



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **307/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 31 de julio de 2019, 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 Familia e Igualdad de Oportunidades (por delegación de la Excmo. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 15 de mayo de 2019 (COMINTER 156065/2019), sobre Proyecto de Decreto por el que se establece la actuación integral en atención temprana y se regula el procedimiento de valoración de la necesidad y la prestación de la misma en la Región de Murcia (expte. 176/19), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Se inicia el procedimiento que nos ocupa con una propuesta de la Directora General de Personas con Discapacidad del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS), de 11 de julio de 2017, a la Directora Gerente de dicho órgano, para la elevación a la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades de un borrador de Decreto por el que se regula la intervención integral de la Atención Temprana en la Región de Murcia.

A dicha propuesta se acompaña el borrador de Decreto de fecha 30 de junio de 2017 y una primera Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), de 7 de julio de 2017, que fija como objetivo de la norma:

- "a) Proporcionar a todos los menores en situación de necesidad la atención temprana precisa para superar o paliar sus dificultades.*
- b) Proporcionar a las familias de los menores atendidos el apoyo necesario.*
- c) Proporcionar financiación estable a las entidades prestadoras del servicio".*

Se justifica el tipo de norma, Decreto (aunque en el título de la norma se indica, por error, Orden de la Consejería de Sanidad y Política Social,...), en que *"La norma reguladora de la intervención integral en atención temprana habrá de disponer sobre competencias que de acuerdo con la actual distribución de competencias dentro del Gobierno Regional corresponden a distintas Consejerías. Por ello, se considera que la habilitación normativa*

*realizada por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas, a favor de la consejería competente en materia de asistencia y bienestar social es a todas luces insuficiente, siendo necesario dar una regulación conjunta que establezca la adecuada coordinación entre los servicios sociales, sanitarios y educativos que participen en la intervención en atención temprana. Por lo tanto, el rango formal de la norma propuesta es el de Decreto".*

Cumple dicha MAIN con el contenido exigido por la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN, aprobada por Acuerdo de 6 de febrero de 2015, del Consejo de Gobierno, y así, se justifica la oportunidad y motivación técnica y jurídica de la norma; valora el impacto de la nueva regulación en las cargas administrativas; consta informe de impacto económico y presupuestario, informe de impacto por razón de género e impacto en la prevención universal de futuras discapacidades en la población regional, informe de menor impacto medioambiental, e informe de impacto de diversidad de género; y valora las aportaciones de los interesados durante la elaboración de la propuesta.

Se indica que se han realizado trámites de audiencia con las siguientes entidades:

- FEAPS - Región de Murcia.
- CERMI - Región de Murcia.
- Comisión Regional de Atención Temprana.
- Ayuntamiento de Lorca.
- Ayuntamiento de Yecla.
- Plena Inclusión.
- Federación de Municipios de la Región de Murcia.
- APAT Lorca.

Sin embargo, no consta este trámite incorporado al procedimiento. Al parecer, dichas alegaciones se realizaron en la tramitación de un borrador de Orden reguladora de los servicios sociales de Atención Temprana en la Región de Murcia.

**SEGUNDO.-** Constan certificaciones favorables al borrador del Consejo Asesor Regional de Personas con Discapacidad, del Consejo Asesor Regional de Infancia y Familia, del Consejo Asesor Regional de Servicios Sociales, del Consejo de Salud de la Región de Murcia, del Consejo Regional de Cooperación Local y del Consejo Escolar.

**TERCERO.-** Con fecha 1 de febrero de 2018 se emite informe por la Dirección General de Administración local en el que, en relación con el borrador de Decreto, se concluye que "*el mismo no supone menoscabo a las competencias atribuidas a los municipios en esta materia, ni atribución de otras nuevas. Asimismo se prevén los cauces y organismos necesarios para el ejercicio de los principios generales de coordinación y cooperación que han de regir la actuación administrativa*", sin perjuicio de que deba consultarse a la Federación de Municipios de la Región de Murcia y recabar el informe del Consejo Regional de Cooperación Local.

**CUARTO.-** Con fecha 12 de junio de 2018 se emite informe por la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios en el que se indica que "el impacto presupuestario en el ámbito de Administración y Servicios asciende a 245.067,48 euros.

*No expresa la MAIN la fuente y forma de financiación de los recursos humanos adicionales precisos para la implementación de las medidas del nuevo decreto. Si bien, no cabe duda de que conforme a los criterios establecidos los nuevos puestos habrán de finanziarse con cargo a la amortización de puestos vacantes en la RPT".*

**QUINTO.-** Con fecha 14 de septiembre de 2018 se realiza por el IMAS Memoria Económica, en la que se prevén los siguientes gastos:

- De personal: 58.554,79 euros.
- De capital: 36.000,00 euros.
- Gastos corrientes: 1.976.938,27 euros/año 2019, 7.223.948,64 euros/año 2020.

**SEXTO.-** Con fecha 15 de octubre de 2018 se emite informe por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos con las siguientes conclusiones:

*"En cómputo anual, para el ejercicio 2019 el coste total del nuevo sistema sería de 7.179.969,26 euros, con un crecimiento respecto al presupuesto de 2018 de 2.542.288,26 euros.*

*Si la implantación del nuevo sistema comienza, como indica la Memoria, a partir del mes de septiembre de 2019, el coste total en dicho ejercicio sería de 6.317.880,04 euros, con un crecimiento respecto a 2018 de 1.680.199,04 euros.*

*Para los ejercicios 2020 y siguientes, el coste anual oscilaría entre 8.411.643,08 euros, con un crecimiento respecto al año base, 2018, de 3.773.962,08; y 13.645.898,44 euros, con un crecimiento respecto al ejercicio actual de 9.008.217,44 euros. En este último caso se aplica la hipótesis máxima de coste de prestación del servicio.*

*Para dichos ejercicios habría que sumar también la repercusión presupuestaria de las ayudas individualizadas de transporte, que como indicábamos anteriormente, no se ha valorado.*

*En todo caso, para el ejercicio 2019 y siguientes, de aprobarse el Decreto en los términos expuestos, y de acuerdo con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera,*

*deberían adoptarse medidas para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, teniendo en cuenta los incrementos del gasto comentados anteriormente".*

**SÉPTIMO.-** Con fecha 7 de noviembre de 2018 se elabora informe por el Servicio Jurídico del IMAS favorable al borrador de Decreto.

**OCTAVO.-** Con fecha 8 de noviembre de 2018 se elabora una segunda MAIN en la que se da respuesta a las observaciones realizadas y, en particular, a las formuladas por la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios y la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos, elaborándose un nuevo Proyecto de Decreto que recoge las observaciones realizadas.

**NOVENO.-** Con fecha 8 de noviembre de 2018 la Directora Gerente del IMAS eleva el Proyecto de Decreto para su tramitación a la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades.

**DÉCIMO.-** Consta informe favorable al Proyecto de Decreto del Servicio Jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

**UNDÉCIMO.-** Con fecha 20 de marzo de 2019 se emite Dictamen por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CESRM) valorando positivamente el Proyecto de Decreto con las siguientes observaciones destacadas:

Entre las observaciones de carácter general, destaca el amplio consenso sobre la conveniencia de esta norma que incorpora al ordenamiento de la Región la regulación de la atención temprana. Destaca, no obstante, la calidad alcanzada por las intervenciones de los servicios públicos de salud, educación y servicios sociales. La coordinación debe ser esencial evitando la duplicidad o solapamiento de actuaciones, pero también las lagunas, a lo que se suma la premura consustancial a la naturaleza y finalidad de las intervenciones de atención temprana. Destaca el reconocimiento de la universalidad y gratuidad como principios rectores, lo que comporta directamente la necesidad de ampliar los recursos asignados en la actualidad a las actuaciones de atención temprana en los tres servicios públicos.

