



INFORME DE LA ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT

I.- Antecedentes.

Primero.- El subsecretario de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas (en adelante el Subsecretario) ha solicitado, con fecha de 5 de marzo de 2019, la emisión de un nuevo informe urgente al “Proyecto de Decreto del Consell, por el que se regula el Registro General de Titulares de Actividades, de Servicios y Centros de Servicios Sociales, la autorización de funcionamiento de centros y la acreditación de servicios y centros de servicios sociales de la Comunitat Valenciana” (en adelante el Proyecto). El nuevo Proyecto sometido a informe tiene fecha del 22 de febrero de 2019.

El futuro decreto pretende desarrollar parcialmente la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana (en adelante la LSS), publicada en el DOGV, de 21 de febrero de 2019 (número 8491) y que entrará en vigor, en aplicación de lo establecido en su Disposición final quinta, “al mes de su publicación en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana”.

El Proyecto consta de un índice; un preámbulo; sesenta y cinco artículos, distribuidos en tres títulos; nueve disposiciones adicionales; dos disposiciones transitorias; una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Segundo.- Esta Abogacía emitió el pasado 15 de noviembre de 2018 un informe a propósito del proyecto de decreto que, con idéntico objeto, pretendía desarrollar la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 5/1997), que quedará derogada con la entrada en vigor de la Ley de Servicios Sociales (Disposición derogatoria única, apartado 1, de la LSS).

Tercero.- Junto con el nuevo Proyecto, se remite copia de los siguientes documentos que obran en el procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general:

1º) Resolución de la vicepresidenta y conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas (en adelante la Vicepresidenta), de 28 de febrero de 2019, por la que se declara la conservación de todas las actuaciones practicadas en el procedimiento de elaboración del proyecto que pretendía desarrollar la Ley 5/1997, que, como se ha dicho, fue objeto de nuestro informe de 15 de noviembre de 2018.

Las actuaciones conservadas son, salvo error, las siguientes:

1ª.- Resolución de 9 de julio de 2018, de la Vicepresidenta, por la que se acuerda iniciar la tramitación urgente del procedimiento para la elaboración y aprobación del futuro decreto. En la Resolución se encomienda la instrucción del procedimiento a la Delegación del Consell para el Modelo Social Valenciano (en adelante la Delegación del Consell o el Delegado del Consell).

2ª.- Informe sobre el resultado de la consulta pública previa, emitido el 28 de junio de 2018 por el Delegado del Consell, en el que se desestima las dos alegaciones presentadas por considerar que no guardan relación con el contenido del Proyecto.

3ª.- Propuesta de Acuerdo del Consell, de 9 de julio de 2018, por el que la Vicepresidenta propone la declaración del procedimiento de elaboración del decreto como procedimiento de tramitación urgente. El Acuerdo fue adoptado en el Consell de 20 de julio de 2018.

4ª.- Informe de necesidad y oportunidad del Proyecto, emitido el 10 de julio de 2018 por el Delegado del Consell. La necesidad y oportunidad del Proyecto se justifica, básicamente, en: 1º) la necesidad de adaptar la actual regulación del régimen jurídico de los instrumentos de intervención administrativa en el ámbito de los centros y servicios de servicios sociales (registro de titulares de actividad, autorización de centros, declaración responsable de inicio de actividad en los servicios, comunicaciones de modificación y cese de actividad en servicios y acreditación de centros y servicios) y 2º) en la adaptación de los procedimientos al procedimiento administrativo electrónico, en aplicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

5ª.- Memoria económica sobre la estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración, suscrita por el Delegado del Consell el 7 de agosto de 2018. La Memoria realiza una estimación de los gastos de personal y advierte de la existencia de otros gastos que “forman parte de la actividad ordinaria de la Dirección General de Tecnologías de la Información y la Comunicación (DGTIC), ya previstos en sus créditos asignados, y por tanto, no cabe incluir en esta memoria”.

6ª.- Informe de evaluación del impacto de género, emitido el 10 de julio de 2018 por el Delegado del Consell y una responsable de la Unidad de Igualdad de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas. En el informe se realiza un pormenorizado análisis del impacto de la futura norma en la materia, con una valoración positiva de la misma.

7ª.- Informe sobre el impacto en la infancia, la adolescencia y la familia, emitido por el Delegado del Consell el 3 de agosto de 2018. En el mismo, tras un extenso y pormenorizado análisis de los posibles impactos, concluye que el mismo es positivo, tanto en el ámbito de la familia, como en el ámbito de la infancia y la adolescencia.

8ª.- Informe sobre la “repercusión en programas informáticos”, fechado el 31 de julio de 2018 y emitido nuevamente por el Delegado del Consell, en el que se indica que la aprobación del Proyecto conllevará “la modificación de los programas o herramientas informáticas con que cuenta el órgano al que corresponde la aplicación de la mencionada disposición, y que su aprobación o ejecución sí comporta la implantación de un nuevo programa o de más o nuevos medios informáticos”.

