



Dictamen nº 62/2011

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 30 de marzo de 2011, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 29 de noviembre de 2010, sobre Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la CARM y el régimen de infracciones y sanciones (expte. 281/10), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Se inicia el expediente de elaboración del Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen con la remisión, mediante oficios fechados el 28 de julio de 2009, de un borrador del Proyecto a las entidades que a continuación se indican, con el fin de que formulasen las alegaciones que estimasen convenientes:

- Federación de Municipios; Ayuntamientos de la Región; y totalidad de Consejerías del Gobierno Regional.
- Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI).
- Federación de Organizaciones a favor de las Personas con Discapacidad Intelectual y Parálisis Cerebral (FEAPS).
- Federación de Asociaciones de Disminuidos Psíquicos de Murcia (FADIS).
- Federación de Asociaciones de Padres con Hijos Deficientes Sensoriales de la Región de Murcia (FASEN).

- Federación de Asociaciones Murcianas de Personas con Discapacidad Física y/u orgánica (FAMDIF/COCEMFE).
- Federación de Enfermos Mentales Crónicos de la Región de Murcia (FEAFES).
- Federación de Asociaciones de Personas con Parkinson de la Región de Murcia.
- Federación de Asociaciones de Familiares de Alzheimer de la Región de Murcia (FFEDARM).
- Federación de Organizaciones de Mayores de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (FOMCARM).
- Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de la Región de Murcia.

Constan en el expediente las alegaciones formuladas por las siguientes entidades y organismos: Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de la Región de Murcia; CERMI; Comisiones Obreras; UGT; FAMDIF/COCEMFE; FEAFES y de las entonces denominadas Consejerías de Agricultura y Agua; Cultura y Turismo; Presidencia; Obras Públicas y Ordenación del Territorio y Sanidad y Consumo.

SEGUNDO.- Seguidamente se procede a someter el texto a la consideración de los siguientes Órganos Consultivos:

- a) Del Consejo Asesor Regional de Personas con Discapacidad que, según se desprende del certificado que se incorpora al expediente, lo informó favorablemente en su sesión del día 22 de junio de 2009, aunque se proponen una serie de modificaciones que se considera mejorarián el texto.
- b) Del Consejo Asesor Regional de Infancia y Familia que lo informó favorablemente en su sesión del día 22 de junio de 2009, según se acredita con la certificación expedida por el Secretario de dicho Consejo.

c) Del Consejo Asesor Regional de Personas Mayores que, según certificado emitido por su Secretario, informó favorablemente el texto en su reunión del día 23 de junio de 2009, aunque los vocales representantes de los Sindicatos UGT y CC.OO. ruegan se hagan constar en acta su queja por el poco tiempo con el que se les ha repartido el texto del Proyecto, lo que ha hecho que no hayan podido estudiarlo en profundidad.

d) Del Consejo Regional de Servicios Sociales que, tal como se acredita con la certificación que obra a los folios 108 y 109 del expediente, lo informó favorablemente en su reunión del día 30 de junio de 2009, con las sugerencias formuladas por alguno de sus miembros.

e) Del Consejo Regional de Cooperación Local, que lo informa favorablemente en su sesión del día 17 de diciembre de 2009, tal como se desprende del certificado emitido por su Secretaría.

TERCERO.- Seguidamente se incorpora al expediente la siguiente documentación:

a) Memoria de oportunidad redactada por el Jefe de Servicio de Desarrollo Normativo y Órganos de Participación de la Secretaría General de la Consejería consultante, con el conforme del titular de aquélla, en la que, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 53.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (Ley 6/2004), se recogen los fundamentos técnicos y jurídicos que amparan la aprobación del Decreto.

b) Informe sobre impacto por razón de género, elaborado por la misma unidad administrativa, en el que se concluye que el Decreto que se pretende aprobar no provoca ningún impacto en función del género en las distintas medidas que se establecen en el mismo.

c) Memoria Económica firmada por el Subdirector General de Pensiones, Ayudas y Programas de Inclusión, en la que se indica que la aprobación del Proyecto no conllevará obligaciones económicas adicionales para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

d) Propuesta, fechada el 10 de septiembre de 2009, que el Secretario General de la citada Consejería eleva a su titular para que se proceda a redactar un Proyecto de Decreto que regule el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la

dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, así como el régimen de infracciones y sanciones.

f) Nuevo texto (con pequeñas variaciones respecto del último que figura en el expediente) que se remite, para su informe, al Servicio Jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería consultante.

g) Informe emitido por dicha unidad administrativa en el que, tras hacer referencia al objeto, a la competencia, al rango normativo y al procedimiento seguido en la tramitación del Proyecto, formula una serie de consideraciones en relación con la adecuación del contenido del Proyecto a las previsiones de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LD).

El informe jurídico concluye del siguiente modo: *"Una vez comprobado que el texto de la norma que se informa se ajusta al contenido competencial de la Región de Murcia, así como a las disposiciones de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y demás normas de aplicación, por parte de este Servicio Jurídico se informa favorablemente el presente proyecto de decreto".*

CUARTO.- Recabado el preceptivo dictamen del Consejo Económico y Social (CES) es emitido el día 19 de febrero de 2010, haciendo constar la valoración positiva que el Proyecto le merece; no obstante lo cual señala una serie de sugerencias tendentes a mejorar el texto, las cuales aparecen al informe que obra en el expediente.

QUINTO.- Por la Asesora Facultativa de la Oficina para la Dependencia se emite, con fecha 10 de junio de 2010, informe en el que se analizan las propuestas del CES, señalando las que se acogen y las que se rechazan, razonando, en este último caso, las causas sobre las que se apoya la inadmisión.

En el informe también se indica que la aprobación por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en lo sucesivo, Consejo Territorial del SAAD), de un Acuerdo para la mejora de la calidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar del SAAD, publicado por Resolución de la Secretaría General de Política Social y Consumo, de 4 de febrero de 2010, obliga a introducir un nuevo artículo, el 24, con el contenido que aparece en el borrador.

SEXTO.- El borrador resultante se envía a la Dirección de los Servicios Jurídicos que, con fecha 9 de julio de 2010, emite informe favorable al Proyecto, aunque con una serie de observaciones que, como ocurrió con el Dictamen del CES, se analizan por la Asesora Facultativa de la Oficina para la Dependencia, con indicación de las que se admiten y razonando las causas por las que se rechazan el resto.

En este mismo documento se indica que la reciente modificación introducida en la LD por el Real Decreto 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (Real Decreto 8/2010), obliga a introducir en el Proyecto una serie de modificaciones tendentes a ajustar su contenido al citado Real Decreto.

SÉPTIMO.- Con fecha de registro de entrada de 29 de noviembre de 2010, se ha recabado el preceptivo Dictamen del Consejo Jurídico sobre el Proyecto de Decreto, al que se acompaña el expediente administrativo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Compete al Consejo Jurídico emitir Dictamen preceptivo respecto a los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado (artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico). Con este carácter se solicita la consulta y se emite el presente Dictamen, pues, se afirma, se trata de un Proyecto que se dicta en ejecución de la LD.

SEGUNDA.- Sobre las competencias autonómicas en la materia.

Sobre las competencias en la materia procede hacer una remisión al Dictamen 100/2010, emitido en relación con el Proyecto de Decreto por el que se fijan los criterios para

determinar la capacidad económica de los beneficiarios y se establece su participación en la financiación de las prestaciones económicas y servicios del sistema de autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM).

Al título competencial al que se hace referencia en el citado Dictamen hay que adicionar, en el supuesto que nos ocupa, el que recae sobre el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (art. 10.Uno.29 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, en lo sucesivo, EA).

