

IP 22/10

Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto de
Coordinación Interadministrativa en la Atención
Temprana en Castilla y León

Fecha de aprobación:
Pleno 15 de noviembre de 2010

Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto de coordinación interadministrativa en la atención temprana en Castilla y León.

Con fecha 18 de octubre de 2010 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto de coordinación interadministrativa en la atención temprana en Castilla y León.

A la solicitud realizada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León se acompaña el Proyecto de Decreto sobre el que se solicita Informe y documentación que ha servido para su elaboración.

De conformidad con lo previsto en el *artículo 3.1 a)* de la *Ley 13/1990, de 28 de noviembre del Consejo Económico y Social de Castilla y León*, la Consejería solicita por el procedimiento de urgencia dicho Informe, sin dar razones que justifiquen dicha urgencia, por lo que se tramita por el procedimiento ordinario regulado en el *artículo 35 del Decreto 21/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES*.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Calidad de Vida y Protección Social, que lo analizó en su sesión del día 25 de octubre de 2010, siendo posteriormente remitido a la Comisión Permanente que, después de su deliberación en la reunión del 3 de noviembre acordó elevarlo al Pleno del CES que aprobó el Informe en sesión de 15 de noviembre de 2010.

I.-Antecedentes

a) Internacionales

- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, de 10 de diciembre de 1948, establece, en su *artículo 25.1*, el derecho a la salud, al bienestar y a los servicios sociales que sean necesarios y, en su *artículo 26*, el derecho a la educación.



- *Declaración de los Derechos del Niño* (ONU 1959).
- *Convención de los Derechos del Niño* (ONU 1989). Ratificada el 30 de Noviembre de 1990.

b) De la Unión Europea

- *Carta Social Europea*, de 18 de octubre de 1961, en la que se establece el derecho a la asistencia social y médica (*artículo 13*), el derecho a los servicios de bienestar social (*artículo 14*), la formación y readaptación profesional de minusválidos físicos o mentales (*artículo 15*) y la protección social y económica de la madre y del niño (*artículo 17*).
- *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, Niza, 7 de diciembre del 2000, en la que se dedica el Capítulo III a los derechos del menor e integración de las personas con discapacidad.
- *Decisión 2004/689/CE* del Consejo, de 4 de octubre de 2004, por la que se crea un Comité de protección social y se deroga la *Decisión 2000/436/CE*.

c) Estatales:

- *Constitución Española de 1978*, particularmente el *artículo 9.2* sobre participación en la vida política, económica, cultural y social, el *artículo 10.1* en relación al el derecho al libre y pleno desarrollo, el *artículo 14* en cuanto a la igualdad de todos los ciudadanos, el *artículo 27* en lo relativo al derecho a la educación, el *artículo 39* en relación a la protección a la familia, el *artículo 43* en cuanto a la protección a la salud, el *artículo 41* en relación la efectividad en el ejercicio del derecho a recibir asistencia y prestaciones sociales y el *artículo 49* en relación con la atención a las personas con discapacidad.
- *Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos*.
- *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común*.
- *Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud*.



- *Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.*
- *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, Capítulo I del Título I, referida a la Educación Infantil, que establece entre otros, Principios Generales de esta etapa educativa, objetivos, ordenación y principios pedagógicos. Además, en su Título II aborda los grupos de alumnos que requieren una atención educativa diferente a la ordinaria por presentar alguna necesidad específica de apoyo educativo y establece los recursos precisos para acometer esta tarea con el objetivo de lograr su plena inclusión e integración y en él se incluye concretamente el tratamiento educativo de las alumnas y alumnos que requieren determinados apoyos y atenciones específicas derivadas de circunstancias sociales, de discapacidad física, psíquica o sensorial.
- *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*; en concreto, su *Disposición Adicional Decimotercera* en la que se establece la protección a los menores de 3 años en situación de dependencia y prevé un Plan Integral de Atención.
- *Libro Blanco de la Atención Temprana, 2000* del Real Patronato de Atención a la Discapacidad.

d) De Castilla y León:

- *Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, que reconoce, en su *artículo 13*, los derechos sociales de los castellanos y leoneses, con especial referencia a las personas con discapacidad y las que se encuentren en situación de dependencia. En su *artículo 70.1.10º* establece la asistencia social, servicios sociales, atención a la infancia, prevención, atención e inserción social de discapacitados y sobre protección y tutela de menores, como competencias exclusivas de la Comunidad.
- *Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León*, en la que se establece un sistema de acción social en la



Comunidad (artículo 2), haciendo especial énfasis en la protección a la infancia (artículo 10) y a las personas con minusvalías (artículo 11).

- *Decreto 13/1990, de 25 de enero, por el que se regula el Sistema de Acción Social de Castilla y León.*
- *Ley 2/1995, de 6 de abril, por la que se crea la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León y Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba su Reglamento General.*
- *Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras y Decreto 217/2001, de 30 de agosto, que aprobó su reglamento de desarrollo.*
- *Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.*
- *Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León.*
- *Decreto 18/2003, de 6 de febrero, por el que se crea la Comisión Interconsejerías para la igualdad de oportunidad de las personas con discapacidad.*
- *Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud.*
- *Decreto 59/2003, de 15 de mayo, por el que se aprueba el II Plan sociosanitario de Castilla y León.*
- *Decreto 57/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba (entre otros) el Plan Regional Sectorial de Atención y Protección a la Infancia.*
- *Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado de Castilla y León.*
- *Ley 1/2007, de 7 marzo, de medidas de apoyo a las familias de la Comunidad de Castilla y León.*
- *Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos.*
- *Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.*
- *Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León.*



e) De otras Comunidades Autónomas.