9ª.- Informe preceptivo de coordinación informática, emitido el 8 de octubre de 2018 por el Jefe de Servicio de Aplicaciones Departamentales, con el visto bueno del Director General de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (en adelante la DGTIC). El informe señala que el impacto informático será muy alto y, por ello, el centro directivo proponente habrá de solicitar a la DGTIC las correspondientes modificaciones en los sistemas informáticos con la finalidad de que entren en la planificación de los proyectos en marcha y se pueda disponer de una estimación real de los esfuerzos y términos.

10ª.- Solicitud formulada por el Delegado del Consell el 26 de octubre de 2018 y dirigida a la DGTIC, por la que se pide la continuación de una serie de actuaciones iniciadas al objeto de dar cobertura a las necesidades informáticas que el futuro decreto conllevará.

11ª.- “Borrador del Decreto”, en su versión de 3 de julio de 2018, remitido a distintos órganos administrativos y entidades y empresas para que formulen alegaciones al mismo.

12ª.- Oficio del Subsecretario remitido a las subsecretarías de la Presidencia y de las Consellerías de Justicia, Administraciones Públicas Reformas Democráticas y Libertades Públicas y Sanidad Universal y Salud Pública, a los efectos de lo previsto en el artículo 43.1, párrafo b), de la Ley del Consell (en adelante Ley del Consell). Los oficios fueron remitidos el día 30 de julio de 2018; según consta en el Libro de Registro Departamental de Salida.

13ª.- Oficios remitidos, en contestación al trámite indicado en el apartado anterior, por la Presidencia (de 22 de agosto de 2018) y la Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública (de 13 de agosto de 2018). En los mismos se indica que el Proyecto no afecta a su ámbito de competencias; si bien, se formulan un gran número de observaciones o sugerencias.

14ª.- Informe del Delegado del Consell, de 31 de octubre de 2018, relativo a las 270 alegaciones realizadas por “los órganos directivos de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas y los departamentos del Consell, así como de entidades y organizaciones que representan a los siguientes grupos: Sindicatos, entidades del Tercer Sector de Acción Social, sector Empresarial y Colegios profesionales”.

15ª.- Oficio de 6 de noviembre de 2018 por el que el Subsecretario solicita a la Consellería de Hacienda y Modelo Económico la emisión del informe previsto en el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante Ley 1/2015).

2º) Informe de la directora general de Presupuestos, emitido el 20 de noviembre de 2018 con carácter favorable, a los efectos establecidos por el artículo 26 de la Ley 1/2015.

3º) Informe sobre las consideraciones efectuadas por la Abogacía General de la Generalitat al primer Proyecto sometido a informe (a nuestro informe de 15 de noviembre de 2018) emitido por el Delegado del Consell el 22 de febrero de 2019.

II.- Consideraciones jurídicas.

Examinado el Proyecto, se emiten, con carácter urgente, las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.- Carácter del informe.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en el artículo 5.2, letra a), de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat. Es por tanto un informe preceptivo.

Segunda .- Consideraciones previas.

1ª.- El presente informe se emite en la consideración de que la LSS, cuyo texto aprobado por les Corts ha sido publicado en el DOGV, no será objeto de modificación antes de su entrada en vigor.

2ª.- Como es lógico, para la emisión del informe se aplicará la totalidad del contenido normativo de la LSS, al objeto de comprobar que el Proyecto se ajusta a lo dispuesto por la misma. Incluido, como posteriormente se argumentará, la previsión de un nuevo trámite en ella establecido.

Tercera.- Procedimiento de elaboración del Proyecto.

Al respecto se emiten las siguientes observaciones:

1ª.- Reiteramos la necesidad de dar cumplimiento, en la medida de lo posible, a lo establecido en el artículo 42.2 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (en adelante Decreto 24/2009), relativo a la constancia en el expediente de la fecha en que es recibido por el destinatario la solicitud de informe.

2ª.- Por aplicación de lo establecido en la Disposición final primera, apartado 9, de la LSS, consideramos que el Proyecto deberá ser sometido al informe preceptivo del Comitè Econòmic y Social de la Comunitat Valenciana en adelante CES), por las siguientes razones:

a).- No se puede sostener que el Proyecto se puede tramitar antes de la entrada en vigor de la LSS con respeto de sus preceptos en la materia objeto de desarrollo y sostener a la vez que otro de los preceptos de la LSS no es aplicable al Proyecto, puesto que la LSS no ha entrado en vigor.

b).- Salvo mejor opinión del CES, que en definitiva es quien deberá apreciar su competencia, consideramos que el Proyecto puede considerarse como una disposición reglamentaria de desarrollo “esencial”; pues su contenido es tan “esencia” o puede ser considerado tan “básico”, como los planes y desarrollos reglamentarios relacionados en la Disposición final comentada.