TERCERA.- Marco legal de referencia y rango normativo del Proyecto.

La LD crea el SAAD para garantizar 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 con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas.

Desde estos principios generales el artículo 11 de la citada Ley establece que corresponden a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las competencias que les son propias según la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la legislación vigente, las funciones de planificar, ordenar, coordinar y dirigir, en el ámbito de su territorio, los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia; gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia y asegurar la elaboración de los correspondientes Programas Individuales de Atención; así como la de inspeccionar y, en su caso, sancionar los incumplimientos sobre requisitos y estándares de calidad de los centros y servicios y respecto de los derechos de los beneficiarios.

Por otro lado, en lo que respecta al contenido específico del Proyecto objeto del presente Dictamen, la LD en sus artículos 27 y 28 establece que corresponde a las Comunidades Autónomas determinar los órganos de valoración de la situación de dependencia y establecer los correspondientes procedimientos, tanto para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho para las prestaciones del SAAD, como para el establecimiento del Programa Individual de Atención (PIA).

Asimismo la LD, a lo largo de su articulado, hace referencia a distintas funciones que dentro del SAAD corresponden a la Comunidad Autónoma y que están relacionadas con el objeto del Proyecto: establecimiento del PIA (art. 29); revisión del grado o nivel de dependencia y de la prestación reconocida (art. 30); desarrollo del cuadro de infracciones y sanciones

previsto en la LD (art. 47).

Además, los artículos 27.1 y 28.5 LD asignan al Consejo Territorial del SAAD competencias para acordar: a) los criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, deben tener carácter público, y b) los criterios básicos de procedimiento de valoración de la situación de dependencia y las características comunes del órgano y profesionales que procedan al reconocimiento.

En cumplimiento de dichas previsiones legales el Consejo Territorial del SAAD, en su sesión del día 22 de enero de 2007, adoptó acuerdos en materia de valoración de la situación de dependencia, incluido el del establecimiento de baremo y tabla de equivalencias, que se publicaron mediante Resolución de 23 de mayo de 2007, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, lo que dio lugar a la aprobación del Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se acuerda el baremo de valoración de la situación de dependencia. Posteriormente el Consejo Territorial en su sesión del día 25 de enero de 2010, procedió a establecer nuevos acuerdos sobre criterios comunes de composición de los órganos de valoración, cualificación de la personas encargadas de la valoración y criterios básicos de procedimiento relacionados con el informe de salud, la calidad de los procesos de valoración y plazos de tramitación, publicados mediante Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo.

En el marco descrito se elabora el Proyecto de Decreto que, como se anuncia en su título, pretende regular reglamentariamente, de acuerdo con la legislación a la que se dispone a dar desarrollo, el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD en la CARM, así como el régimen de infracciones y sanciones.

Finalmente, en lo que al rango de la norma en proyecto se refiere, considera este Órgano Consultivo que la adoptada de Decreto es la adecuada, a tenor de lo establecido en el artículo 32 EA y en los artículos 22.12 y 52.1 de la Ley 6/2004,

CUARTA.- Procedimiento de elaboración, contenido y sistemática.

I. Puede afirmarse, con carácter general, que la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto sometido a consulta se adecua a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria establece el artículo 53 de la Ley 6/2004, si bien han de formularse las

siguientes observaciones:

a) De conformidad con el apartado 1 del indicado precepto, el procedimiento de elaboración reglamentaria ha de iniciarse con una memoria que justifique la oportunidad de la norma proyectada, y que incluya la motivación técnica y jurídica, con el grado de detalle suficiente que requiera el caso, de las concretas determinaciones normativas propuestas. Sin embargo, como poníamos de manifiesto en los Dictámenes 100 y 139 del 2010, en este caso tampoco la memoria incorporada al expediente, cumple plenamente con la función que legalmente tiene encomendada.

b) Obra en el expediente un "informe" sobre el impacto de género del Decreto que se pretende aprobar, trámite que resulta preceptivo en los procedimientos de elaboración de las disposiciones de carácter general de ámbito regional tras la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Hombres y Mujeres y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia, que modificó, en dicho sentido, el artículo 53.1 de la Ley 6/2004. Ahora bien, como ya hemos indicado en anteriores ocasiones, al limitarse el informe a manifestar que la disposición proyectada no provoca ningún impacto en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el trámite sólo puede entenderse cumplimentado desde un punto de vista formal.

c) Se ha omitido la relación de las disposiciones cuya vigencia resulte afectada por la futura norma. Por otro lado, según el artículo 5 de la Ley 6/2004, los reglamentos regionales deberán ir acompañados, en todo caso, de una disposición derogatoria en la que expresamente se hagan constar los preceptos reglamentarios derogados o modificados por la publicación del nuevo texto, mandato que el Proyecto incumple. Puede pensarse que con el Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen, se aborda por primera vez la regulación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema, y que por tanto no afecta a normas anteriores, pero dicha presunción no se ajusta a la realidad ya que, por ejemplo, la efectividad del derecho a los servicios y prestaciones económicas a la que se refieren varios preceptos del Proyecto, aparece ya regulada en el artículo 6 del Decreto 306/2010, de 3 de diciembre, por el que se establecen la intensidad de protección de los servicios, la cuantía de las prestaciones económicas, las condiciones de acceso y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en lo sucesivo, Decreto 306/2010). La aprobación de la norma proyectada exige ponderar su incidencia sobre las normas del mismo o inferior rango vigentes en la materia que regula, a efectos de determinar el régimen de derogaciones y vigencias cuyo establecimiento viene legalmente exigido.

II. El Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de una parte expositiva innominada; una dispositiva constituida por veinticuatro artículos, y una parte final integrada por una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

III. La sistemática seguida por el Proyecto respeta, en términos generales, los criterios de técnica normativa que resultan de aplicación a tenor de lo establecido en las Directrices, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y publicadas mediante Resolución del Ministerio de la Presidencia del siguiente día 28. No obstante, cabe formular las siguientes sugerencias que, de ser aceptadas, mejorarían notablemente el texto objeto del presente Dictamen:

a) Debe eliminarse el guión que se sitúa detrás del número de alguno de los apartados en los que se dividen los artículos del Proyecto (Directriz 31).

b) La primera vez que se cita una norma jurídica debe recogerse su título completo, pero las posteriores citas a la misma puede hacerse, sin más, indicando su número y fecha, de ahí que resulte más adecuado que las menciones a la LD que realice el Proyecto a partir del artículo 2 (en la que se cita por vez primera en el texto articulado), se haga señalando solamente su número y fecha.

c) A tenor de lo se recoge en el apartado V.b) de las citadas Directrices, al objeto de agilizar la lectura y evitar formulaciones farragosas del texto normativo, se admite el uso de siglas. Esta parece ser la intención del redactor del Proyecto que ya en el Preámbulo utiliza las de SAAD (Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia) y PIA (Programa Individual de Atención), sin embargo a lo largo del texto articulado se abandona el uso de tales siglas a favor de reproducir la leyenda completa en cada ocasión, lo que, como decíamos antes, tiene la consecuencia de dificultar la lectura del texto del Proyecto.

d) Según la Directriz 24 las secciones se numeraran con ordinales arábigos y el título, en mayúscula, se situará junto con el número ordinal que corresponda, sin punto entre ambos. En este sentido se debe variar la composición de las dos secciones en que se divide el Capítulo II del Proyecto.

e) En los títulos de los Capítulos sólo debe utilizarse la mayúscula en la palabra inicial.

QUINTA.- Observaciones generales.