- *Decreto 69/1998, de 26 febrero, por el que se regula la atención temprana (Galicia).*
- *Decreto 261/2003, de 21 de octubre, por el que se regulan los servicios de Atención Precoz (Cataluña), que deroga parcialmente el Decreto 206/1995, de 13 de junio, sobre adscripción de funciones al departamento de Bienestar Social en materia de Atención Precoz.*
- *Decreto 126/2007, de 26 de octubre, por el que se regula la Intervención Integral de Atención Temprana en La Rioja y en desarrollo del mismo la Orden 2/2010, de 11 de enero, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se regula el procedimiento para la intervención de servicios sociales en atención temprana.*
- *Decreto 85/2010, de 25 de junio, por el cual se regula la red pública y concertada de atención temprana en el ámbito de los servicios sociales de las Illes Balears.*

f) Otros antecedentes

Actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria el *Proyecto de Ley de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia* en nuestra Comunidad, aprobado por el Consejo de Gobierno el 25 de febrero de 2010, y cuyo Anteproyecto fue objeto de análisis en nuestro Informe Previo 7/2009. Su artículo 20.2 incluye entre las prestaciones que en su momento puedan ser calificadas como esenciales, la atención temprana dirigida a niños con discapacidad o con riesgo de padecerla, que comprenderá como mínimo la prevención, la detección precoz, el diagnóstico y la atención de casos.

g) Trámite de audiencia

El texto fue sometido a información pública con fecha 12 de diciembre de 2008, a través de las entidades, organismos e instituciones miembros del Pleno del Consejo

Regional de Acción Social de Castilla y León.

II.-Estructura del Anteproyecto

El Proyecto de Decreto está compuesto por un total de veintiún *artículos*, distribuidos en seis *Capítulos*, dos *Disposiciones Adicionales* y dos *Disposiciones Finales*. El texto se inicia con una *Exposición de Motivos*.

En el **Capítulo I** (*artículos 1 al 4*), sobre las “*Disposiciones Generales*”, se fija el objeto de la norma, se define la atención temprana, y se concretan los principios rectores de la atención integral y se definen la finalidad y objetivos específicos de la atención temprana.

En el **Capítulo II** (*artículos 5 al 10*), sobre “*Ordenación general de la acción administrativa integral en la atención temprana*”, se define el contenido, los niveles y las modalidades de intervención. Además se define el *plan individual de intervención* y el catálogo de servicios, así como la organización de las actuaciones a llevar a cabo.

En el **Capítulo III** (*artículos 11 al 13*), sobre el “*Procedimiento para el acceso al servicio de atención temprana*”, se definen las fases del procedimiento, distinguiendo entre iniciación, instrucción y terminación.

En el **Capítulo IV** (*artículos 14 al 16*), sobre “*Extinción del servicio de atención temprana*”, se mencionan las causas por las que finaliza la intervención en atención temprana, se fija el procedimiento de extinción de la atención temprana, y se definen las medidas de protección que, en su caso, sea necesario desarrollar cuando pudiera existir dejación de funciones del representante legal del menor que condujera a una situación de desprotección del mismo.

En el **Capítulo V** (*artículos 17 al 21*), sobre la “*Coordinación, colaboración y cooperación*”, se crean el *Consejo Regional de atención Temprana*, la *Comisión*

Técnica Regional de Atención Temprana y las Comisiones Técnicas Provinciales de Atención Temprana.

En el **Capítulo VI** (*artículo 21*), sobre la *“Participación de las entidades privadas”*, se regula la participación de estas entidades en la atención temprana.

En la **Disposiciones Adicionales** se establecen los plazos para constituir el *Consejo Regional de atención Temprana*, la *Comisión Técnica Regional de Atención Temprana* y las *Comisiones Técnicas Provinciales de Atención Temprana (Primera)*, y para la aprobación del *Protocolo de Coordinación de Atención Temprana (Segunda)*, fijándose en tres meses y seis meses, respectivamente, desde la entrada en vigor del Proyecto de Decreto que se informa.

En las **Disposiciones Finales** se autoriza a los titulares de las Consejerías competentes en materia de sanidad, servicios sociales y educación, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del Decreto (*Primera*), y se fija la entrada en vigor del mismo al día siguiente de su publicación en el BOCyL (*Segunda*).

III.-Observaciones Generales

Primera.- El *artículo 71 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* dispone entre otras cuestiones la obligación para las Administraciones educativas de *“asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje...puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado”*.

También dispone el establecimiento por dichas Administraciones educativas de los *“procedimientos y recursos precisos para identificar tempranamente las necesidades educativas específicas de los alumnos y alumnas”*, añadiendo además



que “*la atención integral a alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se iniciará desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada...*”

Segunda.- El *Libro Blanco sobre la Atención Temprana* establecía la necesidad de un sistema que regule y arbitre las relaciones entre la sanidad, la educación y los servicios sociales, creando así un marco legislativo de carácter estatal y autonómico que implemente la coordinación y la actuación conjunta en favor de la gratuidad y universalización de los centros de Atención Temprana en todo el territorio del Estado.