Por último, queremos advertir que es posible y lógico que el CES retrase la emisión del informe preceptivo hasta la fecha de entrada en vigor de la LSS, pues difícilmente se puede emitir un informe cuando la norma que lo establece todavía no ha entrado en vigor.

3ª.- Por aplicación de lo establecido en el artículo 43.1 f) de la Ley del Consell, el Proyecto deberá ser sometido y así está previsto, al informe preceptivo del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (en adelante CJC).

Al respecto, también queremos advertir que el CJC podría considerar que no puede emitir su informe preceptivo en tanto no entre en vigor la LSS.

4ª.- Por último, queremos recordar que, en su momento, se deberán cumplir los trámites previstos en los artículos 54 (“Ultimación del expediente”) y 55.2 (“Remisión para la aprobación”), ambos del Decreto 24/2009.

Cuarta Observaciones al título, preámbulo y articulado del Proyecto.

Examinado el Proyecto sometido a informe, se formula las siguientes observaciones:

1ª.- Título del futuro decreto.

El título de la norma es demasiado extenso y, a la vez, incompleto, pues no incluye las declaraciones responsables, ni la comunicación previa prevista en el artículo 61 de la LSS.

Recomendamos reducir la extensión del título del decreto; por ejemplo, mediante la siguiente denominación “Decreto (...), del Consell, por el que se establece la ordenación de los Servicios Sociales en la Comunitat Valenciana”, siguiendo así la línea marcada por los artículos 4 y 5 y el Capítulo III del Título III de la LSS (artículos 57 a 63).

2ª.- Referencias en el preámbulo y en el articulado al “Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana” (en adelante el Sistema).

La LSS distingue en sus artículos 4 y 5 entre el concepto de Sistema y el de “servicios sociales valencianos”, que no coincide plenamente con el concepto de Sistema, pues los centros privados que no participen en alguna de las formas de provisión previstas en el artículo 34 de la LSS no estarán incluidos en el Sistema, pero serán “servicios sociales valencianos”.

Pues bien, en algunas ocasiones y a lo largo del preámbulo y del articulado se utiliza de manera inapropiada el concepto de Sistema. Así, por poner el ejemplo más claro, se comete el error (como estimamos lo ha cometido la LSS en su Título III, Capítulo III) de utilizar la denominación de “Ordenación del Sistema (...)”, cuando lo que se ordena es la totalidad de los servicios sociales valencianos, incluidos los que no se integran en el Sistema.

Es por ello, por lo que recomendamos repasar la utilización que se ha realizado del concepto Sistema y sustituir su utilización cuando la mención o la regulación que se pretende sea aplicable a aquellas partes de los servicios sociales valencianos que no son parte del Sistema (Registro, autorización, declaración responsable y comunicación previa).

3ª.- Referencia en el título, en el preámbulo y en el articulado del Proyecto al “Registro General de Titulares de Actividades, de Servicios y Centros Sociales” (en adelante el Registro).

Por aplicación de lo establecido en la Disposición transitoria tercera, apartado 1, de la LSS su nueva denominación es “Registro General de Titulares de Actividades, de Servicios y Centros Sociales de la Comunitat Valenciana”, por lo que se deberá cambiar su antigua denominación en cada una de las menciones que se realicen al mismo o, alternativamente, consignar su nombre completo en la primera referencia que se haga al mismo en el articulado, dejando constancia en ese momento que, en adelante, será denominado el Registro, evitando así la repetición de un nombre notablemente extenso.

4ª.- Definiciones (artículo 3).

Por razones de seguridad jurídica, recomendamos adaptar la redacción del artículo 3, letra b), relativo al concepto de “servicio”, reproduciendo de la

manera mas literal posible la definición que del mismo concepto se realiza en el artículo 3.1, primer párrafo, de la LSS.

En concreto, la LSS utiliza la expresión “prestaciones profesionales, económicas o tecnológicas” y el Proyecto utiliza la expresión “actividades organizadas técnica y funcionalmente (...) prestadas (...)”, pero no indica que estas prestaciones son de naturaleza profesional, económica o tecnológica”.

5ª.- Obligación de comunicación por medios electrónicos (artículo 4.1).

En el artículo comentado existe una remisión al Título II del proyecto que, en nuestra opinión, debe ser completada con una referencia al Título I, pues el artículo 13.2 del proyecto establece la obligación de solicitar la inscripción en el Registro a través del Registro Electrónico de la Generalitat mediante la utilización del correspondiente modelo normalizado.

Cuarta.- Observaciones de técnica normativa.

La estructura y forma del Proyecto cumple, en general, con lo establecido, sin carácter normativo, por el Título II del Decreto 24/2009.

Es todo lo que hay que informar.

El presente informe no es vinculante; si bien el acto o resolución que se aparte del mismo deberá ser motivado, pues así lo establece el artículo 6.1 de la Ley de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

València, 6 de marzo de 2019
El Abogado de la Generalitat