I. En la sustanciación del expediente se ha cuestionado si la articulación en dos procedimientos del reconocimiento de la situación de dependencia, por un lado, y la del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD, por otro, se ajustaba a las previsiones de la LD.

Por un lado, el CES mantiene que la unidad de procedimiento viene determinada por los apartados 2 y 3 del artículo 28 LD, al establecer que la resolución por la que se reconozca la situación de dependencia determinará los servicios o prestaciones que correspondan al solicitante, según el grado y nivel de dependencia. Por otra parte, la Consejería consultante, aunque defiende la bondad de articular dos procedimientos diferenciados, uno para determinar si el interesado se encuentra en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos y, otro, para concretar, mediante el establecimiento del PIA, la modalidad de intervención más adecuada a sus necesidades, aclara que el Proyecto regula un procedimiento único articulado en dos fases, *"modalidad que no es extraña en nuestro ordenamiento jurídico; tal es el caso de los procesos selectivos, que comprenden una fase de oposición y una fase de concurso"*.

El Consejo Jurídico considera que si se atiende de modo exclusivo a la literalidad del artículo 28 LD se puede alcanzar la conclusión mantenida por el CES, es decir, la exigencia de un único procedimiento para determinar tanto el grado de dependencia del solicitante, como los concretos servicios y prestaciones que le correspondan. Sin embargo, la nueva redacción dada la Disposición final primera de la LD por el Real Decreto Ley 8/2010, despeja cualquier duda al respecto al permitir expresamente la posibilidad de que las Administraciones competentes puedan establecer procedimientos diferenciados para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones: *"En el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones"*. En el mismo sentido se pronuncia el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD de 25 de enero de 2010, en cuyo apartado 4, en relación con los plazos de resolución de los expedientes tramitados con arreglo a la normativa de desarrollo de la LD, establece que *"el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución del reconocimiento de la prestación de dependencia, será de seis meses. En el supuesto de que la Comunidad Autónoma haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones, el plazo máximo para el reconocimiento de la situación de dependencia será de tres meses"*. En este Acuerdo se admite la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en el uso de las competencias que le son propias y en ejecución de la potestad reglamentaria que la LD les reconoce, puedan optar por un procedimiento único o por dos procedimientos diferenciados, con la única condición, en este último caso, de reducir a tres meses el plazo para resolver el primero de ellos, es decir, el de reconocimiento de la situación de dependencia.

Un análisis de las disposiciones reglamentarias dictadas tanto por el Estado, como por las distintas Comunidades Autónomas, nos permite constatar que en la mayoría de los supuestos se ha optado por la coexistencia de dos procedimientos diferenciados, uno para determinar el grado de invalidez y el derecho a los servicios y prestaciones del SAAD inherentes a tal grado y, otro, para establecer el PIA, es decir, la concreción, de entre los servicios y prestaciones económicas previstos para el grado y nivel de dependencia reconocidos, de las modalidades de intervención que más se adecuen a las necesidades personales del solicitante (Decreto 168/2007, de 12 de junio, de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto 83/2010, de 25 de junio, de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; Decreto 68/2007, de 14 de junio, de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias; Orden de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Cantabria, de 11 de mayo de 2007; Decreto 15/2010, de Asistencia Social, de la Comunidad Autónoma de Galicia, entre otras), siendo las menos las que han elegido un procedimiento único (Decreto 176/2009, de 17 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha y Orden de 30 de abril de 2007, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

La Consejería impulsora del Proyecto opta por lo que denomina un procedimiento único con dos fases, una, que se recoge en la Sección 1^a del Capítulo II, bajo la leyenda, "Reconocimiento de la situación de dependencia" y, otra, que se ubica en la Sección 2^a del mismo Capítulo, intitulada "Reconocimiento del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia".

A la vista de lo anterior cabe realizar las siguientes reflexiones:

1^a. La configuración legal del procedimiento destinado a determinar el grado de dependencia, así como los servicios y prestaciones del SAAD que correspondan al solicitante, con concreción de su intensidad, no cierra la posibilidad de articular dos procedimientos conexos, pero diferenciados.

2^o. No parece, sin embargo, adecuada la opción elegida por el redactor del Proyecto de configurar un solo procedimiento con dos fases. En efecto, cabe recordar que un procedimiento, administrativo en este caso, es una sucesión de actuaciones, regulada por el Derecho Administrativo, ordenada y dirigida a alcanzar un resultado o fin concreto. Es decir, cada procedimiento, bien se inicie de oficio o a instancia de los interesados, tendrá un objeto específico, delimitado por la naturaleza del mismo y el acto de iniciación, de modo que la resolución que en él se adopte vendrá delimitada por el objeto propio del procedimiento. Pues bien, atendiendo al diferente objeto que se persigue: el reconocimiento del grado de dependencia, por un lado, y la concreción del régimen de servicios y prestaciones que corresponden al beneficiario, por otro; a la diferente forma de iniciación: a instancia del interesado el primero y de oficio el segundo; y a la distinta naturaleza del órgano resolutorio,

resulta mucho más apropiado configurar dos procedimientos diferenciados, el primero de ellos relativo al reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho, con carácter general, a las prestaciones y servicios del sistema (artículos 28.3 LD y 5 del Decreto 306/2010) y un segundo por el que se lleve a cabo la asignación efectiva del recurso, mediante la elaboración del PIA.

II. En el Boletín Oficial de la Región de Murcia del día 11 de noviembre de 2010, se publicó el Decreto 286/2010, de 5 noviembre, de medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, Decreto 286/2010), al que deberá adecuarse el contenido del Proyecto, sobre todo en lo que se refiere a la supresión de la obligación del interesado de aportar determinados documentos (documento nacional de identidad, certificado de empadronamiento, etc.).

III. El artículo 27.1 LD establece que *"las Comunidades Autónomas determinarán los órganos de valoración de la situación de dependencia, que emitirán un dictamen sobre el grado y nivel de dependencia, con especificación de los cuidados que la persona pueda requerir. El Consejo Territorial deberá acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, tendrán carácter público"*.

El Consejo Territorial del SAAD en su Acuerdo del 25 de enero de 2010, antes citado, establece los criterios comunes de composición de los órganos de valoración en el siguiente sentido:

"Con el fin de asegurar y desarrollar la calidad de las valoraciones se acuerda la ampliación de la composición de los órganos de valoración con la incorporación de equipos técnicos de evaluación, asesoramiento y control, con las siguientes características y funciones:

a) Equipo multiprofesional de carácter público, encuadrado en el modelo biopsicosocial que establece la CIF (Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud, aprobada por la OMS), que actúa aportando las especificidades de su profesión pero dentro de un enfoque de interdisciplinariedad.

b) Desarrollo, entre otras, de las siguientes funciones:

Colaborar, asesorar y, en su caso, elaborar el Dictamen-propuesta de la situación de dependencia en sus distintas exigencias: Determinar los diagnósticos que la originan, su grado y nivel, y la especificación de las actividades de la vida diaria en las que precisan cuidados.

Asesorar a las personas valoradoras en los procesos y técnicas de valoración, así como en la utilización del baremo.

Constituirse como referencia técnica en la coordinación con otros equipos que en campos distintos atienden a las personas que se valoran.

Impulsar y promover medidas formativas".

En el marco de estas disposiciones el Proyecto ha de configurar un órgano de valoración que lleve a cabo la aplicación del Baremo de Valoración de la Dependencia (BVD) o Escala de Valoración Específica (EVE) para menores de tres años, conforme a lo establecido en el Real Decreto 504/2007, así como elaborar la propuesta de dictamen sobre el grado y nivel de dependencia de la persona interesada, con especificación, en su caso, de los servicios o prestaciones que la persona pueda requerir según el grado y nivel dictaminado.

