

Expediente Núm. 138/2019
Dictamen Núm. 157/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión extraordinaria celebrada el día 20 de junio de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 7 de junio de 2019 -registrada de entrada el mismo día-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula el Funcionamiento de los Centros Sociales de Personas Mayores de Titularidad Pública 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 que cita el artículo 50 de la Constitución, sobre los principios rectores de la política social, y el artículo 10.1.24 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, que recoge la competencia exclusiva en materia de asistencia y bienestar social, así como la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía

Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, y la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, señalando que en "este contexto normativo se encuentran integradas las personas mayores".

Tras recoger datos del "Plan demográfico del Principado de Asturias 2017-2027", se afirma que la "mayor esperanza de vida es una circunstancia a considerar a la hora de poner en marcha políticas para las personas mayores, que necesariamente tendrán que cambiar con respecto a las actualmente existentes, y que deberán tomar en consideración, entre otros aspectos, la solidaridad intergeneracional y la adaptación a los diferentes tipos de envejecimiento que se dan en el territorio". Entre esos datos contextuales, el preámbulo pone de manifiesto que la "feminización de la población a partir de los 64 años es muy evidente, siendo el índice de feminidad de 141,4 %, y en el grupo de 85 y más años" el "índice de feminidad" alcanza el "226,2 %".

Se señala también que el Decreto pretende "actualizar el modelo de intervención de los centros sociales de personas mayores" tomando en consideración "la experiencia acumulada a lo largo de algo más de dos décadas de vida del Decreto 26/1997, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de régimen interno de los Hogares-Centros de Día para personas mayores, la labor fundamental de las Juntas de Gobierno y los profesionales". Como "novedades" de la norma proyectada destaca "la denominación de los centros, su definición y objetivos, las condiciones de acceso y las fórmulas de participación", y afirma que el "cambio de denominación (...) debe ir acompañado de un cambio de contenidos, filosofía y concepción de la persona mayor", precisando que la regulación "incide especialmente en la necesidad de fomentar actuaciones que favorezcan la participación de las personas mayores y que impulsen su colaboración con otras entidades sociales que persigan los mismos fines o los complementen dentro del mismo ámbito comunitario".

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por treinta artículos, agrupados en cuatro títulos, tres disposiciones transitorias, una derogatoria y dos finales.

Todos los artículos están titulados, y regulan: el objeto y ámbito de aplicación, la definición, los objetivos de los centros sociales de personas mayores, el personal de los centros sociales de personas mayores, las funciones de la dirección del centro, el funcionamiento de los centros, el Plan General de Intervención del centro, la programación de actividades, las tipologías de actividades y su financiación, la responsabilidad por daños ocasionados en los centros, las áreas de actividad en el centro, el Plan de Convivencia, la adquisición de la condición de persona socia, el documento acreditativo de la condición de persona socia, el acceso de las personas socias a los distintos centros, la pérdida de la condición de persona socia, los derechos de las personas socias, los deberes de las personas socias, la colaboración de las personas socias, los órganos de participación, la Asamblea General, las facultades de la Asamblea General, la convocatoria y funcionamiento, la Junta de Participación, la composición de la Junta de Participación, la elección y duración del mandato, las facultades de la Junta de Participación, las personas socias electoras y elegibles, las reuniones de la Junta de Participación y las funciones de los miembros de la Junta de Participación.

La disposición transitoria primera establece el régimen de las personas que ya sean socias de los centros a la entrada en vigor de esta norma, la segunda se refiere a las "Asociaciones históricas" y la tercera determina, para los "centros sociales en funcionamiento", un periodo de adaptación organizativa de doce meses.

La disposición derogatoria declara la derogación del Decreto 26/1997, de 8 de mayo, por el que se aprueba el "Reglamento de régimen interno de los Hogares-Centros de Día para personas mayores", y de la "Resolución de 5 de diciembre de 2003, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, de Regulación de los Procesos Electorales para la designación de representantes y constitución de las Juntas de Gobierno de los centros sociales de personas mayores".