Expone también dentro de este apartado, como cuestiones más relevantes, la preocupante inequidad en cuanto a la distribución territorial; la desigualdad económica derivada de la coexistencia de CDIAT de titularidad pública (cuyos servicios son gratuitos) y CDIAT de titularidad de entidades sin ánimo de lucro (financiados parcialmente con fondos públicos y cuotas de las familias o representantes legales); la indeterminación de las condiciones y requisitos mínimos en cuanto a las instalaciones, equipamiento y cualificación profesional (lo que repercute en el control de la calidad de las intervenciones); el deficiente desarrollo de actividades propias de alguna de las áreas de actuación, así como su escasa identificación y diferenciación, dificultando la celeridad y la indispensable continuidad; los necesarios órganos encargados de los procedimientos de coordinación de las actuaciones de las consejerías competentes en sanidad, educación y servicios sociales; un sistema informático, que garantice el respeto a la normativa en materia de protección de datos; el procedimiento de acceso a las prestaciones que tienen como presupuesto la previa declaración de necesidad de intervención, requiere brevedad y el interés superior en la protección de la infancia frente a los riesgos de la dilación en la realización de la intervención apropiada; el cumplimiento de la disposición adicional cuarta de la Ley 6/2013 que esta norma supone y la gratuidad, uno de los objetivos esenciales de esta propuesta normativa.

Estas observaciones también abordan el objeto del Proyecto; el informe de impacto presupuestario y la insuficiencia de previsiones; sobre la Red Pública de Atención Temprana; sobre el Plan Regional Integral de Atención Temprana; sobre los órganos de coordinación interdepartamental; sobre la experiencia de los protocolos de coordinación de las actuaciones educativas, sanitarias y de servicios sociales existentes (TDA-H y TEA, así como el Plan Regional de Enfermedades Raras); sobre el lenguaje inclusivo y sobre la incorporación del baremo (anexo del Proyecto).

Finalmente, en conclusiones, el CESRM valora positivamente el Proyecto de Decreto.

**DUODÉCIMO.-** Con fecha 4 de abril de 2019 se elabora nueva MAIN que recoge las observaciones del CESRM, con las excepciones que en la misma se indican, recogidas, a su vez, en un nuevo Proyecto de Decreto.

**DECIMOTERCERO.-** Con fecha 13 de mayo de 2019 se emite informe favorable por la Dirección de los Servicios Jurídicos, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el mismo.

**DECIMOCUARTO.-** Con fecha 15 de mayo de 2019 se recaba el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico sobre el texto definitivo del Proyecto de Decreto aprobado con fecha 14 de mayo de 2019.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

Este Dictamen ha sido solicitado con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

Dicho precepto dispone que "*El Consejo debe ser consultado en los siguientes asuntos:*

(...)

*5. Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado".*

La Disposición adicional cuarta -Servicio de Atención Temprana prestado fuera del SAAD- de la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas, establece que:

*"La prestación del Servicio de Atención Temprana tendrá carácter universal para todos los menores de entre 0 y 6 años de la Región de Murcia, cuando el servicio público de valoración determine su necesidad, de acuerdo con los criterios que reglamentariamente se establezcan".*

Por su parte, la Disposición final sexta -Medidas de aplicación- de dicha Ley, en su apartado Dos, establece que:

*"Se atribuye al titular de la consejería competente en materia de asistencia y bienestar social, el ejercicio de la potestad reglamentaria para el establecimiento mediante orden de las normas reguladoras del Servicio de Atención Temprana".*

A la vista de lo expuesto, el Proyecto de Decreto pretende el desarrollo de dicha ley, por lo que estamos ante un reglamento ejecutivo de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012) según la cual *"Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley"*, por más que el presente Proyecto incluya, igualmente, preceptos de naturaleza organizativa.

Como dijimos en nuestro Dictamen nº 153/2018:

*"Efectivamente, una de las cuestiones que examina el Consejo Jurídico cuando se recaba un Dictamen fundamentado en lo que establece el artículo 12.5 LCJ es el alcance de su competencia, tratada en la Memoria del año 2000 diciendo, en síntesis, que el Tribunal Supremo ha indicado que los reglamentos de desarrollo y ejecución de ley son complemento indispensable de la misma, caracterizándose por el hecho de que la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria de la Administración viene concedida en la ley formal, y que la intervención del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente, como el Consejo Jurídico, se dirige a velar por la observancia del principio de legalidad y del ordenamiento jurídico, por lo que reviste un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley. Como colofón, puede traerse también aquí la doctrina jurisprudencial que dota de máxima trascendencia a la omisión de la consulta, convirtiendo a la disposición, por ello, en nula de pleno derecho."*

*Tal posición está también en la doctrina consultiva y en una abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 24 de julio de 2003, 22 de mayo de 1998 y 27 de mayo de 2002, entre otras), la cual destaca que la distinción entre reglamentos ejecutivos y organizativos fue iniciada, no sin contradicción, por un sector doctrinal para justificar la existencia de reglamentos independientes, y continuada por la doctrina del Consejo de Estado para determinar el ámbito de la necesidad o no de dictamen del mismo en la tramitación de las disposiciones generales. Dicha distinción fue también recogida en la jurisprudencia constitucional para la determinación del alcance del término legislación frente a ejecución en el marco de la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas señalando que en el término "legislación", a efectos competenciales, sólo pueden*

entenderse comprendidos los reglamentos ejecutivos.

Tales reglamentos son caracterizados por el Consejo de Estado como pertenecientes a la categoría de aquél cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley, cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa....

El Tribunal Supremo, en las anteriormente citadas Sentencias de 24 de julio de 2003 y 22 de mayo de 1998, ha declarado lo siguiente:

«Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE o en la correspondiente Ley autonómica, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad (cfr. SSTS de 27 de noviembre de 1995 y 3 de julio de 1996)».

## SEGUNDA.- Competencia, marco normativo y habilitación legal.

### I. Competencia.

La Constitución Española de 1978 instaura un Estado social y democrático de Derecho (artículo 1.1), y establece (artículo 9.2) que "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

El artículo 14 proclama que "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social". Además, la Carta Magna consagra (artículo 15) que "Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, (...)".

En el Capítulo III del Título I, al enumerar los principios rectores de la política social y económica, hace mención en primer lugar a la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y, dentro de ésta, con carácter singular, la de los menores de edad (artículo 39). Destaca también el

artículo 27 que "2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales" y en el artículo 43 "1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto".

En cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el artículo 148.1.20<sup>a</sup> y 21<sup>a</sup> de la CE establece la posibilidad de que éstas asuman competencias en materia de «Asistencia Social». y «Sanidad», y en materia educativa de acuerdo con el artículo 149.1.30<sup>a</sup>.

El Estatuto de Autonomía atribuye a nuestra Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de "Asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Política infantil y de la tercera edad. Instituciones de protección y tutela de menores, respetando, en todo caso, la legislación civil, penal y penitenciaria. Promoción e integración de los discapacitados, emigrantes y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación" (artículo diez.uno.18), por lo que le corresponde la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución (artículo diez. dos).