En este sentido los artículos 10.3,a) y 11 de la norma proyectada, lo hacen de una forma confusa, de tal modo que no resulta posible determinar indubitablemente si los profesionales a los que se hace referencia en el primer precepto se integran en el equipo al que se refiere el segundo o, si por el contrario, aquéllos llevan a cabo, con carácter previo, una aplicación técnica del BVD o EVE que culminará con la emisión de un informe técnico que servirá de base para que el equipo al que se refiere el artículo 11 emita el dictamen sobre el grado y nivel de dependencia. Cualquiera de las dos opciones resulta válida, pero es necesario que en el Proyecto se clarifique esta cuestión, agrupando en un solo precepto las disposiciones relativas a la valoración de la situación de dependencia, con una exposición cronológica de las actuaciones que la conforman.

IV. En lo que se refiere a los plazos en los que ha de dictarse resolución en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia (artículo 12.2) y para la elaboración del PIA (artículo 15.10), se establecen dos de tres meses cada uno. A este respecto se ha tener en cuenta lo establecido en el apartado 2 de la Disposición final primera LD trascrito en el apartado I de la presente Consideración, que fija el plazo máximo para resolver en seis meses a computar entre la fecha de entrada de la solicitud y la resolución del reconocimiento de la prestación, independientemente de que la Administración competente

haya establecido un procedimiento diferenciado. Pues bien, como el *dies a quo* para el cómputo del plazo para fijar el PIA se hace coincidir con el de la fecha de la resolución del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, el plazo de duración de los dos procedimientos no supera los seis meses y, por lo tanto, las previsiones al respecto contenidas en el Proyecto se ajustan a lo establecido en la Ley estatal.

V. Es constante la advertencia que efectúa el Consejo Jurídico acerca de los riesgos de la técnica denominada *lex repetita*, consistente, en este caso, en reproducir en un texto reglamentario preceptos de la ley que se desarrolla. La necesidad, a veces, de dotar de plenitud a las regulaciones reglamentarias a la hora de desarrollar textos legales, propiciando que los reglamentos ofrezcan una regulación completa de la materia en cuestión, puede ser un objetivo deseable, pero no debe tal técnica de articulación, sin embargo, oscurecer el origen de los contenidos normativos confundiendo los de menor rango con los de superior, llevando al riesgo de que posteriores reglamentos se entiendan legitimados para modificar preceptos que, en realidad, están amparados por el principio de congelación legal del rango (Dictamen 23/1998). Ante tal encrucijada, la doctrina legal del Consejo de Estado (y este Órgano Consultivo, haciéndose eco de aquélla) aconseja que, mediante llamadas concretas, se deje advertencia en el texto del reglamento de cuáles son los contenidos legales volcados al mismo, para así facilitar su comprensión e interpretación, a la par de que se da cuenta de los contenidos meramente reglamentarios y se consigue también el objetivo de procurar una total regulación de la materia, advertencia que se realiza respecto de los preceptos del Proyecto en los que se utiliza esta técnica.

VI. En el Boletín Oficial del Estado de 18 de febrero de 2011 se ha publicado el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, el cual, entre otras normas, deroga el Real Decreto 504/2007. Si bien es cierto que el Real Decreto 174/2011 no entra en vigor hasta transcurridos doce meses desde su publicación en el BOE, ello no obsta para que, al menos, se contemple en el Proyecto que se dictamina que tras su entrada en vigor, las referencias al Decreto 504/2007 que en él se contienen se entenderán hechas al Real Decreto 174/2011.

SEXTA.- Observaciones particulares al texto.

I. Al título.

El artículo 47 LD atribuye a las Comunidades Autónomas competencias para desarrollar el cuadro de infracciones y sanciones previstas en dicho texto legal, así como para la incoación

e instrucción de los expedientes sancionadores, previsión esta última que habilita, como es natural, para la determinación de los órganos que han de intervenir en dichas fases del procedimiento. Si se analiza el contenido del Capítulo IV del Proyecto se comprueba que, a pesar de lo que se anuncia en el título de la futura norma, no se ha procedido a desarrollar, con carácter general, el cuadro de infracciones y sanciones recogido en el Título III LD. Las previsiones del Proyecto se limitan a declarar la aplicación de dichas disposiciones de la LD a los incumplimientos de las obligaciones impuestas por el Proyecto; a remitir la sustanciación de los procedimientos sancionadores que puedan incoarse como consecuencia de dichas infracciones a lo dispuesto en el Decreto 131/2005, de 25 de noviembre, por el que se regula el procedimiento sancionador de las infracciones en materia de servicios sociales de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y, finalmente, a establecer los órganos competentes para imponer las sanciones por las infracciones tipificadas en el artículo 43 LD.

Lo anterior aconseja revisar el título de la norma y plantearse si resulta necesario incluir la referencia que en él se efectúa a la regulación del sistema de infracciones y sanciones. En cualquier caso, de conservarse la misma, resultaría gramaticalmente más correcto finalizar su leyenda del siguiente modo: "...Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y se establece el régimen de infracciones y sanciones".

II. A la parte expositiva.

De acuerdo con las Directrices de técnica normativa antes mencionadas, las disposiciones de carácter general contarán con una parte expositiva que cumplirá con la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

El Proyecto que ahora nos ocupa viene acompañado de un texto introductorio dando así cumplimiento formal al requisito establecido por dichas Directrices. No obstante, el estudio de su contenido evidencia las siguientes deficiencias que convendría subsanar:

1. En el ámbito de las competencias autonómicas que se ejercitan para regular el objeto de la norma proyectada, además de la referencia al artículo 10.Uno.18 EA, debería citarse también el artículo 10.Uno.29 del citado Estatuto, por el que se atribuye a la CARM competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

2. Debería incluirse una mención al Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD de 25 de enero

de 2010, en materia de órganos y procedimientos de valoración de la situación de dependencia, con especificación de la fecha de su publicación en el BOE, así como mencionar expresamente el ajuste de la norma proyectada a los criterios que se establecen en dicho Acuerdo.

3. Puesto que el redactor del Proyecto ha optado por recoger en la parte expositiva los concretos preceptos de la LD que proporcionan cobertura legal a la norma, se debe incluir una mención al artículo 30 de dicha Ley, mediante el que se prevé la revisión del grado o nivel de dependencia, así como de las prestaciones, contenido que es desarrollado por los artículos 13 y 18 del Proyecto.

4. Resultaría conveniente alterar el orden de los párrafos undécimo y duodécimo, reflejando en primera lugar el órgano competente para el reconocimiento del grado de dependencia y, en segundo lugar, el que lo es para concretar los servicios y prestaciones económicas, respetando así el orden cronológico de estas dos actuaciones.

III. A la parte dispositiva.

A) Al Capítulo I. Disposiciones generales.

- Artículo 3. Integración en el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Este artículo debe suprimirse, debido a que ni es objeto del Decreto que se pretende aprobar, esto es, nada tiene que ver con el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD, ni el Proyecto tiene rango suficiente para efectuar la integración de las prestaciones del SAAD en el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma, porque éste ya viene definido por una norma con rango legal, en concreto la Ley 3/2003, de 10 de abril, de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

En este sentido resulta conveniente recordar lo que ya dijo este Consejo en su Dictamen 139/2010, sobre *"la necesidad de crear un modelo integrado de Servicios Sociales que, atendiendo a las exigencias que se desprenden de la implantación del SAAD, no menoscabe los derechos del resto de usuarios de la Red de Servicios Sociales"*, pero el Proyecto objeto del

presente Dictamen no resulta el instrumento adecuado para ello.

