una relación de colaboración entre los cuidadores principales y el equipo de atención temprana, colaboración que se formalizará, de conformidad con el art.13 en su apartado 1º, mediante un documento denominado “compromiso de colaboración”, suscrito por la familia y el profesional de referencia, cuyo contenido se describe en el apartado 2º de dicho precepto.



Al respecto es de destacar que los términos “familia” y “cuidadores principales” no se concretan ni delimitan a lo largo de la norma, desconociendo cual es el alcance que se le quiere dar (padres, convivientes en el domicilio familiar, los que ostenten la patria potestad, los que se dediquen a su cuidado...).

Pero es que, además, haciendo referencia el apartado 3 del art. 12 a que la relación de colaboración se constituye con los “cuidadores principales”, el art. 13.1 destaca que el documento de compromiso de colaboración, se firmará “por la familia”, generando dudas sobre quien tiene que suscribir el citado documento al ser éste último, entendemos, un término más amplio que aquel.

- El **artículo 14**, intitulado “Coordinación interadministrativa”, a través de sus dos apartados, prevé la elaboración, por parte de la consejería competente en materia de servicios sociales, de protocolos de coordinación, tanto con la consejería competente en materia de sanidad como con el sistema educativo.

Entendemos como inadecuado el término “interadministrativa” al no tratarse de coordinación entre diferentes administraciones, siendo más adecuado “intradministrativa”.

Asimismo, consideramos inadecuado e inespecífico establecer un protocolo de colaboración con el “sistema educativo”, termino que no hace referencia a administración alguna, entendiendo como más procedente y coherente con el texto del resto del artículo “consejería competente en materia de educación”.

-El **artículo 15** define la “Mesa de Atención Temprana” como instrumento de coordinación y colaboración entre las tres consejerías implicadas en materia de educación, servicios sociales y sanitaria, y desarrolla su composición, funciones y principios rectores de su actuación.

Hay que advertir que dicho artículo no crea la “Mesa de atención temprana” y la Disposición final primera de la norma, de habilitación normativa, si bien prevé su composición y funcionamiento a través del desarrollo reglamentario en un plazo máximo de 18 meses, no tiene previsión alguna respecto a su creación.



Si la voluntad de los responsables del anteproyecto es su creación, así debe hacerse constar en la norma, sustituyendo el término “define” por “Se crea”, afectando igualmente al art. 1, con modificación del objeto de la norma, incluyéndose su creación como parte de su objeto en dicho precepto.

Se propone suprimir el apartado 4 por los mismos motivos que el apartado 3 del artículo 3 y apartado 4 del artículo 11.

- El **artículo 16**, prevé la constitución de las “Comisiones Técnicas Provinciales de Atención Temprana”, siendo aplicable, igualmente lo ya dicho para la “Mesa de Atención Temprana”, concretándose, a diferencia de ésta última, la composición mínima de la misma, pero sin preverse su creación en un tiempo determinado a través de la Disposición de habilitación normativa (si bien, en este caso, tampoco se hace referencia a su regulación reglamentaria).

Asimismo, en su apartado 2 y en lo referente a su composición, se hace referencia a “una persona en representación del sistema sanitario en la provincia”. Encontramos este término inapropiado por su ambigüedad, debiéndose sustituirse por “una persona en representación de la consejería competente en materia de sanidad”, si a eso se quiere hacer referencia, término más apropiado y coherente con la redacción dicho apartado y ajustado a su contexto

-El **artículo 17**, contempla a través de tres apartados, aspectos relativos a la formación de todos los profesionales integrantes de la red pública de servicios de atención temprana, previendo desarrollar acciones de formación para el personal de la JCCM y colaboración universitaria para incluir esta temática en los programas formativos universitarios.

Se sugiere unificar los términos del apartado 1 y 2 como “administración autonómica”, quitando la referencia a “competente” y Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En el apartado 3, se sugiere añadir “dentro del ámbito de sus competencias”, después de a Administración autonómica colaborará.



- El **artículo 22 se refiere al “Régimen sancionador”**, haciendo una remisión a la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

A juicio de este Gabinete Jurídico, hubiera sido más conveniente la tipificación de infracciones y sanciones en el anteproyecto.

Conviene recordar que, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, que el legislador puede y debe realizar un importante esfuerzo en la definición del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar en algunos sectores la definición precisa de las conductas objeto de sanción. En este plano, la sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda que «el artículo 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*», que comprende tanto una garantía formal como una garantía material «de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo».

La garantía formal, que supone la exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, «tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley» (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, la STC 132/2001 subraya que «desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio» (FJ 5).



La garantía material, por su parte, «aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores entre ellas la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

En este plano, como declara el Tribunal Constitucional en su sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), «la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador», vulneración que «afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador» (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5).

La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público dispone en su artículo 27.1 que “sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”, y añade en su apartado 2 que “únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley”. Todo ello, sin perjuicio de que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, con la finalidad de contribuir a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, “sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla” (apdo. 3 del mismo artículo).

Por todo lo expuesto, consideramos que se trata de contemplar con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle y quizás por ello,



la remisión a la ley 14/2010 podría dejar fuera algunas conductas que no tuvieran encaje en esta ley.

-En la Disposición Final primera apartado, se propone incluir la creación de las Comisiones Técnicas Provinciales del artículo 16 por ser esenciales. En el anteproyecto de ley hay un mandato para que se constituyan, pero no las constituyen.

-Debería guardarse uniformidad en la terminología empleada a lo largo del anteproyecto. Unas veces se alude a la administración autonómica, otras, a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## 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 Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se emite el presente informe **FAVORABLE** sobre el anteproyecto de ley de Atención Temprana en Castilla-La Mancha.

Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.



Castilla-La Mancha



En Toledo a fecha de firma

Vº Bº

Directora de los Servicios Jurídicos