Recoge también el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad (artículo once.1) y educación (artículo dieciséis).

Así mismo, además de reseñar (artículo noveno), que "Uno. Los derechos y deberes fundamentales de los murcianos son los establecidos en la Constitución para los españoles", establece que "Dos. La Comunidad Autónoma, en el ámbito de su competencia y a través de sus órganos, velará por:

b) Promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud".

No existe en materia de atención temprana normativa estatal básica.

Por lo expuesto, la Comunidad Autónoma tiene competencia para el desarrollo reglamentario en la materia, incorporándose, con la norma cuya aprobación se pretende, al grupo de Comunidades Autónomas que sí han regulado esta materia. Ha sido la Ley 6/2013, de 8 de julio, la que, como hemos dicho anteriormente, introdujo la previsión de establecimiento por vía reglamentaria de la universalidad del Servicio de Atención Temprana para todos los menores de entre 0 y 6 años (ampliando el ámbito subjetivo de actuación establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Ley de dependencia), confiando su desarrollo reglamentario a la consejería competente en materia de asistencia y bienestar social.

## II. Marco normativo.

El Proyecto de Decreto sometido a dictamen tiene por objeto, como declara su artículo 1, "a) *Establecer la actuación integral en atención temprana en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para mejorar el desarrollo de los menores de entre cero y seis años y coordinar los recursos, definiendo las competencias en el ámbito sanitario, educativo y de servicios sociales, así como los mecanismos de coordinación.*

b) *Regular el procedimiento de valoración de la necesidad de atención temprana y la prestación de la misma".*

La Atención Temprana es definida en el Libro Blanco de Atención Temprana como el conjunto de intervenciones, dirigidas a la población infantil de 0 a 6 años, a la familia y al entorno, que tienen por objetivo darles respuesta lo más pronto posible a las necesidades transitorias o permanentes que presentan los niños y las niñas con trastornos en su desarrollo o que tienen riesgo de padecerlos, ya sean de tipo físico, psíquico o sensorial, o se consideren en situación de riesgo biológico o social, y eso a través de un conjunto de medidas preventivas y asistenciales que puedan potenciar su capacidad de desarrollo y de bienestar, y posibilitar de la forma más completa su integración en el medio familiar, escolar y social, así como su autonomía personal.

El reconocimiento de ese derecho asistencial a la mencionada población infantil viene establecido en diversos documentos y resoluciones de organismos internacionales (Convención sobre los Derechos del Niño, Organización Mundial de la Salud, Unión Europea, Consejo de Europa, etc...) y, desde el punto de vista constitucional, como dijimos anteriormente, en los mandatos y principios recogido en su artículo 9, que le confía a los poderes públicos la garantía de los derechos y la igualdad de todos los españoles. Los artículos 27, 49 y 50 también les encomiendan a los poderes públicos el desarrollo de una política de integración y atención especializada para las personas que la requieran por sus discapacidades físicas, sensoriales o psíquicas, y el 41 obliga a aquellos poderes a mantener un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos que garantizan la existencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

En épocas pasadas la atención temprana se centraba casi con exclusividad en el área o ámbito de la sanidad. En el referido Libro Blanco se demandaba la necesidad de regular un sistema integral que abarcase las áreas de sanidad, servicios sociales y educación, que se regula y arbitra entre estas áreas, y se creara un marco legislativo de carácter estatal y autonómico que estableciese la coordinación y la actuación conjunta a favor de gratuidad y universalización de los centros de atención temprana en todo el territorio del Estado.

Pues bien, es la Ley de dependencia la que en su artículo 7 y en la Disposición adicional decimotercera (protección de los menores de 3 años) puso el acento en la implicación de los tres referidos ámbitos competentes en la protección de los menores en una actuación integral, coordinada y eficaz para definir en protocolos y actuaciones conjuntas, estableciendo que "*En el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia se promoverá la adopción de un plan integral de atención para estos menores de 3 años en situación de dependencia, en el que se contemplen las medidas que deberán adoptar las administraciones públicas, sin perjuicio de sus competencias, para facilitar la atención temprana y rehabilitación de sus capacidades físicas, mentales e intelectuales".*

No obstante, no podemos olvidar que la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, establece acciones de coordinación y cooperación de las Administraciones Públicas Sanitarias

como medio para asegurar a la ciudadanía el derecho a la protección de la salud, con el objetivo común de garantizar la equidad, la calidad y la participación social en el Sistema Nacional de Salud.

En su artículo 12, y en el ámbito de la atención primaria, se contemplan las responsabilidades del sistema en materia de prevención, de promoción de la salud, atención familiar y atención comunitaria, así como las actividades de información y vigilancia en la protección de la salud, la rehabilitación básica, las atenciones y servicios específicos, entre otros, dirigidos a la mujer, la infancia, los grupos de riesgo y los enfermos crónicos, así como la indicación o prescripción y la realización, en su caso de procedimientos diagnósticos y terapéuticos.

Por otro lado, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, concibe la educación como un aprendizaje permanente, que se desarrolla a lo largo de la vida. En el Título I establece la ordenación de las enseñanzas por etapas y, en su artículo 12, la educación infantil, con una identidad propia, encaminada a atender a niños y niñas desde el nacimiento hasta los seis años de edad y cuya finalidad es la de contribuir al desarrollo físico, afectivo, social e intelectual de los menores.

En desarrollo de aquellas previsiones de la Ley de dependencia, se publica la Resolución de 25 de julio de 2013 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, que da publicidad al Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, cuyo objeto y finalidad es "fijar los criterios comunes, recomendaciones y condiciones mínimas que deben cumplir los Planes de Atención Integral a los menores de tres años acreditados en situación de dependencia, o en riesgo de desarrollarla, para promover su autonomía personal, para que puedan potenciar su capacidad de desarrollo y de bienestar, posibilitando su inclusión en el medio familiar, escolar y social. Estos Planes serán desarrollados por las Comunidades y en las Ciudades Autónomas".

Entre las líneas de actuación que establece el Acuerdo se encuentran:

#### "1. Desarrollo de un marco normativo básico.

*Objetivo 1.1: Garantizar la Atención Temprana, como derecho subjetivo de los menores de tres años en situación de dependencia o en riesgo de desarrollarla.*

*Acciones a desarrollar:*

*- Establecimiento de un marco normativo básico en materia de Atención Temprana dirigida a los menores de tres años, en situación de dependencia o en riesgo de desarrollarla, inspirado en los principios generales de responsabilidad pública, universalidad y gratuidad que garanticen el principio de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal para los menores objeto de este plan.*

*- Desarrollo de un marco normativo en esta materia por parte de las diferentes Comunidades Autónomas, o Administración que, en su caso, tenga competencia, en el que participen tanto los servicios sanitarios, sociales y*

educativos que están implicados en este ámbito, para la creación de recursos y/o la optimización de los ya existentes, así como el establecimiento de los canales de coordinación, co-participación y/o co-financiación, en su caso.

- Consideración en el marco normativo, y dentro de la Cartera de Servicios de las Comunidades Autónomas, o Administración que en su caso tenga competencia, de las características de los servicios y de las necesidades de los menores susceptibles de encontrarse en situación de dependencia, de su familia y de su entorno".

En el ámbito autonómico, será la Ley 6/2013 la que en su Disposición adicional cuarta se refiera al Servicio de Atención Temprana, estableciendo su universalidad para los menores de entre 0 y 6 años en los términos fijados reglamentariamente.