- Artículo 4. Competencias

En este precepto se confunden las competencias que, en la materia objeto del Decreto, tienen las Administraciones Publicas (Comunidad Autónoma y Administración Local), y los órganos de la Comunidad Autónoma que resultan competentes para la tramitación y resolución de los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones del SAAD. Resultaría, por lo tanto, más adecuado desdoblar el artículo en dos, uno referido a las competencias y, otro, relativo a los órganos competentes.

- Artículo 5. Utilización de los medios telemáticos, informáticos y electrónicos.

Debe incluirse una referencia a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

B) Al Capítulo II. Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Como hemos indicado en el apartado I de la Consideración Quinta, resulta más adecuado contemplar dos procedimientos diferenciados, uno cuyo objeto sea el reconocimiento de la situación de dependencia de la persona solicitante, en el que se indicará el grado y nivel de dependencia que le corresponda y se determinarán los servicios o prestaciones que puedan corresponderle conforme al grado y nivel reconocido, y otro que tenga como fin la concreción de los servicios y prestaciones económicas que puedan corresponder a la persona que haya obtenido el anterior reconocimiento, lo que se llevará a cabo mediante la elaboración del PIA. Conforme a esta configuración procedural procede regular cada uno de dichos procedimientos en dos Capítulos distintos.

- a) Sección 1^a. Reconocimiento de la situación de dependencia.

- Artículo 7. Solicitud y documentación.

1. Como se señala en el apartado II de la Consideración Quinta del presente Dictamen, el Decreto 286/2010 ha suprimido la obligación de los interesados de aportar los documentos que se indican en el Capítulo II de dicho Decreto, y si bien es cierto que dicha previsión surtirá efectos en el plazo máximo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la norma, lo que ocurrió el día 1 de diciembre de 2010, también lo es que el Proyecto que nos ocupa no puede sustraerse a la inminente obligación que la Administración Pública de la CARM va a tener en orden a no exigir la documentación prevista en el Capítulo II de dicho Decreto. Consecuentemente se debe sustituir en el Proyecto la presentación de tales documentos por la comprobación que deberá efectuar la Administración o, si así se estimase oportuno, excepcionar expresa y justificadamente la aplicación del Decreto 286/2010 al procedimiento cuya regulación se pretende aprobar.

2. Sin perjuicio de lo anterior se efectúan las siguientes observaciones al precepto:

2.1. En el apartado 1, letra a), se establece que los interesados acompañaran a su solicitud fotocopia del DNI o del NIE. Resultaría más correcto, en el último caso, hacer referencia a la tarjeta acreditativa de la condición de residente del solicitante en la que conste el NIE.

2.2. En la letra e) del apartado 1 se exige, entre la documentación a aportar por el solicitante, un informe de salud emitido por el facultativo correspondiente a su régimen de asistencia sanitaria, según modelo normalizado que, se afirma, consta como anexo II del decreto que se pretende aprobar. Varias son las cuestiones que suscita esta disposición, así:

a) En el borrador del Proyecto sometido a Dictamen de este Órgano Consultivo no se ha incorporado el anexo de referencia, aunque cabe pensar que el mismo se corresponde con el que figura junto con el borrador que fue informado por el Servicio Jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería consultante.

b) Como quiera que con posterioridad a la emisión de dicho informe, el Consejo Territorial del SAAD adoptó el acuerdo de 25 de enero de 2010, por el que, entre otros, se establecen los criterios que han de regir en la elaboración del informe de salud y se propone un modelo que se recoge en el Anexo II de dicho Acuerdo, resulta necesario comprobar la adecuación de lo establecido en el Proyecto y en su anexo con las disposiciones del Acuerdo del Consejo Territorial.

2.3. En el apartado 3 se establece que el cumplimiento de los requisitos exigidos podrá acreditarse mediante declaración responsable, de conformidad con el artículo 71.bis LPAC, siempre que la Administración Regional cuente con los medios necesarios para la comprobación del cumplimiento de los mismos. La imprescindible seguridad jurídica que toda norma ha de proporcionar a sus destinatarios demanda un mayor detalle en el precepto, de manera que se concreten cuales sean esos requisitos que pueden acreditarse mediante declaración responsable.

- Artículo 8. Lugar de presentación de las solicitudes.

Este precepto establece imperativamente la presentación de solicitudes en los registros correspondientes al Instituto Murciano de Acción Social y a la Consejería competente en materia de política social. Esta disposición no resulta ilegal porque dicha imposición se configura sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38.4 LPAC, no obstante el Consejo considera que el tenor del precepto puede generar confusión de manera que se menoscabe el derecho que los ciudadanos a elegir la presentación en cualquiera de los registros y oficinas a las que se refiere el citado artículo 38.4, por lo que se sugiere al redactor de la norma, la sustitución de la expresión "se presentarán" por la de "se podrán presentar", de manera que se despeje cualquier duda sobre el carácter opcional que tiene la utilización de los dos registros que se concretan en el artículo que ahora se comenta.

- Artículo 9. Subsanación.

Debería concretarse que los documentos preceptivos son aquellos a los que se refiere el artículo 7 del Proyecto.

- Artículo 10. Instrucción.

1. El apartado 2 de este precepto establece lo siguiente: *"El órgano instructor tendrá en todo momento la facultad de verificar los datos aportados por los interesados. La ocultación o falsedad de datos e informaciones que deban figurar en la solicitud o en los documentos que la acompañan, podrá ser considerada causa suficiente para denegar el reconocimiento de la situación de dependencia"*. El análisis de esta disposición suscita dos cuestiones:

1.1. La primera parte del apartado resulta superflua por constituir una reiteración de lo

establecido en el apartado anterior del mismo artículo.

1.2. La falsedad u ocultación de datos puede dar lugar a una infracción de las contempladas en la LD (art. 43.c) o, incluso, a un ilícito penal, con la imposición de las sanciones administrativas (art. 45 LD) o de las penas que correspondan, por lo que resulta innecesaria e inadecuada la previsión contenida en el Proyecto.

Por lo anterior, se debería suprimir este apartado.

2. En relación con el apartado 3 cabe reiterar la observación que se contiene en el apartado III de la Consideración Quinta, sobre la necesidad de clarificar el *iter* a seguir en el proceso de valoración de la situación de dependencia desde que se aplica el BVD o EVE hasta el momento de emisión del dictamen al que hace referencia el artículo 27.1 LD, reuniendo en un solo precepto todas las actuaciones que se deban llevar a cabo.

De acogerse esta sugerencia en el apartado que ahora se analiza sólo se conservaría el último apartado de la letra a), es decir, el relativo a la caducidad del procedimiento por causa imputable al interesado, que pasaría a constituir el apartado 2 por supresión del contenido que recoge en el Proyecto en su actual redacción, según lo indicado en el presente Dictamen.

- Artículo 11. Valoración de la dependencia.

1. En este precepto se mezclan disposiciones referidas a la composición y funciones del órgano de valoración (equipo en el que se integrarán los profesionales que se señalan), con otras relativas a la elaboración, por este equipo, del dictamen al que se refiere el artículo 27.1 LD. Lo anterior resulta no sólo confuso, sino también asistemático. Resultaría más adecuado regular el citado órgano de valoración y sus funciones en el precepto que resulte del desdoblamiento que se propone del artículo 4 del Proyecto, en concreto, en aquel que tenga por objeto la regulación de los órganos a intervenir en la tramitación y resolución del reconocimiento de la situación de dependencia y el reconocimiento del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD, reservando al artículo que ahora nos ocupa la concreta actuación de este equipo en la elaboración del dictamen antes mencionado.