En Castilla y León, en el *II Plan Sociosanitario (2003)*, ya se reconocía la generalización del modelo de atención temprana con carácter universal, gratuito y próximo a la ciudadanía y a sus familias, para lo que se contemplaba el desarrollo de un modelo coordinado, en el que participasen todos los dispositivos sociales, sanitarios y educativos.

Tercera.- El Proyecto de Decreto viene a dar cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimotercera, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (relativa a la protección de los menores de tres años en situación de dependencia), así como a las disposiciones contenidas en la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León.

Cuarta.- La norma informada concibe la atención temprana como un servicio específico, cuyo objetivo es llevar a cabo una intervención integral, basada en la coordinación y cooperación para prestar una atención global, eficaz y de calidad a los menores y a sus familias, a través de los correspondientes *planes individuales de intervención*.

Quinta.- A juicio del CES, en la atención temprana, deben establecerse los canales de coordinación que posibiliten una planificación eficaz y sirvan de cauce para la transferencia de la información entre los agentes implicados. Esta coordinación necesita de una protocolización de detección, derivación, así como de unos programas que permitan el seguimiento y control del caso.



Sexta.- El título del texto a informar (*“Proyecto de Decreto de Coordinación Interadministrativa en la Atención Temprana en Castilla y León”*) no es acorde con los contenidos del mismo, de tal manera que ateniéndose a dicho título parecería que aunque el Proyecto de Decreto entrara dentro del ámbito material de *“Servicios Sociales”* (que es uno de los ámbitos propios de este Consejo) incidiría exclusivamente en aspectos organizativos, lo que determinaría la falta de aptitud del CES para analizar dicho proyecto normativo.

Sin embargo es evidente el *“contenido sustancial”* del Proyecto de tal manera que, a título de ejemplo, se definen los destinatarios de la acción administrativa integral de atención temprana en Castilla y León (*artículo 2*), se señalan los principios rectores en que ha de fundamentarse el régimen jurídico de dicha acción (*artículo 3*), se establece el contenido (*artículo 5*), Niveles (*artículo 6*) y Modalidades de Intervención (*artículo 7*), etcétera; aspectos todos los cuales parece que, desde luego, escaparían del contenido puramente organizativo y determinarían la aptitud del CES al objeto de ser analizados por el mismo.

Séptima.- Incidiendo en lo anterior, podríamos decir incluso que el Proyecto de Decreto que se informa sería la primera norma que supondría una regulación verdaderamente sustancial de la acción administrativa integral de atención temprana, puesto que la normativa vigente en nuestra Comunidad no contiene una verdadera regulación de esta materia, sino que, en la regulación de otros aspectos, se incidiría de manera tangencial en aspectos relativos a la atención temprana (por ejemplo, el *Decreto 126/2001, de 19 abril, por el que se regulan los criterios y bases que han de configurar el Acuerdo Marco de cofinanciación de los Servicios Sociales y prestaciones sociales básicas que hayan de llevarse a cabo por entidades locales*; la *Orden FAM/824/2007, de 30 abril, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia*; o la *Disposición adicional tercera del Decreto 74/2000, de 13 de abril, por el que se crea y regula la estructura de coordinación de atención sanitaria en la Comunidad de Castilla y León*, caso éste en el que sí cabe hablar de un carácter puramente organizativo).



Octava.- El presente Informe ha sido solicitado con fecha **15 de octubre de 2010**. La última documentación que ha servido para su elaboración, según consta en el expediente, es de **27 de agosto de 2010**, sin que en la petición de preceptivo Informe Previo se justifiquen razones por las que proceda el trámite de urgencia para la realización de este Informe, salvo que hubiera existido algún trámite posterior a dicha fecha, lo que, al no constar indicación alguna en el expediente no ha debido suceder.

No habiéndose razonado la urgencia, en los términos previstos en el artículo 36 del Decreto 2/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Castilla y León, sino la mera necesidad de emisión de Informe del CES, esta Institución considera más apropiado tramitar esta petición de informe por el trámite ordinario, ya que este procedimiento permite a esta Institución el sosegado análisis y la adecuada discusión sobre el contenido del proyecto normativo a informar, por parte de los consejeros de esta Institución, todo lo que el procedimiento de urgencia no permitiría.

IV.-Observaciones Particulares

Primera.- En el *artículo 1* del Proyecto de Decreto se establece que el objeto de la norma es la regulación de la acción administrativa integral de atención temprana, definiéndola como el conjunto de intervenciones dirigidas a una población infantil específica a su familia y a su entorno, para dar respuesta a sus necesidades transitorias o permanentes, por parte del sistema de salud, servicios sociales y educación.

La definición ofrecida por el Libro Blanco, especifica que la respuesta que se persigue en la atención temprana debe ser *lo más pronto posible*, ya que los primeros momentos de vida de un ser humano son fundamentales para su desarrollo, por lo que el CES considera que en la definición que se da en el Proyecto de Decreto se debería



incluir la *necesaria prontitud* en la atención, por considerarlo imprescindible en la intervención.

