

Expediente Núm. 169/2018  
Dictamen Núm. 249/2018

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 8 de noviembre de 2018, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 15 de junio de 2018 -registrada de entrada el día 22 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 49/2001, de 26 de abril, por el que se regula la Organización y Funcionamiento de los Servicios Sociales de la Administración del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se justifica la necesidad de proceder a una primera modificación del Decreto 49/2001, de 26 de abril, por el que se regula la Organización y Funcionamiento de los Servicios Sociales de la Administración del Principado de Asturias, con la finalidad de recoger en la norma las funciones que progresivamente fue

adoptando el organismo autónomo Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias (en adelante ERA) “en aras de dotar de seguridad jurídica” a sus actuaciones. A su vez, y a través de una disposición adicional, se pretende “modificar la denominación de los diferentes organismos y direcciones generales (...) mediante la introducción de una denominación más genérica y con vocación de mayor permanencia”.

Se invoca para adoptar la norma la competencia estatutaria exclusiva en materia de asistencia y bienestar social contemplada en el artículo 10.1, apartado 24, del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, y el artículo 40 de la Ley del Principado de Asturias 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección al Anciano, en relación con los fines específicos del ERA.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único, una disposición adicional primera, una disposición derogatoria única y una disposición final única.

El artículo único, titulado “Modificación del Decreto 49/2001, de 26 de abril, por el que se regula la organización y funcionamiento de los servicios sociales de la Administración del Principado de Asturias”, introduce en sus dos apartados otras tantas modificaciones del Decreto. Con la primera de ellas se da una nueva redacción al artículo 19 sobre adscripción de recursos y mediante la segunda se introduce un nuevo capítulo, el IV, con un único artículo, el 32, sobre “Funciones del Organismo Autónomo Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias”.

La disposición adicional primera establece nuevas denominaciones de los órganos y autoridades con competencia en materia de servicios sociales; la derogatoria única declara la derogación genérica de cuantas disposiciones de igual o inferior rango, emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma, se opongan a lo dispuesto en esta norma, y la disposición final única establece su entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

## 2. Contenido del expediente

Por Resolución de la Consejera de Servicios y Derechos Sociales de 16 de diciembre de 2016, y a propuesta de la Directora General de Servicios Sociales de Proximidad, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general objeto de dictamen.

Como antecedentes, obran en el expediente un informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias sobre el pliego de cláusulas administrativas particulares de un contrato de servicios del ERA y una propuesta y documentación inicial que remite la Directora General de Servicios Sociales de Proximidad. Igualmente, consta documentación relativa a la delegación de competencias de la Consejera de Servicios y Derechos Sociales en el ERA en tanto se culmina la modificación reglamentaria objeto de dictamen.

El día 8 de mayo de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite a su homónima de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana el anuncio para la consulta pública del proyecto normativo.

Con fecha 1 de junio de 2017, la Directora Gerente del ERA envía a la Consejería instructora un proyecto normativo, junto con la memoria justificativa, la memoria económica y una tabla de vigencias. La memoria justificativa incluye una valoración de impactos por razón de género, en materia de infancia y adolescencia y en materia familiar.

El día 12 de junio de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana emite certificación acreditativa de la publicación del proyecto de Decreto en el Portal de Transparencia del Principado de Asturias el día 10 de mayo de 2017.

Consta en el expediente que en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 10 de julio de 2017 se publica el anuncio de información pública por un plazo de 15 días.

El día 31 de agosto de 2017, la Asesora Técnica de la Consejería instructora, con la conformidad de la Secretaria General Técnica, suscribe el cuestionario para la valoración de propuestas normativas.

Con la misma fecha, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales elabora un informe sobre la tramitación del procedimiento, y previa solicitud, el 12 de septiembre de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana emite certificación acreditativa de la publicación en la Sede Electrónica del Principado de Asturias del proyecto de Decreto, expuesto al público entre el 11 y el 31 de julio de 2017 “para realizar aportaciones”.

El día 28 de septiembre de 2017, el Secretario del Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias certifica que el proyecto normativo fue sometido a informe de dicho órgano y que “no se formula alegación alguna a dicho Decreto”.