2. Sin perjuicio de lo anterior cabe formular las siguientes observaciones a la actual redacción del precepto:

2.1. No se alcanza a vislumbrar la razón por la cual la dimensión psicosocial de los miembros del equipo de valoración no se exige con carácter general.

2.2. Conforme al artículo 1 del Proyecto constituye objeto de la norma que se pretende aprobar, entre otros, el de determinar la composición de los órganos de valoración, sin que la actual redacción cumpla con la finalidad anunciada, pues no puede entenderse que la simple previsión sobre el carácter sanitario y psicosocial de sus miembros cumpla esa vocación de desarrollo atribuible al futuro Decreto, sin que la posterior determinación acerca de la definición de dicho personal en las relaciones de puesto de trabajo contribuya a reducir la falta de concreción sobre esta composición.

2.3. En la letra b) del apartado 2 debe suprimirse, por superflua, la referencia a la "Comunidad Autónoma de la Región de Murcia", ya que definido el ámbito de aplicación del Decreto en su artículo 1.2, ha de entenderse que todas las actuaciones que en el mismo se recogen se ciñen a dicho ámbito.

2.4. En la letra e) del mismo apartado se debe concretar que el órgano al que se elevará la propuesta será el competente para resolver en materia de dependencia.

2.5. Según el tenor del apartado quinto *in fine* del Acuerdo del Consejo Territorial de SAAD de 22 de enero de 2007, el órgano de valoración competente, establecerá en su dictamen propuesta, cuando así proceda en función de las circunstancias concurrentes, el plazo máximo en que deba efectuarse la primera revisión del grado y nivel que se declare. En este sentido debe revisarse el contenido de la letra g) eliminando el carácter general que se atribuye a dicho contenido de la propuesta, lo que se podría conseguir intercalando la expresión "en su caso" entre "proponer" y "el plazo".

- Artículo 12. Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia.

1. En el apartado 1, al fijar el contenido de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, debería incluirse la fijación, en su caso, del plazo máximo en que debe efectuarse la primera revisión del grado y nivel que se declare.

2. Al haber optado la CARM por un procedimiento dual para el reconocimiento de la situación de dependencia y para la elaboración del PIA, la efectividad del acceso a los servicios o prestaciones económicas del SAAD al que da derecho el reconocimiento de la situación de dependencia, queda demorado hasta la aprobación del PIA. Circunstancia que debería concretarse en este precepto, en los términos que se indican en el párrafo primero del apartado 3 de la disposición final primera LD, según redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2010.

3. El apartado 4, b) del Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD, de 25 de enero de 2010, se indica que *"con el fin de que las personas interesadas puedan acreditar la situación de discapacidad del hijo o menor, a los efectos de la ampliación del permiso de maternidad o paternidad y, en su caso, de los correspondientes subsidios, las Administraciones competentes establecerán que, en dichos supuestos, la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia de los menores de tres años a través de la aplicación del EVE, se dicte en el plazo máximo de 30 días naturales, desde la fecha de entrada de la correspondiente solicitud en el registro del Órgano competente"*. El Proyecto, para ser respetuoso con el carácter vinculante de los acuerdos del citado Consejo Territorial, en los términos que fueron profusamente expuestos en nuestro Dictamen 100/2010, debe incorporar en el apartado 2 del artículo que ahora mismo se analiza, una disposición que recoja este menor plazo para resolver los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia de los menores de 3 años.

4. La expresión "a partir de la fecha" contenida en el apartado 2 de este artículo se debe sustituir por la más precisa, que además es la utilizada por la LPAC, de "desde la fecha".

5. Al establecerse dos plazos distintos para resolver los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia (tres meses con carácter general y 30 días naturales en el supuesto de menores de tres años), resulta necesario modificar las referencias que se contienen "al plazo" por otras que atiendan la realidad plural de los mismos.

6. El apartado 5 dispone que *"las resoluciones de reconocimiento de la situación de dependencia no agotan la vía administrativa, y podrán ser recurridas en alzada ante el superior jerárquico del órgano que las dictó"*. La imprescindible seguridad jurídica demanda un mayor detalle en el precepto, lo que se lograría indicando expresamente tanto el órgano que resuelve como aquél ante el que se puede interponer el recurso de alzada. Se propone una redacción como la siguiente o similar:

"La resolución dictada por el titular de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión no agota la vía administrativa, siendo susceptible de recurso de alzada ante el titular del Departamento competente en materia de Servicios Sociales".

- Artículo 13. Revisión del grado y nivel de dependencia.

1. Los períodos de carencia de dos años para la primera revisión y de un año para las posteriores, carecen de cobertura legal, sin que la previsión contenida en el apartado 2 *in fine* relativa a la no aplicación de los mismos cuando se acredite suficientemente la variación de la situación del dependiente, por agravamiento o mejoría de los factores personales o de su entorno, tenga eficacia para enervar dicha tacha de ilegalidad. Es más, esta última disposición ataca frontalmente el principio de seguridad jurídica que debe regir el proceso de producción normativa, pues no se concreta cuándo se entenderá acreditada "suficientemente" la variación de los factores a que hace referencia, para no aplicar el principio general de no efectuar revisión hasta transcurridos los plazos que se indican en la primera parte del precepto.

El contenido de esta disposición es un trasunto de lo que se establece en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, pero el supuesto de hecho sobre el que recae es diferente al que ahora nos ocupa, siendo también distintos los regímenes jurídicos aplicables, por lo que este Real Decreto resulta inadecuado para dotar de cobertura a la previsión que se contiene en el Proyecto.

Consecuentemente con todo lo anterior, este párrafo debe suprimirse.

2. El apartado 4 de este precepto establece que *"en el caso de no concurrir ninguna de las causas de la revisión, se procederá a la inadmisión de la solicitud de conformidad con lo previsto en el artículo 89.4 de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común"*.

La obligación de resolver de forma expresa los procedimientos viene a ser una plasmación del principio de seguridad jurídica recogido en el artículo 9.3 CE, en la medida que viene a proteger la confianza de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. En consonancia con esta obligación el párrafo cuarto del artículo 89 LPAC impide de manera rotunda que la Administración pueda abstenerse de resolver un procedimiento bajo el pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso. Se trata de una traslación al ámbito administrativo de la prohibición del *non liquet* que rige en los procesos judiciales en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.7 del Código Civil. Sólo en aquellos supuestos en los que los ciudadanos presenten solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, la Administración queda legalmente habilitada para resolver su inadmisión, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el

artículo 29 de la Constitución para el ejercicio del derecho de petición.

El criterio antiformalista vigente en todo tipo de procedimientos, tendente a asegurar la aplicación del principio *pro actione* de forma que siempre quede garantizada la mayor viabilidad de la pretensión deducida, en orden a obtener una resolución que aborde todas las cuestiones planteadas, lleva a una aplicación muy restrictiva de esta posibilidad legal, que debe quedar ceñida a hipótesis de reclamaciones no ajustadas a los términos del artículo 70 LPAC y, para el supuesto que nos ocupa, del artículo 7 del Proyecto, es decir, reclamaciones defectuosas en su planteamiento, que impidan la continuación del procedimiento de no ser debidamente subsanados los requisitos omitidos, e incluso en estos supuestos, resulta proceduralmente más correcto actuar conforme a lo dispuesto en el artículo 71 de dicho texto legal.

Presentada una solicitud de revisión del grado y nivel de dependencia, que constituye un derecho reconocido en el Ordenamiento Jurídico (art. 30 LD) y, por lo tanto, no concurre el primer supuesto del artículo 89.4 LPAC, sólo cabría inadmitirla por el segundo, es decir, por carecer manifiestamente de fundamento, lo que exigiría entrar en el fondo de asunto con el fin de no prejuzgar los elementos de juicio que pueden aportarse en el procedimiento, por lo que consideramos inapropiado este precepto.