Segunda.- En el *artículo 2* del Proyecto de Decreto se establece el ámbito subjetivo de la norma, determinándose que serán destinatarios de la atención temprana los niños y niñas de cero a seis años, con discapacidad o con riesgo de padecerla, así como su familia y su entorno.

Según el *Libro Blanco la Atención Temprana*, las actuaciones van dirigidas a la población infantil (de cero a seis años) que presente *trastornos en su desarrollo* o que tienen el riesgo de padecerlos. El CES considera que es más apropiado *hacer referencia a la presencia de trastornos en su desarrollo integral*, que a la presencia de discapacidades, por ser un concepto más amplio.

El trastorno del desarrollo debe considerarse, como así se menciona en el propio *Libro Blanco*, como *la desviación significativa del “curso” del desarrollo, como consecuencia de acontecimientos de salud o de relación que comprometen la evolución biológica, psicológica y social*.

En cualquier caso para una mayor concreción, el Consejo considera que debería figurar en el Proyecto que el servicio de Atención Temprana finaliza cuando el niño comience efectivamente su escolarización obligatoria en Educación Primaria.

Tercera.- En el *artículo 3* del Proyecto de Decreto que se informa, se definen los principios rectores de la atención integral en atención temprana, entre los que se encuentran: la universalidad, la igualdad, la responsabilidad pública, la gratuidad, la coordinación, la atención individualizada e integral, la intervención profesional de carácter integral, la participación y la proximidad.

Este Consejo considera que dentro de los principios podría incluirse el de *la integración*, ya que la atención temprana debe permitir a los menores alcanzar el máximo nivel de desarrollo personal y de integración social.

Cuarta.- En el *artículo 4* del Proyecto de Decreto, se aborda la finalidad y los objetivos específicos que se quieren alcanzar con la atención temprana.

El CES considera que debería quedar suficientemente claro en la norma que se informa, que la atención temprana debe ser capaz de ofrecer una eficaz orientación, información y asistencia a la población infantil, a las familias de los menores y a los profesionales, con el fin de garantizar la realización de un plan individual de atención global y único a cada niño y a su familia.

Por razones de claridad, este Consejo propone la siguiente redacción del objetivo específico de Atención Temprana que aparece en la letra b) del artículo 4.2: *“Neutralizar los efectos de las circunstancias desfavorables que afecten a sus destinatarios proporcionándoles la atención que sea más adecuada a sus necesidades”*.

Quinta.- En el *artículo 5* se define el contenido de la atención temprana, que se basa en las actuaciones de prevención, detección, evaluación de las necesidades, diagnóstico, atención interdisciplinar y transdisciplinar, orientación y apoyo a la familia, coordinación de las actuaciones, seguimiento, evaluación y revisión, en su caso, de la intervención desarrollada.

Esta Institución considera necesario incluir expresamente *la formación del niño o niña* como una letra más dentro del mismo artículo 5 sobre *contenido de la Atención Temprana*.



El CES considera de gran importancia que se continúe desarrollando en Castilla y León la atención temprana, siempre desde la coordinación que se regula en el Proyecto de Decreto que ahora se informa, para poder evitar la posible duplicidad de actuaciones que pudieran existir entre los servicios sociales, educativos y sanitarios.

Sexta.- El *artículo 6* del Proyecto de Decreto organiza la intervención en atención temprana en tres niveles diferenciados: *prevención primaria, prevención secundaria y prevención terciaria.*

El CES considera necesario recordar que los tres niveles de intervención a los que se hace alusión en el Proyecto de Decreto, coinciden con los que se determinan en el Libro Blanco de Atención Temprana, aunque, en este último, se hace hincapié en que la colaboración tendría que basarse en estos tres niveles, lo que no se desprende de la redacción dada en Proyecto de Decreto, lo que debería hacerse a juicio de esta Institución, permitiendo así aclarar que no sólo se primaría la prevención, sino también la colaboración.

Séptima.- En el *artículo 7* del Proyecto de Decreto se definen las modalidades de intervención en atención temprana, diferenciado entre *atención directa*, en la que existe una intervención activa e inmediata del profesional; *atención indirecta*, en la que es suficiente que el profesional establezca orientaciones y pautas; *atención familiar*, destinada específicamente a la familia; y *atención en la transición a la escuela*, en la que se garantizara la continuidad de las medidas de apoyo, favoreciendo la incorporación del menor al ámbito escolar.

Este Consejo considera que el papel de la familia es fundamental en la atención temprana, por lo que es necesario contar con la colaboración de ésta, desde el respeto de la cultura, valores y creencias, estimulando en todo momento la



expresión de sus necesidades e intereses, facilitando el derecho a recibir información de manera adecuada y fomentando la participación en cuantas decisiones les atañen.

Octava.- En el *artículo 8* del Proyecto de Decreto se define el *plan individual de intervención*, como el conjunto de objetivos y actuaciones adecuados a las necesidades del menor, integradas en algunas de las modalidades de intervención definidas en el artículo 7.

El plan individual de intervención, conforme se establece en el *punto 2 del artículo 8*, será elaborado por los Centros Base de las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales o por el Equipo de Orientación Educativa de las Direcciones Provinciales de Educación, según corresponda. El CES considera que, para evitar posibles problemas de interpretación, se especifique en este artículo o a lo largo de la norma que se informa, cuándo corresponde a unos u otros órganos la elaboración del *plan individual de intervención*.