Por su parte, como también dijimos, la Disposición final sexta -Medidas de aplicación- de dicha Ley atribuye la competencia de desarrollo reglamentario del Servicio de Atención Temprana al titular de la consejería con competencias en asistencia y bienestar social.

Pero, además, tenemos que hacer mención a otros preceptos, como la Disposición adicional decimotercera -Protección de los menores de 3 años- de la Ley de dependencia, que establece que:

"(...) 3. En el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se promoverá la adopción de un plan integral de atención para estos menores de 3 años en situación de dependencia, en el que se contemplen las medidas a adoptar por las Administraciones Públicas, sin perjuicio de sus competencias, para facilitar atención temprana y rehabilitación de sus capacidades físicas, mentales e intelectuales".

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en su artículo 11 establece:

"1. Las Administraciones Públicas facilitarán a los menores la asistencia adecuada para el ejercicio de sus derechos, incluyendo los recursos de apoyo que precisen.

Las Administraciones Públicas, en los ámbitos que les son propios, articularán políticas integrales encaminadas al desarrollo de la infancia y la adolescencia y, de modo especial, las referidas a los derechos enumerados en esta ley. Los menores tendrán derecho a acceder a tales servicios por sí mismos o a través de sus progenitores, tutores, guardadores o acogedores, quienes a su vez tendrán el deber de utilizarlos en interés de los menores.

Se impulsarán políticas compensatorias dirigidas a corregir las desigualdades sociales. En todo caso, el contenido esencial de los derechos del menor no podrá quedar afectado por falta de recursos sociales básicos. Se garantizará a los menores con discapacidad y a sus familias los servicios sociales especializados que su discapacidad precise.

*Las Administraciones Pùblicas deberán tener en cuenta las necesidades de los menores al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control sobre productos alimenticios, consumo, vivienda, educación, sanidad, servicios sociales, cultura, deporte, espectáculos, medios de comunicación, transportes, tiempo libre, juego, espacios libres y nuevas tecnologías (TICs).*

*Las Administraciones Pùblicas tendrán particularmente en consideración la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios en los que permanezcan habitualmente menores, en lo que se refiere a sus condiciones fisicoambientales, higiénico-sanitarias, de accesibilidad y diseño universal y de recursos humanos, así como a sus proyectos educativos inclusivos, a la participación de los menores y a las demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos.*

*2. Serán principios rectores de la actuación de los poderes pùblicos en relación con los menores: a) La supremacía de su interés superior.*

(...)

*c) Su integración familiar y social.*

*d) La prevención y la detección precoz de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.*

(...)

*j) La igualdad de oportunidades y no discriminación por cualquier circunstancia.*

*k) La accesibilidad universal de los menores con discapacidad y los ajustes razonables, así como su inclusión y participación plenas y efectivas".*

Igualmente, la Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la Infancia de la Región de Murcia, en su artículo 4 -Principios rectores-, dice:

*"En base al principio de la prevalencia del interés del menor, sobre cualquier otro, los principios rectores que informarán la actuación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en esta materia, serán los siguientes:*

(...)

b) *El reconocimiento integral de su dimensión personal y social.*

(...)

d) *La responsabilidad pública. Se procurará promocionar el rápido acceso en la prestación de los recursos institucionales, fomentando la coordinación y actuación conjunta con las distintas administraciones públicas para obtener un óptimo aprovechamiento de los mismos.*

e) *Fomento de la solidaridad y de la sensibilidad social ante los problemas que afectan a la infancia.*

j) *La prevención de la marginación y la explotación infantil.*

g) *La prevención y protección ante los malos tratos físicos y psíquicos.*

h) *La remoción de todo tipo de obstáculos que impidan la formación integral del menor.*

i) *Los recogidos en la legislación de servicios sociales".*

Además, el artículo 9 se refiere a la atención integral de la salud y el artículo 10 recoge el derecho a recibir una formación integral.

Por otro lado, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, en su artículo 13 -Atención integral-, dispone:

"1. Se entiende por atención integral los procesos o cualquier otra medida de intervención dirigidos a que las personas con discapacidad adquieran su máximo nivel de desarrollo y autonomía personal, y a lograr y mantener su máxima independencia, capacidad física, mental y social, y su inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida, así como la obtención de un empleo adecuado.

2. Los programas de atención integral podrán comprender:

a) *Habilitación o rehabilitación médico-funcional.*

b) *Atención, tratamiento y orientación psicológica.*

c) *Educación.*

d) *Apoyo para la actividad profesional.*

3. *Estos programas deberán comenzar en la etapa más temprana posible y basarse en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona con discapacidad, así como de las oportunidades del entorno, considerando las adaptaciones o adecuaciones oportunas y los apoyos a la toma de decisiones y a la promoción de la autonomía personal.*

4. *Las administraciones públicas velarán por el mantenimiento de unos servicios de atención adecuados, mediante la coordinación de los recursos y servicios de habilitación y rehabilitación en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales, con el fin de garantizar a las personas con discapacidad una oferta de servicios y programas próxima, en el entorno en el que se desarrolle su vida, suficiente y diversificada, tanto en zonas rurales como urbanas".*

También el artículo 13 -Actuaciones de los servicios sociales especializados en el sector de Personas con Discapacidad- de la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, establece que:

"1. Los servicios sociales especializados en el sector de Personas con Discapacidad realizarán actuaciones a fin de procurar el tratamiento, rehabilitación e integración social de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, así como para la prevención de la discapacidad.

2. Será propio de estos servicios desarrollar programas de valoración y diagnóstico de la discapacidad, atención temprana, formación ocupacional, integración laboral, supresión de barreras, ayudas técnicas, capacitación en actividades de autocuidado, actividades de ocio e integración social, garantizándoles una atención residencial adecuada cuando lo precisen y cuantos otros sean necesarios para favorecer la autonomía personal e integración social del discapacitado".

El Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen constituye desarrollo reglamentario directo de dicha Ley 6/2013.

### III. Habilitación legal.

Dicho esto, una primera cuestión se nos plantea en relación con la habilitación legal para llevar a cabo el desarrollo reglamentario que el Proyecto sometido a Dictamen pretende, y es que, como se indica en la Disposición final transcrita, la habilitación legal que realiza la Ley 6/2013 lo es para el ejercicio de la potestad reglamentaria mediante orden del titular de la consejería competente en materia de asistencia y bienestar social.