3. En el apartado 5 se efectúa una remisión, para el procedimiento de revisión, al que se regula en el Proyecto con carácter general para el reconocimiento de la situación de dependencia. Esta posibilidad resulta adecuada para los supuestos de revisión contemplados en las letras a) y c) del apartado 1 de este mismo artículo, sin embargo surgen dudas sobre su idoneidad cuando el supuesto de revisión es el de la letra b), es decir, cuando la revisión se produce por un error de diagnóstico o en la aplicación del baremo, pues en este último caso no se trataría de producir una nueva resolución (la de revisión) que desplazaría a otra anterior (la del reconocimiento del grado y nivel de dependencia), al haber variado las circunstancias personales o sociales del beneficiario o haberse cumplido el plazo que establecía para la revisión, sino que se trata de una verdadera revisión de actos administrativos, que puede consistir en una rectificación de un error material, de hecho o aritmético, en una declaración de nulidad o en una declaración de lesividad, supuestos para los que la LPAC prevé procedimientos específicos. De ahí que resulte más adecuado, para este supuesto de revisión de la situación de dependencia, remitir a los procedimientos que el Título VII de la LPAC prevé para la revisión de los actos en vía administrativa.

4. Finalmente, cuando el procedimiento se haya iniciado de oficio, con el fin de garantizar el principio de contradicción procesal, se ha de incluir una disposición que establezca que, con carácter previo a la resolución de revisión se dará audiencia al interesado o a su representante legal.

b) Sección 2^a. Reconocimiento del derecho a los servicios y prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

Sin perjuicio de la sugerencia que se efectúa en el apartado A) de la presente consideración, en orden a regular como procedimientos distintos y en Capítulos diferenciados, las actuaciones que ahora mismo se reflejan como compresivas de dos fases de un solo procedimiento, el título del futuro Capítulo o, en su defecto, de la actual Sección, debe modificarse de manera que refleje sin equívocos que el procedimiento al que se refiere es aquel tendente a fijar el Programa Individual de Atención.

Por otro lado, no resulta correcto desde la perspectiva de una correcta sistemática del Proyecto incluir en esta Sección los artículos 19, 20, 21 y 22, en los que se regulan la extinción y suspensión del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD; la efectividad de las revisiones y extinciones; las obligaciones de los beneficiarios de los servicios y prestaciones económicas; y el seguimiento de las prestaciones. Este Órgano Consultivo considera más acertado que los mismos se ubicaran en un Capítulo aparte, que podría denominarse "Extinción, seguimiento y control" o similar.

- Artículo 15. Programa Individual de Atención.

1. A tenor de lo previsto en el artículo 14 en relación con el apartado 10 del presente artículo, el procedimiento para el reconocimiento del PIA se inicia de oficio en la fecha de la resolución del reconocimiento de la situación de dependencia. Atendiendo a esta circunstancia la referencia que se contiene en el apartado 2 a "la fecha de entrada en el Registro del órgano competente para su tramitación", se debería efectuar a "la fecha de la resolución del reconocimiento de la situación de dependencia".

2. En el apartado 3 se establece que *"cuando la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia emitida se refiera a un grado y nivel no implantado, de acuerdo con el calendario del apartado 1 de la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, la elaboración del Programa Individual de Atención se iniciará con posterioridad al primer día del año en el que proceda la implantación del grado y nivel de dependencia que le haya sido reconocido"*. Conocidos el grado y nivel de dependencia del interesado y el día de inicio de la efectividad de su declaración, parece más adecuado que el PIA se elaborara en los tres meses anteriores al inicio de su año de implantación. Si no se atiende esta sugerencia y se mantiene la opción de elaborar el PIA al comienzo del año de implantación del grado y nivel reconocidos, debe concretarse la fecha exacta de inicio de tal operación que, a juicio de este Consejo, debe coincidir con el primer día de dicho año.

3. En el apartado 4 se establece un plazo de tres meses para que los Servicios Sociales de Atención Primaria del municipio de residencia del interesado remitan el informe social sobre la situación social, familiar y del entorno de aquél, a los efectos de elaborar el correspondiente PIA. Ahora bien, como en el apartado 10 se establece ese mismo plazo para resolver y notificar el PIA, se debe reducir el primer plazo con el fin de posibilitar el cumplimiento del segundo.

4. Se debe concretar el órgano instructor que ha de formular la propuesta de resolución del PIA (apartado 6).

5. El apartado 7 establece que la elección entre las alternativas propuestas por el órgano instructor se llevará a cabo por "el beneficiario o su familia". La comparación de este precepto con el artículo 29.1 LD revela que la intervención de la familia o de la entidad tutelar que represente al beneficiario no se presenta con carácter alternativo como lo hace el Proyecto. Con el fin de conseguir una mayor uniformidad entre la regulación legal y la reglamentaria que se dictamina, se deberá respetar la dicción del citado artículo de la LD.

6. En el apartado 10, con el fin de observar la debida coherencia terminológica con el resto del precepto, debe sustituirse la expresión "de reconocimiento del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia" por la de "aprobación del Programa Individual de Atención".

7. También en este apartado 10, si se conserva la redacción actual del apartado 3, debe incluirse, para los supuestos en los que el reconocimiento de la situación de dependencia se refiera a un grado y nivel no implantado, como *dies a quo* el primero del año de implantación de dichos grado y nivel.

8. Respecto al apartado 13 resultan trasladables las consideraciones que se hacían en relación con el apartado 5 del artículo 12.

- Artículo 16. Composición y funcionamiento de la Comisión para la elaboración del Programa Individual de Atención.

Cabe dar aquí por reproducidas las consideraciones que se hacen en este Dictamen en

relación con el artículo 11, de forma que resultaría más sistemático trasladar su contenido al artículo del Proyecto destinado a regular los órganos con competencia para intervenir en los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y de reconocimiento del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD.

Por otro lado, con independencia de cual sea la ubicación final del precepto, convendría dotar a la Comisión de una denominación, a fin de evitar, cada vez que se haga mención a ella, reproducir su función para poder así identificarla.

- Artículo 17. Efectividad del derecho a los servicios y prestaciones económicas.

A tenor de la nueva redacción dada por el Real Decreto-Ley 8/2010 a la disposición final primera LD, a partir del 1 de junio de 2010 el plazo para resolver las solicitudes sobre el reconocimiento de la situación de dependencia y la prestación que corresponda recibir a la persona beneficiaria, será de seis meses a contar desde la fecha de la solicitud, independientemente de que la administración competente hubiera regulado uno o dos procedimientos diferenciados.

En consecuencia, el derecho de acceso a las prestaciones correspondientes se generará a partir de la resolución en la que se reconozca la concreta prestación a percibir por la persona beneficiaria. No obstante, el derecho a percibir la prestación económica de dependencia que, en su caso, fuera reconocida, se generará desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo de seis meses indicado sin que se hubiera notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación que corresponda percibir a la persona beneficiaria.

El contenido del artículo que ahora se analiza debe adecuarse a esta previsión legal, lo que conlleva:

- a) Modificar el contenido del apartado 3, ciñendo la retroactividad que en él se prevé sólo a las prestaciones económicas.
- b) Eliminar el apartado 4, pues introduce requisitos para que surta efecto dicha retroactividad que no se contemplan en la LD.

c) Eliminar el apartado 5, puesto que si el beneficiario estuviese recibiendo ya el servicio, parece ser que lo sería en otro concepto distinto al de la dependencia y, por lo tanto, no parece adecuado relacionar ambas situaciones, debido al distinto régimen jurídico a que puedan encontrarse sometidas.