A juicio de esta Institución, es necesario prestar especial atención a la continuidad del *plan individual de intervención* en aquel momento en el que se pasa al inicio del segundo ciclo de educación infantil, ya que durante el tiempo anterior la atención tiene que venir garantizada desde los servicios sociales, mientras que en ese momento la competencia pasa a los servicios educativos.

Novena.- En el *artículo 9* del Proyecto de Decreto se diferencian las competencias que corresponden, en cada caso, a la Consejería competente en materia de sanidad, a la Consejería competente en materia de servicios sociales y a la Consejería competente en materia de educación.

Sin embargo, el modelo de atención temprana por el que se opta en el Proyecto de Decreto se divide en dos etapas: la primera para los menores de 0 a 3 años, que será competencia de los servicios sociales, y la segunda para los niños de 3



a 6 años, cuya competencia corresponde a educación, quedando bastante claras las atribuciones en materia sanitaria, siempre y cuando el menor este escolarizado, lo que, a juicio del CES, hace necesaria una coordinación efectiva y adecuada entre todas las Consejerías que ostenten competencias al respecto, sobre todo en el tránsito de una etapa a otra.

Décima.- En el *artículo 10* del Proyecto de Decreto se define el *catálogo de servicios* como el conjunto de actuaciones, prestaciones, recursos, tratamientos, ayudas y demás medios de atención dirigidas a los menores, a las familias y a su entorno, para lograr las finalidades y objetivos de la atención temprana, de acuerdo con el *plan individual de inserción*.

Considera el CES que el catálogo de servicios debe aprovechar los recursos y servicios que ya existen, y crear los que sean necesarios en los lugares donde no los haya, siempre teniendo en cuenta las diferencias territoriales, para así poder llegar a toda la población necesitada de este tipo de acciones preventivas y asistenciales enmarcadas en la atención temprana.

Estima esta Institución que deberían de incluirse expresamente dentro de las actuaciones de este catálogo, además de las ya mencionadas en el texto informado, las de *prevención, terapia ocupacional, desarrollo cognitivo, salud mental y relaciones sociales*.

Por otra parte, el Consejo entiende que debería hacerse constar expresamente en el Proyecto de Decreto que se incluyan acciones de divulgación del catálogo de servicios, con la finalidad de ser conocido tanto por los profesionales de los ámbitos educativo, sanitario y social como por las familias.



Undécima.- El *Capítulo III* lleva por Título “*Procedimiento para el acceso al servicio de Atención Temprana*”. En el *artículo 11* se especifica que la solicitud de acceso al servicio de Atención Temprana se iniciará de oficio o a solicitud de persona interesada.

El CES entiende que el procedimiento regulado en la norma informada es un ámbito idóneo para que tenga lugar la aplicación del denominado *Principio de Proactividad de la Administración* del *artículo 15* de la *Ley 2/2010, de 11 de marzo, de los Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública*, de tal manera que la Administración facilite a los representantes legales del menor la iniciación del procedimiento (según se deriva del *apartado 1* del citado artículo de esta Ley) e incluso que la actuación de oficio sustituya la actuación a instancia de parte, a fin de que los representantes legales del menor no mantengan cargas administrativas que puedan ser asumidas por la propia Administración (según se deriva del *apartado 2* del citado artículo de esta Ley).

En todo caso, considera el Consejo que debe asegurarse que la actuación de la Administración tenga lugar cuando no se produzca iniciativa en este ámbito por los representantes legales del menor.

Duodécima.- Se establece en el mismo *artículo 11* que “*La solicitud a instancia de parte deberá acompañarse de la documentación que se determine en las disposiciones de desarrollo del presente Decreto*”.

Por otra parte, este Consejo estima adecuado hacer constar la necesaria aplicación de lo dispuesto en el *Decreto 23/2009, de 26 marzo, de Medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos* (particularmente *artículos 7 a 15* sobre determinados documentos que el interesado no está obligado a aportar) y particularmente de lo dispuesto en la *Ley 2/2010, de 11 de marzo, de*



Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública (artículo 18), de tal manera que “...los ciudadanos tienen derecho a no aportar datos y documentos no exigidos por las normas o que ya se encuentren en poder de cualquier órgano de la Administración autonómica o de otras Administraciones cuando se pueda acceder a ellos por medios telemáticos”.

Decimotercera.- En relación a la Instrucción del procedimiento (*artículo 12*), este Consejo estima adecuadas las medidas contempladas en el Proyecto a adoptar en esta fase del procedimiento, en cuanto que parecen convenientes para una mejor resolución del mismo, particularmente en lo relativo a que todas las actuaciones habrán de realizarse “...*bajo la supervisión de equipos interdisciplinares o transdisciplinares integrados por distintos profesionales con formación y especialización en el desarrollo infantil de cero a seis años, pertenecientes a los ámbitos sanitario, educativo y social*”, considerando esta Institución, sin embargo, que sería conveniente una mayor concreción en el propio Decreto de las finalidades y modo de actuación de estos “*equipos interdisciplinares o transdisciplinares*”.

En cualquier caso, el CES considera necesario hacer constar que los equipos de Atención Temprana de la Consejería de Educación, ya vienen prestando servicios en este ámbito respecto de los alumnos escolarizados en el primer ciclo de educación infantil.