Con fecha 5 de octubre de 2017 informa favorablemente el proyecto de Decreto la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos.

Mediante oficio de 11 de octubre de 2017, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora traslada el proyecto de Decreto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias a efectos de observaciones.

El día 26 de octubre de 2017, la Jefa del Secretariado de Gobierno de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, con el visto bueno del Secretario General Técnico, formula observaciones en relación con el proyecto de Decreto. Tras exponer que no resulta adecuado regular a través de la modificación propuesta las funciones del ERA, labor que debe hacerse mediante la modificación de su régimen propio (título VII de la Ley 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección al Anciano y Decreto 79/1994, de 13 de octubre, por el que se establece la Estructura Orgánica y el Régimen de Funcionamiento del ERA), plantea diversas cuestiones de carácter técnico.

Con fecha 6 de noviembre de 2017, la Asesora Técnica de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, con la conformidad de la Secretaria General Técnica, resume las alegaciones presentadas por el Secretariado de Gobierno y afirma que ha de ser el órgano proponente -la Dirección General de Servicios

Sociales de Proximidad- quien dé respuesta a las alternativas de regulación que se proponen.

El día 17 de abril de 2018, la Directora General de Servicios Sociales de Proximidad remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora una nueva propuesta de modificación del Decreto 49/2001, de 26 de abril, un informe sobre las observaciones realizadas por la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana y una "tabla de vigencia de normativa".

Con fecha 25 de abril de 2018, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales elabora un informe sobre la incorporación de observaciones al texto inicialmente propuesto, y el día 30 del mismo mes emite un informe final sobre la norma proyectada.

Finalmente, el proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 14 de mayo de 2018, según certificación emitida ese mismo día por la Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que "el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen, de conformidad con el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004".

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de junio de 2018, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 49/2001, de 26 de abril, por el que se regula la Organización y Funcionamiento de los Servicios Sociales de la Administración del Principado de Asturias.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto de Primera Modificación del Decreto 49/2001, de 26 de abril, por el que se regula la Organización y Funcionamiento de los Servicios Sociales de la Administración del Principado de Asturias.

La autoridad consultante solicita la emisión de dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.1.e) y 17.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre.

Al respecto, hemos de señalar que en el preámbulo del proyecto se indica que con él se pretenden modificar los fines específicos del ERA, organismo autónomo que tiene atribuida la gestión de los servicios públicos residenciales para ancianos, y que se hace acogiendo al artículo 40.b) de la Ley del Principado de Asturias 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección al Anciano, artículo que -se afirma- "permite recoger como fines específicos del ERA, cualesquiera otras prestaciones relacionadas con sus fines institucionales que se le encomienden por la Consejería competente en materia de servicios sociales".

Pero lo cierto es que la iniciativa reglamentaria tiene por objeto modificar el Decreto 49/2001, por el que se regula la Organización y Funcionamiento de los Servicios Sociales de la Administración del Principado de Asturias; norma reglamentaria que sistematiza los servicios y prestaciones sociales -por lo que ahora interesa- "para personas mayores", y determina su adscripción en unos casos a la Dirección General competente en materia de personas mayores y en otros -cuando se trata de recursos residenciales o de alojamiento- al ERA. Esta norma era la llamada a desarrollar la Ley del Principado de Asturias 5/1987, de 26 de abril, de Servicios Sociales, en la actualidad derogada por la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales. El artículo 20.1 de esta última dispone que "El catálogo de prestaciones, que será aprobado por decreto, detallará el conjunto de prestaciones del sistema público de servicios sociales". Pendiente de aprobación desde 2003 ese desarrollo reglamentario, el Decreto 49/2001 suple esa función.