La disposición final primera habilita a la persona titular de la Consejería competente para dictar disposiciones de desarrollo y ejecución del Decreto, y la segunda prevé 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 14 de mayo de 2018, 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 la propuesta de la Directora General, de 11 de mayo de 2018, y un borrador del texto articulado que formula.

Con fecha 9 de noviembre de 2018, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora somete el proyecto cuya aprobación se pretende a información pública mediante la publicación del anuncio correspondiente en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, que se lleva a efecto el 23 de noviembre de 2018. En el mismo anuncio se indica que el texto puede consultarse en la página web "asturiasparticipa.es".

Durante el referido trámite presentan alegaciones el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Asturias; la Junta de Gobierno del Centro Social de Personas Mayores de Moreda; el Ayuntamiento de Aller, que manifiesta que las alegaciones han sido dictaminadas favorablemente por la Comisión Informativa de Bienestar, Salud, Igualdad, Vivienda, Participación Ciudadana y Memoria Histórica, y la Agrupación Local de Izquierda Unida de Aller.

El día 22 de octubre de 2018, la Responsable de la Unidad de Igualdad de la Consejería instructora suscribe su informe de impacto de género, que valora como "positivo", precisando que "la norma constituye a través de sus previsiones un marco de intervención que facilita a las personas mayores,

mujeres y hombres, su participación social e integración, así como su participación y representación en los centros sociales”.

Con fecha 28 de noviembre de 2018, el Secretario del Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias emite certificación acreditativa de que el texto del proyecto de Decreto fue “informado favorablemente” por dicho órgano.

El día 10 de diciembre de 2018, la Jefa del Servicio de Mayores, Diversidad Funcional y Autonomía Personal remite al órgano instructor “la memoria económica y la memoria justificativa y análisis de impacto” del proyecto de Decreto. En un documento único, que denomina “memoria abreviada”, justifica la oportunidad de la propuesta, el impacto presupuestario (que considera nulo), el impacto por razón de género (que estima positivo dado que promueve una participación equilibrada de mujeres y hombres en órganos directivos), el impacto en la infancia y la adolescencia (que afirma nulo) y el impacto económico (también nulo).

Con idéntica fecha cumplimenta el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incorpora la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, y la tabla de vigencias.

Mediante escrito de 17 de enero de 2019, la Jefa del Servicio de Mayores, Diversidad Funcional y Autonomía Personal remite al órgano instructor el informe sobre las alegaciones presentadas en el que, por las razones que expone, considera que “no modifican el contenido del decreto”.

Obran incorporadas el expediente también las alegaciones del Comité de Empresa de Bienestar Social y Vivienda, que no consta hayan sido examinadas.

Con fecha 1 de febrero de 2019 informa favorablemente el proyecto de Decreto la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos.

El día 18 de febrero de 2019, el Secretario del Consejo de Personas Mayores del Principado de Asturias certifica que el texto del proyecto de Decreto fue “informado favorablemente” por dicho órgano.

Mediante oficio de 22 de febrero de 2019, 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 6 de marzo de 2019, la Jefa del Secretariado de Gobierno de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, con el visto bueno del Secretario General Técnico, formula observaciones al proyecto de Decreto. Tras exponer una serie de “cuestiones generales” de técnica legislativa, plantea un gran número de observaciones y propuestas de modificación al articulado.

Con fecha 27 de marzo de 2019, la Jefa del Servicio de Mayores, Diversidad Funcional y Autonomía Personal emite un informe sobre las observaciones que sugiere la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, proponiendo la asunción de su práctica totalidad y justificando el rechazo de algunas.

El día 28 de marzo de 2019, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite informe sobre la norma proyectada. En él afirma que el rango normativo y el procedimiento de tramitación son correctos, y que la Consejería de Servicios y Derechos Sociales resulta competente para instruir el procedimiento. Concluye que “es conforme a derecho la tramitación del presente decreto”.