Decimocuarta.- El propio *artículo 12* establece en su apartado segundo que “*Podrán establecerse especialidades procedimentales en función del órgano competente para resolver*”.

El Consejo considera este precepto indeterminado y abierto, y que en todo caso deberá encontrar su marco y límites en lo que con carácter general establece la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, estimando asimismo esta



Institución que el Proyecto de Decreto debería establecer cual es el órgano competente para resolver, en aras de una mayor concreción y seguridad jurídica.

Decimoquinta.- En relación a la terminación del procedimiento contenida en el *artículo 13 del Proyecto* que se informa, el CES considera necesario- además de lo mencionado en la *Observación anterior* acerca de la mención del órgano competente para resolver-, que se haga constar en el apartado primero si la resolución administrativa por la cual termina el procedimiento pone fin a la vía administrativa, así como el recurso administrativo que en su caso proceda, y la necesidad de que dicha resolución administrativa sea motivada.

Por otra parte esta Institución considera conveniente que en el propio texto informado se clarifique, que el plazo de un mes para resolver desde la entrada de la solicitud en el registro del órgano competente se incluye también la necesaria notificación a la parte interesada, o en caso de no ser así que se establezca el plazo máximo de notificación de la resolución por la cual termina el procedimiento.

Decimosexta.- El mismo *artículo 13*, en su *apartado segundo*, establece la posibilidad de que el plazo para resolver el procedimiento quede suspendido en relación con los niños y niñas escolarizados en segundo ciclo de educación infantil, “*cuando sean necesarios para emitir la resolución dictámenes o informes específicos*”.

A juicio de este Consejo, y al menos en base a una interpretación literal, la posibilidad introducida en el Proyecto parece más extensa que la medida a que, asimismo, se refiere la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* que establece en su *artículo 42.5.c)* que la suspensión pueda tener lugar “*Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la Resolución a Órgano de la misma o distinta Administración*” especificándose en la misma *Ley*



30/1992 que dicho plazo de suspensión “no podrá exceder en ningún caso de tres meses”.

Decimoséptima.- El *Capítulo IV* se refiere a la “*Extinción del servicio de Atención Temprana*”. En lo que respecta al *artículo 14*, que es el que en concreto regula las causas de extinción del servicio de Atención Temprana, se plantean dudas, según el parecer de este Consejo, sobre el alcance o significado de la causa contenida en la *letra a)* referente al “*Cumplimiento de los objetivos, previa verificación de esta circunstancia*” teniendo en cuenta que el propio texto informado recoge como otra de las causas de extinción del servicio de atención temprana la existencia de la “*Normalización de la situación del niño o niña por desaparición de la situación de necesidad que motivó la intervención*” *letra c)* de este mismo artículo).

Por lo anteriormente expresado, el CES considera que debería aclararse la norma en este sentido, al objeto de una mejor distinción entre ambas causas extintivas, entre las que pudiera derivarse una identidad con la actual redacción del Proyecto, pareciendo conveniente también para esta Institución que la causa contenida en la *letra c)* sea asimismo, previamente verificada.

Por otra parte, y para una mayor concreción de la norma, este Consejo considera conveniente sustituir la mención a la causa de extinción del servicio que actualmente aparece en la *letra b)* por la de “*Inicio de escolarización obligatoria del niño o niña en educación primaria*”.

Decimooctava.- El *artículo 15* sobre Medidas de Protección, hace referencia a la posibilidad de actuación por la Administración conforme a la *Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia de Castilla y León*, en el caso de que produciéndose algunas de las causas de extinción del servicio de atención temprana, “*se aprecien indicios de que pudiera existir dejación de funciones del*



representante legal del menor que condujera a una situación de desprotección del mismo”.

El CES considera razonable y adecuada la posibilidad introducida en este artículo, pero considera demasiado genérica la remisión a la totalidad de la Ley citada.

Decimonovena.- En relación al *artículo 16*, sobre Procedimiento de Extinción del Servicio, a juicio del CES parecería conveniente aclarar los siguientes aspectos del texto informado: establecer que la extinción se acordará de oficio; cuál es el órgano competente para resolver; mencionar que la resolución habrá de ser notificada a las personas interesadas; y clarificar si la resolución pone fin a la vía administrativa así como el recurso administrativo que proceda.

Vigésima.- El *Capítulo V* lleva por Título “*Coordinación, colaboración y cooperación*”. En el mismo se crean el Consejo Regional de Atención Temprana (*artículo 18*), la Comisión Técnica Regional de Atención Temprana (*artículo 19*) y las Comisiones Técnicas Provinciales de Atención Temprana (*artículo 20*).

En lo que se refiere a la Comisión Técnica Regional de Atención Temprana, esta Institución considera conveniente que, en el *punto primero* del *artículo 19*, se especifiquen los fines de dicha Comisión, tal y como establece el *artículo 53.1 a)* de la *Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, sobre los requisitos de creación de Órganos Colegiados.

El CES considera que, tal como aparecen regulados en el proyecto de Decreto que se informa, el *Consejo Regional de Atención Temprana de Castilla y León* y la *Comisión Técnica Regional de Atención Temprana*, podrían producirse solapamientos entre sus funciones que deberían evitarse.