Por lo que se refiere al alcance de la categoría “reglamento ejecutivo” -en los términos de la Ley reguladora de este Consejo-, “Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”-, a efectos de la preceptividad del dictamen de este órgano consultivo, nos remitimos a nuestro Dictamen Núm. 233/2018. En consecuencia, el Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

La elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución de la Consejera de Servicios y Derechos Sociales de 16 de diciembre de 2016, a propuesta de la Directora General de Servicios Sociales de Proximidad.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992. Asimismo, a la memoria justificativa se han incorporado el informe sobre el impacto de género,

en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género; una evaluación de impacto de la normativa en infancia y adolescencia, en atención a lo establecido en el artículo 22 quinquies de 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, y una evaluación de impacto en materia de familia, según determina la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

La propuesta de modificación ha sido objeto del trámite de consulta y de información pública en el Portal de Transparencia, junto con su publicación, a efectos de información pública, en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 10 de julio de 2017. También se ha sometido a informe del Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias.

Se ha solicitado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de Decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, y se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones. Finalmente, se ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

Llama la atención el hecho de que no se haya instado la participación del Consejo de Personas Mayores del Principado de Asturias, creado por Decreto 56/2001, de 24 de mayo. Según su artículo 1, Naturaleza y finalidad, el Consejo se crea “con el fin de instrumentar la participación y la colaboración de las personas mayores en la definición, aplicación, seguimiento de la planificación y ordenación de los servicios para la mejor atención a sus necesidades, así como para la defensa de sus derechos y la promoción de su bienestar”, y tiene como



funciones, entre otras, la de "Informar sobre los proyectos de normas que afecten al ámbito de las personas mayores" -artículo 2, letra d)-.

En todo caso, dada la limitada finalidad del proyecto y que la norma no atribuye a su informe el carácter de preceptivo, consideramos que la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en la normativa de aplicación.

### **TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias recoge, en su artículo 10.1.24, la competencia exclusiva del Principado de Asturias en materia de "Asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Actuaciones de reinserción social". En ese marco, la Ley del Principado de Asturias 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección al Anciano", crea el organismo autónomo "Establecimientos residenciales para ancianos de Asturias", cuyos fines son -según dispone su artículo 40- "La gestión de la prestación de servicios públicos residenciales para los ancianos por parte de la Administración del Principado de Asturias" y "Cualesquiera otras relacionadas con sus fines institucionales que le encomiende la Consejería" a la que figura adscrito.

En este marco, la Consejería de Servicios y Derechos Sociales se plantea modificar el Decreto 49/2001, de 26 de abril, por el que se regula la Organización y Funcionamiento de los Servicios Sociales de la Administración del Principado de Asturias, con la finalidad de precisar el ámbito de gestión que pueda atribuirse al ERA ante el incremento de las prestaciones de servicios sociales relacionadas con las personas mayores.

En suma, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar que, con la salvedad de lo que señalaremos respecto a la pretendida introducción de un capítulo IV, el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto del presente dictamen, y que el rango de la misma -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del

Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

**CUARTA.-** Observaciones de carácter general al proyecto

I. Sobre los fines y funciones del ERA según su Ley de creación.

Con carácter general, y antes de abordar el análisis concreto del articulado propuesto, estimamos necesario realizar una consideración preliminar sobre las competencias o funciones que la Ley del Principado de Asturias 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección al Anciano (en adelante Ley del Anciano) atribuye al organismo autónomo “Establecimientos residenciales para ancianos de Asturias” (ERA).

Según el artículo 37 de la citada Ley, el ERA se crea “Para la gestión de los establecimientos residenciales para ancianos dependientes de la Administración del Principado de Asturias”, siendo sus “fines específicos” -artículo 40- “La gestión de la prestación de servicios públicos residenciales para los ancianos por parte de la Administración del Principado de Asturias” y “Cualesquiera otras relacionadas con sus fines institucionales que le encomiende la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales”. A su vez, a tenor del artículo 41, “no podrá realizar funciones que no le estén expresamente encomendadas, ni dedicar sus fondos a finalidades distintas de las que constituyen el objeto que el mismo tiene asignado”. Finalmente, la Ley también define lo que deba entenderse por “establecimientos residenciales para ancianos” al señalar, en su artículo 2.1, que por tales deben considerarse “aquellos centros destinados a servir de residencia permanente o habitual a esta población”, difiriendo a un reglamento posterior la determinación de “las categorías y régimen específico” de estos establecimientos.