Sobre el “Texto de la Propuesta” suscrito por la Consejera de Servicios y Derechos Sociales consta un sello que justifica que el proyecto fue examinado por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 1 de abril de 2019 y que fue “informada favorablemente”.

Mediante escrito de 12 de abril de 2019, esa Presidencia solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regula el

Funcionamiento de los Centros Sociales de Personas Mayores de Titularidad Pública del Principado de Asturias.

El Pleno del Consejo Consultivo, en sesión celebrada el 29 de mayo de 2019, emite dictamen en el que considera que debe incorporarse al expediente el informe del Consejo del Voluntariado; razón por la cual no se pronuncia sobre el fondo de la consulta formulada.

En la sesión celebrada el 4 de junio de 2019, el Consejo del Voluntariado, tras analizar el proyecto de Decreto, lo informa "favorablemente", según certifica el Secretario del Consejo el día 5 del mismo mes.

Con esa misma fecha, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite la norma en elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias a efectos de observaciones (constan en el expediente justificantes de correos electrónicos en los que todos ellos descartan su formulación), y al día siguiente -6 de junio- el proyecto de Decreto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, según certifica el mismo día la Secretaria de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 7 de junio de 2019, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regula el Funcionamiento de los Centros Sociales de Personas Mayores de Titularidad Pública 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 por el que se regula el Funcionamiento de los Centros Sociales de Personas Mayores de Titularidad Pública 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. 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"- y a efectos de la preceptividad del dictamen de este órgano nos remitimos al 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).

Junto con el texto en elaboración se ha incorporado al expediente la memoria justificativa, además de los informes que analizan el impacto de la norma en distintos ámbitos observando los mandatos establecidos en diversas normas sectoriales; concretamente, 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; en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas; en el artículo 4 de 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, y en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Obra igualmente en el expediente una memoria económica, así como la pertinente tabla de vigencias, el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general y el 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.

El texto proyectado ha sido sometido a informe del Consejo Asesor de Bienestar Social, del Consejo de Personas Mayores y del Consejo del Voluntariado, siendo informado favorablemente sin observaciones por todos ellos.

Constan en él también los borradores de la norma en tramitación elaborados por la Directora proponente de la que emana la iniciativa, en concreto la Directora General de Servicios Sociales de Proximidad.

Finalmente se ha emitido informe por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, quien únicamente se pronuncia de modo expreso sobre el procedimiento de tramitación, que juzga "conforme a derecho", y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, que informa favorablemente la norma cuya aprobación se persigue.

A la vista de ello, este Consejo considera que el procedimiento ha sido acorde en lo esencial con lo dispuesto en la normativa de aplicación. No obstante, reiteramos lo ya manifestado en el Dictamen Núm. 139/2019 sobre la ausencia del trámite de consulta previa y en relación con los de audiencia e información pública.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.24 de su Estatuto de Autonomía, "competencia exclusiva", entre otras, en materia de "Asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Actuaciones de reinserción social". En su desarrollo se aprobó la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, y previamente 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, que en su artículo 12, dedicado a los recursos para personas mayores, recoge la existencia de los "Centros sociales", cuyo régimen de funcionamiento se pretende ahora regular.

Consecuentemente, a la vista de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria cuyo proyecto es objeto del presente dictamen, y entendemos asimismo que el rango de la norma -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. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

Consideramos necesaria una modificación sustancial de la sistemática de la norma, revisión que ha de atender a una diferenciación precisa entre la

organización de los centros, en la que tendrían cabida las menciones a la dirección de los mismos y a los órganos de participación -Asamblea General y Junta de Participación-, y su funcionamiento, donde deben regularse el Plan General de Intervención y el Plan de Convivencia.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título.

Según las directrices de técnica normativa contenidas en la Guía autonómica para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, en el título habrá de contemplarse el "objeto de la disposición", señalándose que tal indicación "deberá ser precisa y completa pero también breve y concreta". Si comparamos el título de la norma con el artículo 1 -"Objeto y ámbito de aplicación"- constatamos que su objeto comprende también el régimen orgánico de dichos centros, que es lo que sustenta su régimen de funcionamiento. Consecuentemente, entendemos que en el título debe incluirse una mención a la organización de estos centros, tal y como se incorpora a la inmensa mayoría de normas de similar objeto.