En el Dictamen citado nº 153/2018 se decía al respecto lo siguiente:

*"Como en numerosas ocasiones ha expresado este Consejo Jurídico, se debe partir de la idea de que, tanto en el ordenamiento estatal como en el autonómico, la potestad reglamentaria del gobierno no deriva de la delegación que le pueda conferir el parlamento correspondiente, sino que son las propias normas institucionales (artículo 97 de la Constitución, artículo 23.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y los artículos 32.1 EAMU y 52.1 LPCG, y modernamente, el artículo 128.1 LPACAP) las que explícitamente reconocen esa potestad con carácter, en consecuencia, propio y originario. Por el contrario, de los preceptos citados en concordancia con los artículos 38 y 52.1 LPCG, resulta que a los Consejeros se les reconoce una potestad reglamentaria propia en las materias de ámbito interno de su departamento y otra derivada, según el artículo 38, «cuando, por disposición de rango legal les esté expresamente atribuida».*

*De ahí resulta que, ni por razones jerárquicas ni por calidad en la titularidad de la potestad, pueda aceptarse que la atribución a un Consejero de una habilitación para el ejercicio de la potestad reglamentaria limite la general del Consejo de Gobierno, propia y de origen estatutario, por lo cual, éste puede, con carácter general, entrar a regular contenidos atribuidos a la potestad de los Consejeros, cuyo rango quedaría así congelado, y ello incluso tratándose de competencias específicas como las recogidas en el artículo 9,g) TRLH. Lo contrario devendría en una suerte de reserva reglamentaria a favor de los Consejeros que carece de cobertura estatutaria. Lo mismo cabe decir sobre una hipotética potestad reglamentaria de autoridades de inferior rango que, además de no contemplarse en la Ley 6/2004, en modo alguno podría delimitar la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno y de los Consejeros (Dictamen 120/2017)".*

En lo expuesto se justifica, pues, que el Consejo de Gobierno haya avocado para sí la competencia atribuida por la Ley 6/2013 al titular de la consejería competente en asistencia y bienestar social, además de que la forma de Decreto resulte también adecuada porque *"habrá de disponer sobre competencias que de acuerdo con la actual distribución de competencias dentro del Gobierno Regional corresponden a distintas Consejerías"*.

El Proyecto reviste forma de Decreto, según exige el artículo 25.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para las disposiciones de carácter general.

Por tanto, el Proyecto se ajusta al orden constitucional de distribución de competencias y tiene suficiente habilitación legal.

### TERCERA.- Sobre el procedimiento de elaboración y la documentación remitida.

Respecto al procedimiento seguido para la elaboración del Proyecto de Decreto, con carácter general, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 6/2004, se realizan las siguientes observaciones:

I. De conformidad con el artículo 53 de la Ley 6/2004, *"La iniciación del procedimiento se llevará a cabo, a través de la oportuna propuesta dirigida al consejero, por el órgano directivo de su departamento competente por razón de la materia, mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, al que se acompañarán la exposición de motivos y una memoria de análisis de impacto normativo que incluirá en un único documento el contenido establecido en el apartado tercero del artículo 46"*.

La iniciación del procedimiento se llevó a cabo a través de la propuesta, de 8 de noviembre de 2018, dirigida al titular de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades por la Directora Gerente del IMAS en virtud de lo establecido en el artículo 9.1.f) del Decreto nº 305/2006, de 22 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos del IMAS. El citado apartado f) atribuye competencia al titular de la Gerencia del IMAS para *"Proporcionar de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la creación de comisiones técnicas o grupos de trabajo para materias determinadas así como su composición y funciones"*.

Sin embargo, el Proyecto de Decreto objeto de este Dictamen va mucho más allá de la creación de comisiones técnicas o grupos de trabajo, ya que es una auténtico reglamento que tiene por objeto a) Establecer la actuación integral en atención temprana en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para mejorar el desarrollo de los menores de entre cero y seis años y coordinar los recursos, definiendo las competencias en el ámbito sanitario, educativo y de servicios sociales, así como los mecanismos de coordinación, y, b) Regular el procedimiento de valoración de la necesidad de atención temprana y la prestación de la misma.

Por ello, la propuesta tiene su fundamento en el apartado a) de dicho precepto que le atribuye competencia para *"a) Elevar al Presidente del Instituto propuestas sobre medidas normativas o actuación en materia de acción social"*.

Dicho esto, es importante resaltar que el Proyecto de Decreto no solo afecta a las competencias de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, sino también a las de las Consejerías de Salud y a la de Educación, Juventud y Deportes, y, de hecho, la propuesta al Consejo de Gobierno se hace por las citadas Consejerías (según se indica en el Proyecto de Decreto). Sin embargo, la única intervención de estas dos últimas Consejerías en el procedimiento de elaboración de la Disposición se limita al sometimiento del Proyecto al Consejo de Salud y al Consejo Escolar Regional.

La intervención de estas dos Consejerías resulta decisiva para la puesta en marcha del Servicio de Atención Temprana que el Proyecto de Decreto regula, ya que la propia definición de atención temprana que ofrece el artículo 2 del mismo implica *"el conjunto coordinado e integral de intervenciones de índole sanitaria, educativa y de servicios sociales"*, además de que en los artículos 9 y 10 se establecen las competencias y actuaciones que ambas Consejerías deben ejercitar para la configuración y puesta en marcha del Servicio de Atención Temprana.

Y ello sin perjuicio de que tanto en la MAIN como en el informe del Servicio Jurídico de la Consejería proponente

se indique que mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia de 18 de mayo de 2016 se creó un grupo de trabajo que tuvo por objeto la elaboración conjunta de un borrador de Decreto, y en el que participaron representantes de las Consejerías competentes en materia de servicios sociales, educación y sanidad, ya que no existe documentación alguna en el expediente remitido que acredite el trabajo realizado por el mismo.

Pero es que, aunque existiera, y como ya dijimos en nuestro Dictamen nº 323/2015:

*"Centrándonos en el cumplimiento de las previsiones del artículo 14.2 de la Ley 7/2004, nos encontramos con que la propuesta que se pretende elevar al Consejo de Gobierno por el Consejero competente en materia de organización administrativa, es decir, por el titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, lo ha sido como consecuencia de la iniciativa de un solo Consejero, el que ostenta las competencias en materia de igualdad. Ciento es que la especialidad de este Departamento en materia de igualdad le otorga legitimidad para diseñar las funciones que deban desempeñarse por las unidades administrativas previstas en la Ley 7/2007, pero también es cierto que en su configuración no deben permanecer ajenas el resto de Consejerías, puesto que, en definitiva, esas funciones serán desempeñadas en el seno de sus particulares organizaciones administrativas. Por otro lado, el Proyecto contiene previsiones que invaden la autonomía organizativa que les confiere el artículo 37.1.g) de la Ley 6/2004, al atribuirles el ejercicio de la iniciativa para la aprobación por el Consejo de Gobierno de la estructura orgánica de su Consejería. En efecto, sorteando tal competencia, se ha elaborado un proyecto de norma que opta, entre otras posibilidades, por encomendar las funciones de las unidades para la igualdad a los servicios de régimen interior de las Consejerías o unidades similares de los Organismos Autónomos, sustrayéndosela en algunos casos a otros servicios que ya las ostentan (Disposición derogatoria del Proyecto). Sin discutir la bondad de la elección, y aun admitiendo que la representación que todos los Departamentos y Organismos tienen en el Consejo Regional de la Función Pública les ha permitido conocer y, por lo tanto, manifestar lo que al respecto hayan considerado oportuno, resulta necesario que formalmente el expediente se complete con la documentación en la que se plasme la iniciativa de los titulares de todas las Consejerías y del órgano que corresponda en cada Organismo Autónomo según su Ley de creación, para llevar a cabo dicha atribución".*

Esta conclusión es trasladable al asunto que nos ocupa, por lo que en el expediente debe constar formalmente la iniciativa de los titulares de las tres Consejerías afectadas, al igual que la propuesta de éstas al Consejo de Gobierno para la aprobación del Proyecto de Decreto, con independencia de que la tramitación de la iniciativa se asuma por una sola de ellas, en este caso la de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Esta observación tiene carácter esencial.

II. En cuanto a la audiencia, el procedimiento en materia de elaboración de disposiciones generales en la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) se regula en el Título VI. Dicho Título resulta directamente aplicable al procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que nos ocupa, puesto que la LPACAP entró en vigor el 2 de octubre de 2016 y el procedimiento de referencia se inicia con la propuesta de 8 de noviembre de 2018 dirigida al titular de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades por la Directora Gerente del IMAS.

Así, en cuanto a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, el artículo 133 LPACAP dispone:

"1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella".

La norma autonómica, por el contrario, establece que sólo podrá prescindirse de la audiencia a los interesados cuando la materia lo requiera, por graves razones de interés público, acreditadas expresamente en el expediente,

o cuando las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a los ciudadanos hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración (art. 53.3, letras c) y e) de la Ley 6/2004).

En la MAIN se indica que "*En la elaboración de la norma propuesta se han realizado consultas a las entidades prestadoras de los servicios así como a asociaciones de padres y madres de menores. Dichas consultas se realizaron durante la elaboración del borrador de Orden reguladora de la Atención Temprana en la Región de Murcia, el cual fue el predecesor del actual proyecto normativo objeto de esta memoria hasta el paso al rango de Decreto por las razones expuestas en el punto 2 de este informe de motivación y análisis jurídico. Muchas de las consideraciones y propuestas de regulación recogidas en dicho borrador de Orden han sido incorporadas al proyecto de Decreto, de ahí el considerar como una participación de los interesados en el mismo la participación en su día realizada para el borrador de la Orden.*

*Las observaciones y sugerencias realizadas por los interesados, así como los motivos para rechazarlas o aceptarlas se recogen como anexo 1 de esta memoria.*

*Del 13 de febrero de 2017 al 3 de marzo de 2017 se realizó una consulta pública a través del Portal de la Transparencia y Gobierno Abierto de la Región de Murcia... sobre los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; la necesidad y oportunidad de su aprobación; los objetivos de la norma; las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. En el anexo 1 de la presente memoria se recogen las respuestas a las aportaciones realizadas por los ciudadanos y ciudadanas en dicho proceso de consulta pública".*

Sin embargo, no consta en el expediente remitido la realización de dicho trámite y las alegaciones formuladas, ni la consulta previa a través del portal web, sino que tan solo se recoge en la MAIN la respuesta realizada a esas aludidas alegaciones.

Además, se indica que el trámite de audiencia se realizó respecto del borrador de Orden antecesor del presente Proyecto de Decreto, el cual tampoco consta en el expediente, por lo que no es posible verificar que el trámite de audiencia y participación se ha realizado en forma.

Como hemos señalado en anteriores Dictámenes (por todos, el nº 47/2016), tal proceder no resulta correcto, pues el procedimiento debe comenzar con la elaboración de la MAIN, que es el documento justificativo y motivador de la iniciativa normativa, en general, y del texto de borrador que se adjunte, en particular, a fin de que la Secretaría General competente autorice su tramitación y, en caso afirmativo, dicha MAIN, además del borrador de reglamento de que se trate, pueda ser examinada por los interesados en el trámite de audiencia que se acuerde, con el objetivo de que éstos tengan el adecuado conocimiento de la motivación y análisis de las posibles repercusiones de la norma proyectada contenidos en dicha Memoria o informe, sin perjuicio de que en el transcurso del procedimiento puedan completarse en la forma que proceda.

Conforme dispone el artículo 46.2, a) del Decreto nº 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia "*La consulta se acompañará de:*

a) *Los antecedentes de todo orden que puedan influir en el dictamen...;*" precepto que no se cumple en el presente

supuesto que también se vulnera al no remitir una copia autorizada del texto definitivo del Proyecto de Decreto.

No obstante, consta que se ha recabado informe de los siguientes órganos consultivos:

- Consejo Asesor Regional de Personas con Discapacidad.
- Consejo Asesor Regional Infancia y Familia.
- Consejo Regional de Servicios Sociales.
- Consejo Regional de Cooperación Local.
- Consejo de Salud de la Región de Murcia.
- Consejo Escolar Regional.

Esta observación tiene carácter esencial, debiendo completarse el expediente con los antecedentes referidos.

III. Según dice el informe de 15 de junio de 2018, de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, "*No expresa la MAIN la fuente y forma de financiación de los recursos humanos adicionales precisos para la implementación de las medidas del nuevo decreto. Si bien, no cabe duda de que conforme a los criterios establecidos los nuevos puestos habrán de finanziarse con cargo a la amortización de puestos vacantes en la RPT*". Se hace una mención a unos "criterios establecidos" sin citar la fuente de la que emanan tales criterios, que, por otra parte, no se aprecia que estén establecidos en el Ordenamiento Jurídico.

La última MAIN, en su punto 9.4 indica que "*Será necesario determinar de forma expresa la fuente y la forma de financiación de los mayores costes en materia de personal derivados de la norma que, se pretende aprobar. El coste anteriormente citado debería considerarse como coste adicional por lo que la financiación de los mayores costes de personal se realizará mediante dotación presupuestaria al respecto en los presupuestos generales para el año 2019 y siguientes*".

Está previsión de la MAIN, pues, se opone frontalmente al informe de la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios que indica que la financiación habrá de realizarse con cargo a la amortización de puestos vacantes, siendo necesario que tal cuestión se aclare antes de su elevación al Consejo de Gobierno.

Por otro lado, en el informe, de 15 de octubre de 2018, de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos se indica que "*En todo caso, para el ejercicio 2019 y siguientes, de aprobarse el Decreto en los términos expuestos, y de acuerdo con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, deberían adoptarse medidas para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, teniendo en cuenta los incrementos del gasto comentados anteriormente*".

En la última MAIN (punto 6.2) se indica al respecto que "Dado que se trata de necesidades permanentes que se extenderán a ejercicios futuros, y a la vista del informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos de acuerdo con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, deberían adoptarse medidas para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, teniendo en cuenta los incrementos del gasto comentados anteriormente".

Es decir, se introduce en la MAIN la misma previsión que realiza la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos, sin indicar ni ésta ni aquélla cuáles son esas medidas que han de garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, teniendo en cuenta, además, que de conformidad con el artículo 21.1 del Decreto n.º 299/2017, de 20 de diciembre, por el que se crea y regula el funcionamiento de la Central de Información de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, corresponde a la Dirección General competente en materia de presupuestos elaborar "*la información necesaria para la elaboración del programa de estabilidad y la relativa a las políticas y medidas previstas para el periodo considerado que, a partir de la evolución tendencial, permitan la consecución de los objetivos presupuestarios*".

Al no indicarse cuáles son esas medidas de estabilidad presupuestaria no puede entenderse cumplida esta obligación, la cual deberá cumplimentarse debidamente.

Esta observación tiene carácter esencial.

#### **CUARTA.- Observaciones generales.**

I. En el preámbulo del Proyecto de Decreto y en su artículo 3 se consagra el principio de gratuidad del Servicio de Atención Temprana:

Así, en el preámbulo se indica que:

*"Asimismo, este decreto conlleva el desarrollo técnico de la Ley 6/2013, de 8 de julio, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto por la disposición final séptima de la mencionada Ley, procede modificar y desarrollar reglamentariamente el contenido del Título III "Medidas en Materia de Política Social" de dicha Ley, estableciendo el principio de gratuidad, ya sean o no dependientes los menores atendidos, de forma que se garantice que el menor y su familia reciban todas las prestaciones del SAAD adecuadas a sus necesidades".*

Por su parte, el artículo 3 establece como principio rector de la atención temprana la "gratuidad".

Sorprende, en principio, que una norma reglamentaria como el presente Proyecto de Decreto pretenda modificar los preceptos de una Ley, pues, como ya apuntaba el informe del Servicio Jurídico del IMAS, ello *"supone una quiebra del principio de jerarquía normativa que garantiza el artículo 9.3 de la Constitución Española y del principio*

*de conservación de las normas según el cual las leyes solo pueden ser derogadas por otras leyes posteriores, tal y como consagra el artículo 2.2 del Código Civil".*

La Ley 6/2013 modificó, entre otros (letra c) del apartado Diez de su artículo 7) el apartado a) y añadió el punto c) al artículo 14.3 del Decreto 126/2010, de 28 de mayo, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de los beneficiarios y 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, quedando redactado de la siguiente manera:

*"1. El régimen de participación económica de los beneficiarios en la financiación del Servicio de Promoción de la Autonomía Personal será el establecido en el art. 11.*

*2. Cuando el Servicio de Promoción de la Autonomía Personal incluya atención residencial, en residencias especializadas o viviendas de estancia limitada o permanente, será de aplicación el mismo régimen de participación económica del beneficiario que en el caso de los servicios de atención residencial.*

*3. Los precios de referencia del Servicio Promoción de la Autonomía Personal, a los solos efectos de determinar la participación económica de los beneficiarios en su coste, serán los siguientes: (...)*

c) En atención temprana: 20€/hora.

*Dichos precios se actualizarán anualmente de conformidad con la Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL).*

Cuando la Ley 6/2013 realizó esta modificación, congeló con ello el rango de la disposición, por lo que el Proyecto de Decreto que nos ocupa no podría modificar dicha disposición, sino que debería hacerse por Ley. En efecto, la congelación de rango es la técnica normativa que consiste en la regulación de una materia que no es objeto de reserva de ley por parte de una norma con rango legal, lo que supone, por imperativo directo del principio de jerarquía normativa, la inaccesibilidad de la materia legalizada para la regulación reglamentaria, en la medida en que las leyes sólo se modifican o se derogan por medio de otras posteriores.

Ahora bien, la Disposición final séptima -Deslegalización- de la Ley 6/2013, dispone que *"Cuando sea conveniente por razones de desarrollo técnico, con motivo del surgimiento de nuevas necesidades o de adecuación a la legislación básica del Estado, el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia podrá modificar y desarrollar reglamentariamente el contenido del título III de esta ley"*.

En palabras del [TC \(Sentencia nº 29/1986\)](#), *"toda operación deslegalizadora supone la reducción del rango normativo de una materia regulada por norma legal en el momento en que se dicta la ley deslegalizadora, de tal manera que a partir de ésta, y en su virtud, pueda ser regulada por normas reglamentarias"*.

Es por ello que no existiría inconveniente para que el Proyecto de Decreto modificara el Decreto 120/2010.

Ahora bien, la propia Disposición final séptima establece unos límites claros a dicha deslegalización, cuales son que "sea conveniente por razones de desarrollo técnico, con motivo del surgimiento de nuevas necesidades o de adecuación a la legislación básica del Estado"; circunstancias que, a juicio de este Consejo Jurídico, no han quedado suficientemente justificadas, pues la gratuidad del Servicio de Atención Temprana (cuyo establecimiento se pretende en el Proyecto de Decreto), con independencia de que constituya un anhelo legítimo, no responde a ninguna de las razones (o al menos no se han justificado) que exige el precepto para proceder a la deslegalización de la materia, por lo que dicha gratuidad debe realizarse por una Ley previa.

No obstante, el artículo 33 -La participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones- de la Ley de dependencia, establece que:

"1. Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal.

2. La capacidad económica del beneficiario se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas.

3. El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia fijará los criterios para la aplicación de lo previsto en este artículo, que serán desarrollados en los Convenios a que se refiere el artículo 10.

Para fijar la participación del beneficiario, se tendrá en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros.

4. Ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos".

Por su parte, como señala la Disposición adicional décimo tercera de dicha Ley, "1.- 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. El instrumento de valoración previsto en el artículo 27 de esta Ley incorporará a estos efectos una escala de valoración específica.

2.- La atención a los menores de 3 años, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado anterior, se integrará en los diversos niveles de protección establecidos en el artículo 7 de esta ley y sus formas de financiación.

3.- En el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se promoverá la

*"adopción de un plan integral de atención para estos menores de 3 años en situación de dependencia, en el que se contemplen las medidas a adoptar por las administraciones públicas, sin perjuicio de sus competencias, para facilitar la atención temprana y rehabilitación de sus capacidades físicas, mentales e intelectuales".*

Dicho Consejo Territorial, en su Acuerdo de 4 de julio de 2013, (BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2013), establece entre sus principios la *Universalidad* en los siguientes términos:

*"La Atención Integral de los menores de tres años en situación de dependencia, o en riesgo de desarrollarla, debe ir encaminada a lograr un desarrollo lo más armónico posible de estos menores y a garantizar el principio de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de un sector de la población especialmente indefenso y vulnerable a los efectos derivados de las alteraciones del desarrollo y que pueden generar una limitación o pérdida en su autonomía personal.*

*Es necesario que la Atención Temprana sea un servicio de responsabilidad pública, universal y gratuito para todos los menores de tres años y familias que lo precisen".*

Y, asimismo, en el Anexo II, como *"Líneas generales de actuación"*, se establece que los Planes de Atención Integral de menores de tres años que aprueben las comunidades autónomas desarrollarán un marco normativo básico, cuyo primer objetivo será garantizar la atención temprana como derecho subjetivo de los menores de tres años en situación de dependencia o en riesgo de desarrollarla. A estos efectos, y por lo que aquí nos importa, dicho acuerdo del Consejo Territorial prevé como primera acción a desenvolver el *"establecimiento de un marco normativo básico en materia de Atención Temprana dirigida a los menores de tres años, en situación de dependencia o en riesgo de desarrollarla, inspirado en los principios generales de responsabilidad pública, universalidad y gratuitad que garantice el principio de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal para los menores objeto de este plan"*.

En estas circunstancias parece claro que el principio de gratuitad, en las actuaciones a desarrollar por el Servicio de Atención Temprana, debe consagrarse sin excepción para los menores de tres años en situación de dependencia o en riesgo de desarrollarla y para sus familias, como impone, en los términos ya vistos, el citado Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales.

Ahora bien, esta previsión no alcanza a los dependientes de entre 3 y 6 años ni a los menores de hasta 6 años no dependientes, para los cuales, ni la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, ni el Decreto nº 45/1996, de 19 de junio, por el que se crean los precios públicos aplicables al ámbito de los centros cuya cobertura social corresponde al Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (hoy IMAS) establecen su gratuitad, por lo que esta gratuitad debe establecerse por Ley.

Esta observación tiene carácter esencial.

II. El artículo 22.2 del Proyecto de Decreto dispone que:

*"Transcurrida la suma de ambos plazos, sin dictarse y notificarse resolución alguna, el interesado podrá entender desestimada su solicitud por silencio administrativo de conformidad con el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".*

El artículo 24.1 LPACAP dispone que:

*"En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.*

*El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.*

*El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado".*

En ninguno de los supuestos exceptuados en el artículo transcrita se encuentra el procedimiento regulado en el Proyecto de Decreto, por lo que el silencio desestimatorio que se pretende no puede fundamentarse en dicho precepto, siendo necesario que dicho sentido desestimatorio de la resolución del procedimiento se establezca en una norma con rango de Ley.

Así, la Disposición adicional primera de la Ley 3/2003, de 10 de abril, dispone que *"En los procedimientos para la concesión de ayudas, pensiones, prestaciones y subvenciones públicas en materia de servicios sociales, con cargo a créditos de la Comunidad Autónoma, incluida la ayuda a domicilio, se atenderá a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1/2002, de 20 de marzo, de Adecuación de los Procedimientos de la Administración Regional de Murcia a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".*

Dicho artículo 3 de la Ley 1/2002 dispone, en relación con los procedimientos para la concesión de ayudas, pensiones y subvenciones públicas, con cargo a créditos de la Comunidad Autónoma, incluidas las prestaciones y servicios del sistema de la dependencia en la región de Murcia, que *"...Transcurrido el plazo máximo para resolver y notificar, el sentido del silencio será desestimatorio"*, por lo que éste debe ser el fundamento del carácter desestimatorio de la falta de resolución expresa en plazo.

Esta observación tiene carácter esencial.

## QUINTA.- Observaciones al texto del Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto que se dictamina consta de un preámbulo, 27 artículos, dos disposiciones transitorias, siete disposiciones finales y un anexo que contiene un baremo, cuyo texto pasamos a examinar.

### A) Al preámbulo.

I. Esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, ayudando a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo *"puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución"*.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que *"la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)"*. Además, en los proyectos de Real Decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

La LPACAP, en su artículo 129, añade que:

*"1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Pùblicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.*

*2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.*

*3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.*

*4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas".*

En virtud de dicho precepto, que es básico, el preámbulo del Proyecto de Decreto se debe reordenar explicitando como se cumplen todos y cada uno de esos principios con la norma proyectada, al modo en que se hace en la MAIN.

Esta observación tiene carácter esencial.

B) Al articulado.

-Artículo 3. Principios rectores.

En relación con el principio de "gratuidad" se trasladan las consideraciones realizadas en las observaciones de legalidad.

-Artículo 4. Destinatarios.

Este artículo se refiere en realidad al ámbito de actuación, debiendo, de conformidad con las Directrices de Técnica Normativa (Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 ?Directriz 19-), colocarse justo detrás de las definiciones, por lo que pasará a numerarse como artículo 3, renumerándose el resto de artículos.

-Artículo 6. Finalidad y objetivos.

Por razones sistemáticas dicho artículo debería pasar a numerarse como artículo 4, pues la finalidad y objetivos del Servicio de Atención Temprana deben ubicarse con carácter previo a establecer las modalidades de intervención.

-Artículo 8. Competencia y actuaciones en el ámbito de servicios sociales.

En el apartado c) debe definirse lo que es el Servicio de Desarrollo Infantil y Atención Temprana.

-Artículo 15. Derechos y obligaciones de los usuarios del SEDIAT.

El apartado d) estará en función de lo que se resuelva respecto de la gratuidad del Servicio de Atención Temprana.

-Artículo 22. Reconocimiento de la necesidad de servicios especializados de atención temprana.

Respecto del apartado 2 nos remitimos a las consideraciones realizadas en el punto II de las observaciones de legalidad (Consideración Cuarta).

-Artículo 23. Incorporación al CDIAT. Plan Individual de Atención Temprana (PIAT).

El apartado 2.d) de este artículo resulta en parte incompatible con el apartado 3.f) y g) del artículo 21. Este último artículo atribuye al EOEP la competencia para "f) La prescripción de las sesiones necesarias y el seguimiento sobre el desarrollo de la intervención" y "La duración prevista de la intervención y la fecha de revisión". Por su parte, el apartado 2.d) del artículo que analizamos atribuye al CDIAT la competencia para la elaboración del PIAT, el cual, a su vez, a de contener la "intervención que recibirá y las características de la misma (número de sesiones, temporalización, agrupamientos, profesionales que intervienen, etc.)". Si es al EOEP al que corresponde determinar las sesiones necesarias y la duración prevista de la intervención, debe precisarse, al igual que se hace en el apartado b) del artículo, que dichas sesiones y su duración se determinan conforme al informe del EOEP.

- Artículo 26. Revisión.

El apartado 1 comienza diciendo que "La intervención de servicios de atención temprana podrá revisarse...", desconociéndose que es esa "intervención de servicios", siendo más correcto que se hable de los servicios especializados de atención temprana y el SEDIAT reconocidos.

C) A la parte final.

-Disposición transitoria segunda. Inicio del tratamiento como medida provisional.

Esta disposición resulta innecesaria pues en ella se prevé, limitado al primer año de vigencia del Decreto, la posibilidad de que las familias puedan dirigirse al órgano responsable de la tramitación del expediente para que autorice el inicio provisional del tratamiento cuando no se cumplan los plazos de resolución del procedimiento, de conformidad con el artículo 56 LPACAP, mientras que el artículo 19 prevé esta misma posibilidad, con fundamento en el mismo precepto, y sin limitación temporal al plazo del primer año de vigencia de la norma, por lo que debería eliminarse esta disposición transitoria.

-*Disposición final tercera. Modificación de la Ley 6/2013, de 8 de julio de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas.*

Está disposición estará en función de lo que se resuelva respecto de la gratuidad del Servicio de Atención Temprana.

Además, como se dijo anteriormente, la propia Ley 6/2013 procede a la deslegalización de esta materia, por lo que la modificación que se pretende no lo será de la Ley sino del Decreto 126/2010 al que a su vez modificaba la Ley 6/2013.

-*Disposición final quinta. Red de atención Temprana sostenida con fondos públicos.*

La aprobación del Decreto que establezca la estructura y condiciones de la Red de Atención Temprana sostenida con fondos públicos no puede hacerse por la Consejerías sino ineludiblemente por el Consejo de Gobierno que es el que tiene la facultad de dictar Decretos (artículo 25.2 Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).

Esta observación tiene carácter esencial.

-*Disposición final sexta. Cartera de Servicios de la intervención integral en atención temprana.*

Cabe hacer las mismas observaciones que para la disposición anterior.

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

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** La Comunidad Autónoma tiene competencia para establecer el régimen jurídico de la actuación integral en atención temprana y regular el procedimiento de valoración de la necesidad y la prestación de la misma

en la Región de Murcia, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.Uno.18, once.1 y dieciséis de nuestro Estatuto de Autonomía, por lo que puede aprobar el Proyecto de Decreto sometido a consulta, estando facultado para ello el Consejo de Gobierno.

**SEGUNDA.-** Se consideran observaciones esenciales al Proyecto de Decreto las siguientes:

1.- La relativa a la iniciativa para la tramitación del procedimiento de las tres consejerías implicadas (Consideración tercera.I).

2.- La relativa a la documentación que justifica el trámite de audiencia realizado (Consideración tercera.II)

3.- La relativa a la implantación de las medidas de estabilidad presupuestaria (Consideración tercera.III).

4.- La relativa a la necesidad de establecimiento por Ley de la gratuidad del Servicio de Atención Temprana (Consideración cuarta.I).

5.- La relativa al fundamento del silencio desestimatorio (Consideración cuarta.II).

6.- La relativa al preámbulo de la disposición (Consideración quinta.A).

7.- La relativa a la Disposición final quinta y sexta (Consideración quinta.C)

No obstante, V.E. resolverá.