- Artículo 18. Revisión del Programa Individual de Atención.

1. La referencia que se contiene en el epígrafe a) del apartado 1, al órgano competente en materia de dependencia resulta muy imprecisa. Se debe concretar qué órgano es el competente para iniciar de oficio la revisión del PIA.

2. La redacción del apartado 3 es poco clara, lo que dificulta su inteligibilidad. Se sugiere la siguiente redacción alternativa o similar: "Serán de aplicación al procedimiento de revisión, las disposiciones contenidas en el presente decreto para la aprobación del Programa Individual de Atención".

- Artículo 19. Extinción y suspensión del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

1. Se debe garantizar que la extinción o suspensión del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD se hará mediante un procedimiento en el que se dará audiencia al interesado o a su representante legal.

2. La enumeración de normas que se contiene en el epígrafe g) del apartado 1, debe encabezarse con la cita a la LD.

3. En el apartado 3 se establece que "*el titular de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales no perderá el derecho a dicha prestación debido a su estancia temporal en un servicio de atención residencial, motivada por un período de enfermedad, o por descanso o formación del cuidador no profesional, siempre que dicho período no sea superior a un mes al año*". Esta compatibilidad aparece regulada en el artículo 18 del Decreto 306/2010. En aras de la imprescindible seguridad exigible a toda norma jurídica, así como la coherencia que ha de regir en su correspondiente integración en el Ordenamiento Jurídico, se debe eliminar este apartado o, en su defecto, remitir a la regulación del citado artículo 18 del Decreto 306/2010.

4. El apartado 4 tiene como finalidad establecer el derecho de quien esté legitimado para ello de recibir las prestaciones devengadas y no percibidas por el beneficiario fallecido, bien sea porque opere la retroactividad prevista en el apartado 3 de la disposición final primera LD y en el artículo 17 de Proyecto, bien porque se produzca el fallecimiento antes de la fecha de percepción de la prestación correspondiente al mes del óbito. A juicio de este Consejo Jurídico la finalidad del precepto quedaría más fielmente reflejada y sistemáticamente mejor ubicada, si tal circunstancia se hiciera constar en el epígrafe j) del apartado 1, y con una redacción similar a la que se contempla en el artículo 22 del Decreto de Castilla-La Mancha núm. 176/2009, de 17 de noviembre, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, y de la composición y funciones de los órganos de valoración: *"En el caso de que hubiese prestaciones devengadas y no percibidas se abonarán a instancia de parte legítima. El abono procederá hasta el último día del mes del fallecimiento".*

- Artículo 20. Efectividad de las revisiones y extinciones.

La redacción de este precepto resulta confusa. Sería conveniente establecer una diferencia entre la efectividad de las modificaciones y extinciones cuando las mismas vengan referidas a servicios o a prestaciones económicas, del modo que lo hace el artículo 23 del Decreto 176/2009, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, al que se hace referencia anteriormente.

- Artículo 21. Obligaciones de los beneficiarios de los servicios y prestaciones económicas.

El reintegro de las subvenciones viene regulado en el Título II de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a cuyas previsiones debe remitirse el apartado 2 del presente artículo.

- Artículo 24. Competencias

Se echa en falta en este precepto la determinación del órgano competente para la instrucción del procedimiento sancionador.

C) A las disposiciones finales

- Disposición transitoria única

1. La expresión "...el procedimiento que aquí se establece" que se contiene al final del primer párrafo de esta disposición, debería sustituirse por la siguiente o similar "...las disposiciones contenidas en el mismo", que resulta más adecuada desde la perspectiva de una correcta utilización del lenguaje jurídico.

2. Sería conveniente plantearse la posibilidad de incluir una disposición por la que se conservara la validez de los trámites ya realizados conforme a la normativa anterior, aplicándose el procedimiento regulado por el Proyecto a los actos posteriores.

3. En relación con el segundo párrafo de esta disposición resulta trasladable lo que se dice en el apartado V de la Consideración Quinta del presente Dictamen, respecto a la técnica denominada *les repetita*, pues el contenido que se refleja en el Proyecto es reproducción de lo establecido en la disposición transitoria tercera del Real Decreto-Ley 8/2010. Procede, por lo tanto, o bien suprimir este párrafo por innecesario, o bien dejar constancia del precepto legal que se reproduce.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma cuenta con competencia suficiente para aprobar la norma sometida a consulta, correspondiendo hacerlo al Consejo de Gobierno, mediante Decreto.

SEGUNDA.- En aplicación de lo establecido en el artículo 61.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, se consideran de carácter esencial las siguientes observaciones:

- La que se indica sobre la obligatoriedad de acompañar una tabla sobre las disposiciones cuya vigencia resulte afectada por la futura norma, así como la de incluir en el Proyecto una disposición derogatoria de aquéllas cuyo contenido contradiga lo establecido en el Decreto que se pretende aprobar, en los términos que se indican en la Consideración Cuarta, I, c) del presente Dictamen.

- La que se contiene sobre la necesidad de señalar el origen de los preceptos del Proyecto que constituyen una reproducción de las de la LD (Consideración Quinta, V).

- La realizada sobre la necesidad de suprimir el artículo 3, debido a la falta de rango de la norma proyectada para efectuar la integración de los servicios y prestaciones del SAAD en el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Consideración Sexta).

- La que se señala en relación con el artículo 7 en orden a suprimir la obligación de los interesados de aportar los documentos que se indican en el Capítulo II del Decreto 286/2010 o, si así se estimase oportuno, excepcionar de forma expresa y justificadamente la aplicación de dicho Decreto al procedimiento cuya regulación se pretende aprobar (Consideración Sexta).

- La que se indica sobre la necesidad de establecer, en el artículo 12, un plazo de 30 días para la resolución de los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia de los menores de 3 años, en los términos que se establecen en el apartado 4, b) del Acuerdo del Consejo Territorial de SAAD, de 25 de enero de 2010 (Consideración Sexta).

- La que se contiene en el análisis del artículo 13 sobre la falta de cobertura para establecer un período de carencia para instar por el interesado las revisiones del grado y nivel de dependencia reconocidos (Consideración Sexta).

- La que se efectúa sobre la necesidad de introducir en el procedimiento de revisión del grado y nivel de dependencia reconocidos con anterioridad, cuando haya sido iniciado de oficio (artículo 13), una disposición que establezca que, con carácter previo a la resolución, se dará audiencia al interesado o a su representante legal (Consideración Sexta).

- La que se realiza sobre la necesidad de modificar el contenido del artículo 17 en los términos que se indican en el comentario que sobre el mismo se realiza en la Consideración Sexta, de

modo que se adecue a lo que establece la disposición final primera LD, según redacción dada por el Real Decreto-Ley 8/2010.

- La que se indica sobre la necesidad de garantizar que la extinción o suspensión del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD, se hará mediante un procedimiento en el que se dará audiencia al interesado o a su representante legal (comentario al artículo 19 que se contiene en el Consideración Sexta).

- La que se contiene en el comentario al artículo 21 sobre la procedencia de remitir la regulación del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas a lo que, al respecto, se establece en el Ley 7/2005 (Consideración Sexta).

- La realizada sobre la supresión del segundo párrafo de la Disposición transitoria del Proyecto o, en su defecto, citar el precepto legal del que es trasunto (Consideración Sexta).

TERCERA.- El resto de observaciones, de acogerse, podrían contribuir a la mejora del texto.

No obstante, V.E. resolverá.