II. Parte expositiva.

Según las directrices citadas, el preámbulo "responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta./ No contendrá exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias ni otras análogas". A nuestro juicio, una relectura en esta clave del texto propuesto aconseja disminuir su extensión y evitar calificativos que contradicen el mandato expuesto.

Por otra parte se destacan en el preámbulo, como "novedades", el cambio de "denominación de los centros, su definición y objetivos, las condiciones de acceso y las fórmulas de participación". Se concluiría entonces que los actuales "Hogares-Centros de Día para personas mayores" pasarán a

denominarse, en virtud de lo que dispone el proyecto de Decreto, "Centros Sociales de Personas Mayores". Sin embargo, lo cierto es que la norma cuya aprobación se pretende no contempla de modo expreso este cambio de denominación y, al contrario, en la actualidad ya se denominan "Centros sociales" para personas mayores porque así se recoge en 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 (Artículo 13, "Centros sociales./ Los centros sociales de personas mayores tienen por objetivo promover la convivencia y la participación comunitaria, así como la mejora de las condiciones de vida de las personas mayores a través de la oferta de diferentes servicios y programas"), y en el Mapa Asturiano de Servicios Sociales, aprobado por Decreto 108/2005, de 27 de octubre, en cuyos artículos 19, 20 y 21 se hace referencia a los "Centros Sociales" como un recurso para la atención a las personas mayores diferenciándolo de los "Servicios y Programas de Participación y Atención a la Dependencia". A nuestro juicio, una cosa es que no se hubiera actualizado la denominación en el vigente Decreto 26/1997, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interno de los Hogares-Centros de Día para Personas Mayores, y otra diferente es el nombre del recurso asistencial, que según la normativa citada (toda ella posterior a la mencionada disposición) es "Centros sociales" de personas mayores. En consecuencia, deberá reelaborarse el preámbulo en atención a lo señalado.

III. Parte dispositiva.

Con relación al artículo 5, cabe indicar que respecto a la elaboración del Plan General de Intervención del centro y el Plan de Convivencia -letras e) y l)- se estima conveniente introducir una mayor precisión en cuanto a la función de cada uno de los intervinientes en su propuesta y aprobación, toda vez que las expresiones "junto con" o "en colaboración con" puedan resultar confusas, así como en el procedimiento a seguir, todo lo cual ha de concordar con las

previsiones que al efecto se contienen en los artículos dedicados a sendos documentos -artículos 7 y 8-.

Por su parte la letra p) dispone, a modo de cláusula de cierre, que también corresponde a la Dirección del centro “Cualquier función que en el futuro se le pudiera atribuir”, resultando más correcto técnicamente incorporar una cláusula residual llamada a colmar vacíos en la atribución competencial a través de la designación del órgano que asume las funciones que no estén expresamente encomendadas a otros. Se revela adecuado, por tanto, que se atribuya aquí a la Dirección del centro “cualquier otra función que no esté conferida de modo expreso a otros órganos”.

El artículo 6 determina que los centros deben contar con un Plan General de Intervención y con un Plan de Convivencia, disponiendo los de nueva creación de un plazo de doce meses, a contar desde la fecha de la apertura, para su elaboración. A fin de paliar la eventual ausencia de un Plan General de Intervención y/o Plan de Convivencia durante ese plazo pueden arbitrarse unas normas supletorias que rijan en tanto no se aprueben los mencionados instrumentos.

En el apartado 2 del artículo 7 del proyecto se regula el contenido del Plan indicando que, “como mínimo”, incluirá los “Objetivos del centro”, las “Actividades previstas por áreas de intervención”, la “Financiación del programa de actividades” y los “Servicios y personal del centro”.

Por lo que se refiere al segundo de los contenidos necesarios, el relativo a las “Actividades previstas por áreas de intervención”, conviene deslindar con mayor claridad la tipología de actividades incluidas en el Plan General de Intervención, observándose que la referencia a actividades que “complementan” -artículo 7.3- y actividades “complementarias que no estuvieran previstas en el Plan General” -artículo 9.3- puede inducir a confusión.

El apartado 3 se dedica a las actividades propuestas por otras entidades sin ánimo de lucro del entorno, entendiendo que sobra la expresión “otras”.

El apartado 4 determina que “podrá existir una asociación de personas mayores socias del centro”, y finaliza indicando que el “Plan General” reflejará la especial vinculación de esta asociación “con el centro”, lo que a nuestro juicio debe ser más preciso; es decir, si se pretende únicamente que dicho Plan General contemple la existencia de la asociación o atribuirle alguna función más, especialmente teniendo en cuenta el contenido de dicho instrumento y que el propio artículo 7.4 añade, cuando se refiere a la “asociación”, al “objeto de compartir y complementar programas y actividades”.

El artículo 9 determina las tipologías de actividades y su financiación, distinguiendo entre actividades propias, complementarias o de voluntariado. Si se ajusta la redacción del artículo 7 para deslindar con más claridad las actividades “complementarias” debe también coordinarse en este precepto.

Por lo que se refiere al apartado 4 (convenios con entidades de voluntariado), se estima conveniente una mayor precisión por lo que se refiere al órgano u órganos del centro que habrán de intervenir en su suscripción e incluso alguna regla respecto al procedimiento interno a seguir a tales efectos.

El artículo 12 se dedica al Plan de Convivencia y consideramos que sería conveniente una mayor concreción respecto al modo en que los órganos que lo elaborarán -“la dirección, el/la trabajador/a social (...) y la Junta de Participación”- llevarán a cabo dicha competencia, acudiendo, por ejemplo, a conceptos tales como “proyecto”, “propuesta”, “informe previo”, “previa aprobación”, etc. para diseñar ese procedimiento de elaboración.

El artículo 13 se dedica a la adquisición de la condición de “persona socia”, y no se indica en él (ni en ningún otro) a quién compete el reconocimiento de esa condición, ni en virtud de qué procedimiento, que aun

siendo muy elemental debe existir. A tales efectos, estimamos que el Decreto debe completarse con un anexo que determine el modelo de solicitud y la relación de documentos que habrán de presentar, en su caso, quienes pretendan ser socios.

El apartado 2 regula una forma excepcional de adquisición de la condición de persona socia. En primer lugar dispone que la "propuesta", en ese caso, se realizará por el "equipo técnico", pero se desconoce quién forma ese "equipo técnico" y también -abundando en lo ya expuesto- a quién se eleva esa propuesta de admisión del socio. Por otro lado, debemos poner de manifiesto que el apartado contiene un error porque se refiere a personas que no reúnan "alguno de los requisitos anteriores" cuando según el apartado 1 esos "requisitos anteriores" no son acumulativos, y basta para ser socio, como se dispone de modo expreso, con "reunir al menos uno" de ellos. Por tanto, además de colmar las lagunas expuestas ha de corregirse la contradicción.

El artículo 17 se dedica a los derechos de los socios, y las letras a) y e) parecen referirse a lo mismo, siendo la letra j) una reiteración de lo señalado en el artículo 15.

El artículo se cierra con una referencia al artículo 39 de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, ya mencionada. Por cuestiones sistemáticas, recomendamos que esa cita se realice al principio del artículo con el siguiente o similar tenor: "Las personas socias gozarán con carácter general de los derechos establecidos en el artículo 39 (...), y además tendrán derecho a:".

El artículo 18 se ocupa de los deberes, y como en el caso anterior consideramos que el último párrafo (la referencia al artículo 40 de la Ley 1/2003 -debiendo completarse con la expresión Ley del Principado de Asturias-) debe llevarse al inicio del artículo.

Por lo que se refiere al párrafo final de la letra a), debemos señalar que en los artículos correspondientes a las funciones de la Junta de Participación no se hace mención alguna a que este órgano pueda dictar "instrucciones".

El artículo 19 aborda la “Colaboración de las personas socias”, y en él se alude a determinadas cualidades y actitudes personales (“inquietudes y deseos de colaborar”) que resultan impropias de una norma jurídica. A nuestro juicio bastaría con decir que “Las personas socias podrán contribuir activamente al desarrollo de actividades (...)”. Pero además se afirma que pueden crear “grupos de participación”, desconociéndose a lo largo del resto del articulado en qué consiste esa nueva modalidad de participación y si esos grupos son algo distinto a las “asociaciones” a las que se refiere el Decreto en otros artículos. Salvo que se aclare y regule esa nueva figura (“grupos de participación”) el artículo, en su conjunto, carece de contenido normativo y por ello resulta prescindible.

El artículo 21 se dedica a la Asamblea General, y si se pretende mantener la opción de acudir con carácter general al desdoblamiento de géneros habría que modificar el párrafo final para recoger “por el/la director/a y el/la trabajador/a”. Este Consejo Consultivo ya se manifestó en reiteradas ocasiones sobre tal posibilidad, por ejemplo en el Dictamen Núm. 20/2018 a cuyas conclusiones nos remitimos.

El artículo 23 se dedica a la “Convocatoria y funcionamiento” de la Asamblea General y establece, con carácter general, que la convocatoria la realice quien presida la Junta de Participación (y en su ausencia la dirección del centro), bien en convocatoria ordinaria o extraordinaria. Sin embargo, en el apartado 4 se dispone la necesidad de nombrar un o una “presidente/a de la Asamblea, elegido entre las personas asociadas presentes, a mano alzada, previa presentación de candidaturas”. De la lectura de los artículos siguientes no se desprende que esta presidencia ostente facultad alguna que no sea (aunque no se diga de modo expreso) la propia de dirigir los debates de la Asamblea. Por tanto, si la convocatoria (y parece ser que necesariamente el orden del día) la realiza quien presida la Junta de Participación no

encontramos justificación, ni jurídica ni de índole práctica, para que se deba nombrar una nueva presidencia de la Asamblea. Es cierto que en la Junta de Participación solo están representados aquellos socios que participen en las actividades, y desde este punto de vista pudiera pensarse que no puede presidir la Asamblea de “todos” los socios. Sin embargo, teniendo en cuenta las limitadísimas funciones de esa presidencia de la Asamblea (que ni siquiera están descritas en la norma y no pueden exceder -como expusimos- de la mera formalidad de presidir la sesión), no se justifica la complejidad del procedimiento establecido, por lo que a nuestro juicio bastaría con que se señalara que la presidencia de la Junta de Participación conlleva asimismo la de la Asamblea General.

No obstante, si la autoridad consultante prefiere mantener esa opción habría que regular cómo se realiza esa “previa presentación de candidaturas” a la que se alude en el apartado 4 (al inicio de la sesión, con carácter previo, por escrito, etc.). También habría que establecer quién ejerce las funciones de la presidencia de la Asamblea en tanto se elige la que la norma prevé, y quién desempeña las de la secretaría de la Asamblea, puesto que se regula la constitución de una “mesa de la Asamblea” pero nada se dice sobre sus funciones, y sin duda alguna una de las necesarias de la secretaría es la de levantar acta de todo lo que suceda (y lo primero que debe ocurrir, según el propio Decreto, sería la elección de la presidencia). Por último, ha de regularse si esa elección debe realizarse en cada una de las reuniones de la Asamblea General (como parece desprenderse del tenor de la norma) y por tanto cada reunión de este órgano (ordinaria o extraordinaria) se inicia con la elección de su presidencia, o si bien el mandato tiene una duración determinada, debiendo en este caso establecerse.

En la misma línea, consideramos que la mención a la “mesa de la Asamblea” carece de contenido normativo, puesto que no se señalan sus funciones y lo único que parece indicar la norma en elaboración es que determinadas personas (entre las que se incluye a un “representante de la consejería”) toman asiento en una “mesa presidencial”. Se trataría entonces

de una cuestión protocolaria y no propiamente de la constitución de un órgano, “la mesa de la Asamblea”. Es necesario que la norma distinga entre dichos aspectos y que aclare, dado que nada se dice de modo expreso, si ese representante, que lógicamente parece que ha de tener voz en la Asamblea, también tiene voto.

Por lo que se refiere a la convocatoria, el apartado 2 obliga a que en las convocatorias extraordinarias a solicitud de los socios (al menos del quince por ciento, según el apartado 1) figure la identificación de quienes las promueven, respecto a lo cual habría que valorar la necesidad real de si esta identificación, que juzgamos necesaria para la reunión de la Asamblea General, debe “publicitarse” de modo que sea conocida por el resto de los asistentes.

En el párrafo final de este apartado 2 se afirma que el primer punto del orden del día de la Asamblea General será “la lectura y aprobación, si procede, del acta de la sesión anterior”. Teniendo en cuenta que con carácter ordinario solo resulta exigible una reunión anual de la Asamblea General, no parece que demorar la aprobación del acta un año sea el procedimiento más apropiado. Por ello debería arbitrarse un procedimiento que garantice la necesaria inmediatez y que dé sentido real (y no solo formal) al trámite de aprobación.

El apartado 3 dispone el quorum mínimo para la constitución de la Asamblea, pero no se completa con una mención a la necesaria asistencia de determinadas personas o cargos. Es habitual cuando se regula el funcionamiento de un órgano colegiado que su válida constitución, junto con un número mínimo de asistentes (quorum), se condicione a la asistencia de quienes ejerzan la presidencia y la secretaría. Al respecto, reiteramos lo ya manifestado en relación con la presidencia, y también sobre la necesidad de que esta Asamblea cuente con una secretaría predeterminada que garantice su funcionamiento y dé cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 6 sobre el acta de la sesión.

En el artículo 26 se regula la “Elección y duración del mandato” de la Junta de Participación. Si, como todo parece indicar, este artículo se refiere a

la primera constitución del órgano, resulta incoherente mencionar que se convocará por la presidencia de la Junta de Participación y que la dirección “propondrá a la Junta de Participación”. Según la normativa vigente (el Decreto sobre Hogares-Centros de Día anteriormente citado) no existe una Junta de Participación, sino una “Junta de Gobierno” cuya composición no es igual a la que ahora se pretende establecer. Por tanto, el Decreto ha de distinguir entre la primera constitución de la Junta de Participación y sus renovaciones periódicas, en las que sí contaríamos ya con una presidencia de la Junta de Participación.

El apartado 2 se refiere a las “personas candidatas presentadas”, sin mayor concreción, desconociéndose cómo y con qué antelación han de presentarse tales candidaturas.

En el apartado 4 sería más propio referirse a la duración del mandato, y resulta innecesario aclarar que “dos mandatos consecutivos” son “seis años”.

A juicio de este Consejo, la regulación de la sesión constitutiva debe incorporar una mención al quorum necesario (en primera o segunda convocatoria), o señalar de modo expreso que la elección de representantes y la constitución de la Junta resultarán válidas cualquiera que sea el número de asistentes. Además, puesto que no existe secretaría previamente determinada, sino que se elige en esa primera sesión, ha de indicarse quién ejerce sus funciones en tanto se elige esa secretaría; es decir, quién levanta acta de esa primera reunión, dado que no puede ser la secretaría elegida en la misma.

El artículo 29 regula el funcionamiento ordinario (es decir, una vez superada la sesión constitutiva) de la Junta de Participación, y como en el caso de la sesión constitutiva estimamos necesario incluir una mención expresa al quorum necesario para la válida celebración de la sesión del órgano.

El artículo 30 se refiere a las funciones de los miembros de la Junta de Participación, distinguiendo entre las de la Presidencia, las de la Vicepresidencia, las de la Secretaría y las del resto de miembros de la Junta.