Este Consejo considera que entre las funciones del Consejo Regional de Atención Temprana de Castilla y León, del apartado 5 del artículo 18, debería figurar expresamente la de informar al Consejo de Acción Social de Castilla y León de cualquier medida o actuación adoptada, por las competencias que este último órgano ostenta en esta materia.

Vigésimo primera.- Por otra parte, el CES considera que, en lo que se refiere a la composición de la Comisión Técnica Regional de Atención Temprana, contenida en el *artículo 19.1.a)*, sería conveniente especificar que las personas en representación de los órganos centrales de la Administración de la Comunidad, deberán tener conocimientos y ejercer funciones en la materia de atención temprana, al tratarse de una “*comisión técnica*”, algo que sí se incluye expresamente en las normas análogas de alguna otra Comunidad.

Vigésimo segunda.- El CES valora favorablemente la posibilidad contemplada en el *artículo 21* del Proyecto que se informa (que constituye la totalidad del *Capítulo VI* sobre “*Participación de las entidades privadas*”), de que entidades privadas (particularmente aquellas que no tengan ánimo de lucro) puedan participar en el desarrollo y realización de las medidas establecidas en los Planes Individuales de Intervención a través de los instrumentos establecidos normativamente.

Ahora bien, reiterando la opinión ya manifestada con ocasión de *Informes Previos del CES*, como el *1/2006* o el *4/2008*, sobre diversos proyectos normativos relacionados con el Voluntariado, este Consejo considera que es necesario hacer constar que la intervención de estas entidades debe complementar y no sustituir la de los poderes públicos.

Vigésimo tercera.- La *Disposición Adicional Primera* del Proyecto de Decreto establece un plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de la norma para la constitución de los órganos que se crean en el *Capítulo V*, plazo que el CES

considera adecuado para el cumplimiento de los fines previstos en el Proyecto informado.

Vigésimo cuarta- En la *Disposición Adicional Segunda* del Proyecto de Decreto se establece que en el plazo máximo de seis meses, desde la entrada en vigor de la norma, se aprobará el *Protocolo de Coordinación de Atención Temprana*.

El CES considera de gran importancia desarrollar este *protocolo de coordinación* a la mayor brevedad posible, ya que permitiría conocer las actuaciones de todos y cada uno de los profesionales de los distintos departamentos implicados, facilitando así una actuación conjunta y una mayor garantía para desarrollar un plan de intervención único y global.

Vigésimo quinta.- Este Consejo considera conveniente que se incluya, como una nueva Disposición Adicional en el Proyecto de Decreto, un plazo máximo de aprobación del *Catálogo de Servicios* desde la entrada en vigor de la norma, por la importancia que también este catálogo tiene para la materia de Atención Temprana

V.-Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- La creciente sensibilización de la sociedad en torno a los problemas de la infancia con trastornos del desarrollo, y la necesidad de una atención temprana de estos casos, ha hecho que se estén desarrollando actuaciones específicas desde las Administraciones Públicas, las familias implicadas y los profesionales de los sistemas educativos, sanitarios y sociales.

El CES valora positivamente la atención a la infancia con discapacidades o con riesgo de padecerlas que se ha venido desarrollando en Castilla y León, aunque esta



Institución considera necesario seguir impulsando nuevas iniciativas, teniendo en cuenta que hasta la norma que ahora se informa, no existía regulación específica en esta Comunidad, aunque sí referencias aplicables en diversas normas y las consiguientes actuaciones.

Segunda.- La atención temprana se ha configurado como una realidad sistemática de actuación, cuyos procesos de prevención, diagnóstico e intervención posibilitan y aportan servicios y apoyos tendentes a potenciar las capacidades del niño, y facilitar su integración social a través de la atención, la colaboración y participación de la familia y el conocimiento y mejora del entorno.

Por todo ello, el CES considera necesario aproximar los servicios de la atención temprana a la sociedad, como sistema de prevención, no sólo como un sistema personalizado de intervención sino también como un modelo de calidad que hay que incorporar a las prácticas de los futuros padres, y a la formación de los profesionales relacionados con la primera infancia.

Tercera- El CES reitera, como viene haciendo en otros Informes, la necesidad de una adecuada coordinación y cooperación en materia de servicios sociales de todos los órganos o áreas de la Administración con funciones en este campo. Así por ejemplo, en el *Informe Previo del CES 7/2009 sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia* (Ley actualmente en tramitación parlamentaria) se reflejaba que *“El Consejo considera que las actuaciones llevadas a cabo por las distintas administraciones competentes en materia de servicios sociales y bienestar social, deben realizarse desde una coordinación adecuada, de manera que no se produzcan desajustes ni solapamientos en la realización de las prestaciones, buscando una real “actuación conjunta, integrada y coherente”.*



Este Consejo, por tanto, valora favorablemente en este ámbito la oportunidad y el contenido del Proyecto de Decreto que se informa, en cuanto que la necesaria coordinación y cooperación es una preocupación principal en el mismo.

No obstante, el CES entiende que debería valorarse la prestación de este servicio desde los equipos de Atención Temprana de la Consejería con competencias en educación para todos los menores escolarizados en centros de educación infantil.