Tal desarrollo reglamentario se acometió mediante el Decreto 10/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el Acceso y Estancia en los Establecimientos Residenciales para Ancianos. Por lo que ahora interesa, y según su artículo 4, “tienen la consideración de establecimientos residenciales

para ancianos el conjunto de inmuebles y servicios que constituyendo el soporte social y convivencial de los residentes, están destinados a servir de alojamiento con carácter permanente o temporal a personas mayores, y a prestar diferentes atenciones y cuidados en función de las características propias de cada establecimiento y de la clasificación contenida en el artículo siguiente”, el 5, que los clasifica en residencias, apartamentos residenciales y viviendas y pisos tutelados.

En definitiva, la Ley 7/1991, de 5 de abril, atribuye al ERA la gestión de los servicios públicos residenciales para ancianos, debiendo entenderse por tales los inmuebles y servicios conexos (manutención, lavandería y de atención geriátrica en general) destinados a servir de residencia permanente o habitual (aun de carácter temporal) a los mismos.

Pero es igualmente cierto que el artículo 40 de la mencionada Ley dispone en su letra b) que también puede gestionar cualquier otro servicio relacionado con sus “fines institucionales” que le encomiende la Consejería competente en la materia. Si tenemos en cuenta la fecha de promulgación de la Ley 7/1991, de 5 de abril, habremos de convenir que la misma no podía referirse a la “encomienda de gestión” que se establece en el artículo 15 de la coetánea, pero ulterior, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de carácter básico (y recogida en la actualidad en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), ni a la “Delegación o encomienda de gestión” habilitada específicamente por el artículo 8 de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, y contemplada de modo genérico en la Ley 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. Por ello, la “encomienda” a la que alude la Ley 7/1991, de 5 de abril, solo puede ser entendida, según el significado propio de sus palabras, como la “acción y efecto de encomendar”; esto es, “encargar a alguien que haga algo o que cuide de algo o de alguien” -según el Diccionario de la Real Academia Española- o “poner bajo el cuidado o amparo de alguien” -a tenor del Diccionario panhispánico de dudas-. Tal forma de definir la función

del organismo autónomo resulta coherente con el preámbulo de la Ley del Anciano, que hace referencia a la “calculada flexibilidad en su actuación prestadora de servicios”; acaso porque la Ley era consciente de que debía tener presente, además de la propia naturaleza expansiva de los servicios sociales, el traspaso progresivo a la Comunidad Autónoma de multitud de dependencias y servicios asistenciales en relación con los ancianos que en 1991 aún gestionaba el INSERSO -téngase en cuenta que la delimitación de funciones y la transferencia de medios personales y materiales más relevante en esta materia se formaliza a partir del Real Decreto 849/1995, de 30 de mayo, sobre Traspaso de Funciones y Servicios de la Seguridad Social al Principado de Asturias en las Materias Encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), que traspasa los denominados hogares “para la tercera edad”, de modo que hasta la culminación de estos procesos de transferencia de servicios estatales los prestados por la Administración autonómica se encontraban vinculados, fundamentalmente, a los propios de la beneficencia, al haber asumido el Principado de Asturias desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que correspondían a la Diputación Provincial de Oviedo (artículo 20, párrafo primero, del Estatuto de Autonomía en su redacción originaria)-.

Pues bien, la actual iniciativa reglamentaria parte precisamente de considerar que no solo resulta posible “encomendar” determinada gestión al ERA mediante un instrumento ad hoc de los dispuestos en las Leyes de Procedimiento Administrativo vigentes en cada momento (vía a la que acudió la Consejería de Servicios y Derechos Sociales en tanto se tramita la elaboración del proyecto sometido a consulta, ya que del expediente remitido se deduce que se han delegado en el ERA determinadas funciones de sus órganos centrales), sino que también cabe atribuirle por vía reglamentaria con carácter permanente a una persona jurídico-pública, operando con ello una verdadera descentralización funcional de un servicio en un organismo autónomo, una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión. En el presente caso, la forma

elegida para efectuar la atribución es modificar el reglamento que regula la organización y funcionamiento de los servicios sociales de la Administración del Principado de Asturias. La cuestión radica, pues, en analizar si la Ley que crea, configura y delimita los fines del ERA permite a un reglamento llamado a desarrollarla complementarla y ejecutarla, disponer esta extensión de las funciones del organismo autónomo.

En este análisis hay que tener presente, en primer lugar, que el paso del tiempo ha supuesto una extensión importante de los servicios sociales que se prestan a las personas mayores, y que según el artículo 3.1 del Código Civil "Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas". Por ello, a juicio de este Consejo, la Ley del Anciano, en el contexto normativo actual en el que se integra, tolera el planteamiento general de la Consejería proponente, de modo que cabe una redefinición normativa de las actuales funciones del ERA que tenga en cuenta, precisamente, a la hora de interpretar la Ley la evolución de los servicios sociales y la realidad social presente, de modo que resulta posible, en principio, encomendar -en el sentido ya enunciado de atribuir- la gestión de determinados servicios al ERA por vía reglamentaria.

Ahora bien, es indudable que la potestad reglamentaria encuentra su límite en la Ley, y que por ello no es posible, sin modificar previamente esta, que un reglamento altere la naturaleza y las funciones que la Ley del Anciano atribuye al ERA. Por tanto, procede formular una primera conclusión que servirá de base a todas nuestras consideraciones sobre el concreto proyecto que se somete a consulta, y es que, a nuestro juicio, cabe encomendar al ERA la prestación de otros servicios -como señala de modo expreso la Ley del Anciano- siempre que se encuentren directamente relacionados "con sus fines institucionales", y dado que estos se definen de modo exclusivo con respecto a la prestación del servicio residencial, la propia definición legal, mientras no se reforme, impone que esos servicios, aun conexos, deban prestarse

precisamente en dependencias y establecimientos gestionados por el ERA; es decir, en residencias, apartamentos residenciales y viviendas y pisos tutelados. En este sentido, el Decreto que se pretende modificar ya contempla en el párrafo final de su artículo 14 que el servicio de "centros de día para personas dependientes" pueda prestarse "en cualquiera de los centros o unidades descritos en el artículo 12 (figurando entre ellos las "Viviendas tuteladas", los "Apartamentos" y las "Residencias"), por lo que incluso con la redacción actual no parece existir problema alguno en encomendar al ERA la gestión del recurso "Centro de día" siempre que se realice en alguno de los inmuebles adscritos en la actualidad al ERA (los ya citados establecimientos "residenciales"), y ello sin que se genere confusión de recursos o falta de transparencia en la ejecución presupuestaria.

En síntesis, resulta legalmente posible atribuir al ERA la gestión de "recursos para personas mayores" (según la expresión del Decreto 49/2001, de 26 de abril) si tales recursos asistenciales se ofrecen en dependencias prestadoras de servicios residenciales que figuren adscritas al ERA, aunque, es obvio, puedan ir dirigidos no solo a los ancianos residentes, sino a otros colectivos. No cabe, sin embargo, salvo que medie reforma previa de la Ley, la encomienda genérica y separada por vía reglamentaria de la gestión de los "Centros de día" o de los "Centros polivalentes"; gestión que así concebida excede, en su actual configuración legal, de los fines para los que fue creado el ERA.

## II. Técnica normativa.

La modificación proyectada se ordena formalmente mediante un artículo único en el que los diferentes apartados se numeran en cardinales escritos en letras; técnica normativa que se ajusta a las directrices relativas a la sistemática, estructura y forma de las disposiciones modificativas, contenidas en el apartado II.B).5.6 de la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

## **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

### I. Sobre la parte expositiva.

Si se atienden las observaciones anteriores y las que se formulan a continuación, resulta patente la necesidad de acomodar el preámbulo de la disposición al contenido de la norma que a la postre se apruebe.

### II. Sobre la parte dispositiva.

Por lo que se refiere a la modificación del apartado 2 del artículo 19, y según lo expuesto anteriormente, entendemos que el criterio para discriminar entre la adscripción de los centros de día a la Dirección General correspondiente o al ERA no puede establecerse en la consideración de quién “gestione las plazas” del centro, porque ello en realidad encierra una tautología, toda vez que hay que responder a las preguntas de quién y porqué se gestionan esas plazas y la norma no da respuesta a las mismas. A nuestro juicio, tal adscripción solo puede establecerse en función de que el recurso “centros de día para personas dependientes” se preste en cualquiera de los centros o unidades adscritos al ERA, o bien en un “centro social” o en “un establecimiento dedicado únicamente a este fin”. En el primer caso la gestión del recurso puede (o debe) encomendarse al ERA, y en los otros dos no cabe su adscripción al ERA, debiendo adscribirse a la Dirección General competente en materia de personas mayores. En consecuencia, ha de modificarse este apartado para limitar la posible adscripción de centros al ERA según lo expuesto. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El apartado 3 adscribe al ERA los “centros polivalentes de recursos” que la norma actual regula en su artículo 18. En línea con lo argumentado, no estimamos posible esta modificación incondicionada dado que no se atiende a la actual configuración legal del ERA. Tal como hemos razonado, no cabe atribuir

al ERA la gestión de los centros polivalentes de recursos si esta gestión no guarda relación con sus “fines institucionales”, que, según la Ley del Anciano, consisten en la prestación de servicios residenciales, desbordando lo que se pretende ese límite legal. No obstante, como en el caso de los centros de día, consideramos que pueden adscribirse al ERA aquellos “centros polivalentes” en los que, tal como dispone el artículo 18 del Decreto cuya modificación se persigue, se presten los servicios de “alojamiento temporal o permanente”, de modo que a esa oferta de servicios se una la prestación de otros conexos dirigidos también a otros colectivos de personas mayores, y que en ese supuesto toda la gestión pueda encomendarse al ERA. Por tanto, debe modificarse este apartado para delimitar la posible adscripción de centros al ERA según lo expuesto. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

La modificación del Decreto 49/2001, de 26 de abril, pretende introducir un novedoso capítulo IV con un único artículo, el 32, que permite atribuir otras funciones al ERA mediante resolución de la Consejería correspondiente. Debemos tener presente que esa atribución solo puede realizarse a través de los instrumentos generales regulados con carácter básico en las leyes de procedimiento administrativo -Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público- y en las normas que en el ámbito autonómico las desarrollan, y con las características que les son propias: la delegación de competencias y la encomienda de gestión, con las particularidades que en el caso de la Administración del Principado de Asturias establece la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias. Cabría entender entonces que el texto que analizamos es superfluo al carecer de contenido normativo propio, dado que se limita a recordar que resulta posible, “por resolución”, atribuir la gestión de determinados servicios al organismo autónomo ERA, y ello porque



tal atribución de funciones ha de realizarse con las formalidades y condicionamientos que disponen las leyes citadas.

Pero también cabría considerar que la norma persigue una degradación normativa para habilitar una vía de atribución incondicionada de funciones al ERA similar a la que el proyecto articula en relación con los centros de día y con los centros polivalentes, y distinta de la que facilitan los mecanismos legales de delegación o encomienda descritos (y que por ello haría innecesaria incluso la propia norma que pretende modificarse). De ser esta la finalidad de la modificación pretendida resulta obvia su improcedencia por lo razonado con anterioridad. En consecuencia, procede suprimir el apartado 2 del artículo único del texto que se propone, bien por superfluo, dado que su supresión en nada altera las posibilidades que las leyes de procedimiento administrativo disponen en relación con la delegación de competencias o la encomienda de gestión, bien por improcedente legalmente. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

### III. Sobre la parte final.

Si como consecuencia de la modificación se pretende introducir una única disposición adicional denominada "Referencias de órganos administrativos", no es correcto titularla "Disposición adicional primera".

Por lo que se refiere a la disposición derogatoria, de los informes incorporados al procedimiento se desprende que la modificación propuesta no deroga ninguna norma; lo que sucedería, según el informe de la Directora Gerente del ERA, es que determinadas disposiciones resultarían afectadas en cuanto a su "ámbito de aplicación", dada la posible ampliación del ámbito de gestión del ERA, cuya actuación se extendería a otros servicios relacionados con los servicios sociales a las personas mayores. Pero la norma no conlleva la

derogación expresa ni tácita de ninguna otra. En consecuencia, no procede incorporar disposición derogatoria alguna.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.