Con relación a las funciones de la Presidencia -apartado 1-, en la letra c) se señala que debe convocar a los socios para la elección de los representantes en la Junta de Participación. Sin embargo, no es posible que esta presidencia realice tal convocatoria puesto que aún no ha sido elegida. En la sesión constitutiva de la Junta, que es en la que se eligen los representantes por sectores de actividad, son estos quienes eligen "presidente/a, vicepresidente/a y secretario/a" (artículo 26.3). Por tanto esa elección de representantes -como ya mencionamos al comentar el artículo 26.1- no puede ser convocada por la presidencia de la Junta, sino que habrá de serlo por la dirección del centro.

En la letra e) se indica que traslada a la Dirección propuestas "para incluirlas en el orden del día"; no obstante, debe tenerse en cuenta que según la letra g) del propio apartado le corresponde a él, como Presidente de la Junta de Participación, "Fijar la convocatoria y orden del día de los órganos de participación y representación", que ya sabemos son la Asamblea General y la Junta de Participación (artículo 20).

La letra i) recoge que también le corresponde a la presidencia de la Junta de Participación "Informar sobre la normativa relativa a las áreas de actividad vigentes en cada momento". A nuestro juicio los términos de este apartado resultan confusos; por un lado, resulta extraño que sea un socio (aunque sea el Presidente de la Junta de Participación) quien deba informar (se entiende que al resto de los socios) sobre la "normativa" y, por otro, la referencia a las "áreas de actividad vigentes" no contribuye a su aclaración, ya que las áreas de actividad están definidas en el artículo 11 y todas ellas están "vigentes" en tanto no se modifique el Decreto. Si la pretensión es señalar que le corresponde informar sobre las actividades que efectivamente se desarrollan en el centro, quién las desarrolla, régimen de financiación, aportaciones de los socios, etc. es necesaria una aclaración, y en todo caso estimamos que no debe encomendarse a un socio, por cualificado que sea, la función de "informar sobre (...) normativa".

Podría completarse la relación de funciones con una mención expresa al visado de las actas (a la que se refiere el apartado 3 siguiente), y en función de la respuesta que se dé a nuestra sugerencia de que también ejerza las funciones de presidencia de la Asamblea General habrían de incluirse las correspondientes a tales cometidos.

En el apartado 6 se regula la revocación del mandato de cualquier "cargo" o miembro de la Junta de Participación. En primer lugar, se alude al cese en el cargo por la "inasistencia de tres veces sin justificación", debiendo corregirse y completarse la redacción. En efecto, si se trata de un simple miembro lo regulado no parece plantear ningún problema, pues la propia Junta declarará esa circunstancia y, adoptado el acuerdo correspondiente, se convocará a la próxima sesión al suplente que corresponda. Y en el caso de la Presidencia la figura de la Vicepresidencia garantiza también la resolución del conflicto. Ahora bien, si el cese ha de ser de quien ejerza la Secretaría, el procedimiento ya no parece tan nítido, dado que no podrían celebrarse sesiones de la Junta de Participación sin la asistencia de este "cargo", por lo que el Decreto debería establecer un procedimiento que contemple dicha eventualidad. Además, la posible inasistencia, aunque sea justificada, del Secretario también habría de estar prevista con carácter general en la propia norma para garantizar el funcionamiento del órgano.

En el mismo apartado 6 se prevé la "revocación" del mandato "por acuerdo de dos tercios de la Asamblea General". Si los miembros de la Junta de Participación son elegidos por los socios que efectivamente participan en las actividades del centro resulta cuestionable que puedan ser cesados por el conjunto de los socios, aunque sea con un quorum reforzado, toda vez que algunos de ellos no pudieron participar en la elección al no ser socios "participantes en actividades". Por otro lado, también forman parte de la Asamblea General la dirección del centro, el o la asistente social y un representante de la Consejería, y ninguno de ellos puede ser elector de la Junta de Participación (artículo 28). En consecuencia, aconsejamos a la

autoridad consultante que valore si esa revocación del cargo no debiera ser acordada por la propia Junta de Participación.

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 consideradas las observaciones 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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.