Cuarta.- En este sentido, tal y como ya se expone en las dos *últimas Observaciones Particulares* de este mismo Informe, el CES considera que buena parte de la efectividad de la norma queda condicionada al momento de la aprobación tanto del *catálogo de servicios* como del *Protocolo de Coordinación de Atención Temprana por el Consejo Regional de Atención Temprana* creado en el Proyecto, en cuanto que dicho protocolo tiene por finalidad “*el intercambio de información y derivación entre sistemas*” (artículo 17.3).

Quinta.- El CES considera, en relación a dicha coordinación y cooperación, que el contenido de la *Disposición Final Primera*, que habilita para dictar disposiciones para el desarrollo y ejecución del Decreto a los titulares de las Consejerías competentes en materia de sanidad, servicios sociales y educación, puede no responder a esta necesaria coordinación, pudiendo producir confusión a los destinatarios de la norma. Por ello este Consejo considera que debería establecerse un procedimiento concreto de coordinación para este supuesto o habilitar al Consejo Regional de Atención Temprana para realizar actuaciones de coordinación en materia normativa.

Sexta.- Tal y como se analiza con más detalle en determinadas *Observaciones Particulares* de este Informe Previo, este Consejo considera que existe cierta indeterminación en lo relativo a la regulación de las medidas procedimentales para el acceso al servicio de atención temprana del *Capítulo III* del Proyecto de Decreto, así



como en el procedimiento de extinción del servicio del *artículo 16*, por lo que cabe exigir con carácter general una mayor concreción, teniendo en cuenta lo dispuesto con carácter general en la *Ley 30/1992* y, particularmente, los denominados “*Derechos procedimentales*” de los *artículos 15 a 20* de la *Ley 2/2010 de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública*.

Más específicamente, este Consejo considera conveniente recordar que, dado que la norma informada tendrá rango de Decreto, el sentido del *silencio administrativo* en caso de que el procedimiento para el acceso al servicio de atención temprana se inicie a solicitud de persona interesada, debe ser positivo o estimatorio de la solicitud de la persona (tal y como se deriva del *artículo 43* de la *Ley 30/1992*), sin perjuicio de estimar conveniente que, en todo caso, se dicte resolución expresa y motivada de las solicitudes de personas interesadas (*artículo 19* de la citada *Ley 2/2010 de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública*).

Séptima.- El CES considera necesario que los menores atendidos desde el servicio de atención temprana tengan prioridad para escolarizarse en los centros de educación infantil que cuenten con los recursos específicos adecuados a sus necesidades.

Octava.- Actualmente se encuentra en trámite parlamentario el *Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales y atención a la dependencia de Castilla y León*, en el que se hace alusión a las prestaciones de carácter social de Castilla y León, incluyendo entre las que se denominan prestaciones esenciales, la *atención temprana*, por lo que el CES considera necesario, que en el Proyecto de Decreto que ahora se informa, se tenga en cuenta este futuro texto legal, para poder evitar futuros problemas de interpretación.



Novena.- También relacionado con lo anterior, el CES plantea la conveniencia de que el diseño de los órganos de coordinación que el Proyecto de Decreto crea en sus *artículos 18 á 20*, se adecue, en la mayor medida posible, a la configuración de los órganos de coordinación y cooperación administrativa del Sistema de Servicios Sociales, regulados en el *Proyecto de Ley de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia* (actualmente en trámite parlamentario), planteando por ello este Consejo la posibilidad de una simplificación administrativa en este sentido, por razón de la analogía de las funciones que deben ser prestadas a favor de las personas que presenten algún tipo de discapacidad, sin perjuicio de las especialidades que necesariamente debe prestar el servicio de atención temprana.

Décima.- El CES considera que es fundamental la coordinación entre el *servicio de atención temprana* y la posterior atención necesaria, en los casos en los que finalice la atención temprana por haber cumplido el niño o niña seis años (o cuando haya finalizado el curso escolar, cuando esta circunstancia tenga lugar después del cumplimiento de dicha edad), y se dé la circunstancia que deba continuarse con actuaciones y medidas de apoyo desde otro equipo o dispositivo asistencial. Además, es de gran importancia la colaboración de la familia para poder proceder a un adecuado traspaso de información.

A juicio de esta Institución, este cambio de dispositivo asistencial deberá en todo caso comportar una continuidad en la atención a la persona y a la familia, debiéndose garantizar la coherencia y la continuidad de la misma, a partir de la necesaria coordinación entre profesionales y una adecuada flexibilidad administrativa.

Undécima.- El CES considera necesario que existan suficientes profesionales de todas las especialidades dentro de la atención temprana para la prestación de servicios con garantía en todo el territorio de Castilla y León, ya sea con recursos que posibiliten el desplazamiento de los usuarios o con equipos itinerantes de profesionales.

Duodécima- El CES recomienda a la Junta de Castilla y León promover nuevas actuaciones que mejoren la calidad de vida de las familias con menores a su cargo con problemas en su desarrollo.

Decimo tercera.- Este Consejo considera necesario que se destinen los fondos necesarios para poder seguir desarrollando las actuaciones la atención temprana en Castilla y León, ya que son de gran importancia en la atención a personas con discapacidad, por su eficacia, carácter preventivo y repercusión directa en la calidad de vida presente y futura de las personas atendidas.

Valladolid, 15 de noviembre de 2010

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández