

INFORME¹

El nuevo régimen jurídico de autorización administrativa, declaración responsable, comunicación, acreditación y registro de entidades, centros y servicios sociales de Andalucía

I. INTRODUCCIÓN

El Boletín Oficial de la Junta de Andalucía 117, de 21 de junio de 2022, publica el Decreto 103/2022, de 14 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Autorización administrativa, Declaración responsable, Comunicación, Acreditación y Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía. La nueva disposición sustituirá al Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro y acreditación e inspección de los Servicios Sociales de Andalucía², para el que se ha fijado, una vez más, fecha de derogación, en esta ocasión prevista para el 21 de junio de 2023.

A continuación, efectuaremos una breve exposición de los contenidos del Decreto, si bien antes daremos cuenta de la prolongada vigencia del anterior de 1996, calificativo éste, “prolongada”, que empleamos, no tanto para destacar sus más de veinticinco años de existencia, como para subrayar el tiempo “extra” de aplicación que distintos avatares le han proporcionado.

II. LA PROLONGADA VIGENCIA DEL DECRETO 87/1996, DE 20 DE FEBRERO

El Decreto 87/1996, de 20 de febrero, es el segundo reglamento aprobado para la regulación de la autorización, registro y acreditación de los Servicios Sociales de Andalucía. Sustituyó al Decreto 94/1989, de 3 de mayo, por el que se dictan las normas de registro y acreditación de entidades y Centros de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía³, aprobado, al igual que su sucesor, al amparo de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía⁴.

¹ Esta sección ha sido elaborada por MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO, Catedrática de Derecho Administrativo, Centro de Investigación en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural, Universidad de Huelva.

² BOJA número 39, de 28 de marzo de 1996.

³ BOJA número 39, de 19 de mayo de 1989.

⁴ BOJA número 29, de 12 de abril de 1988.

La norma que ahora nos ocupa fue modificada en 1999⁵, 2000⁶ y 2011⁷. Por otra parte, mediante Decreto 70/1999, de 16 de marzo, de prórroga del plazo de adaptación de los Servicios y Centros de Servicios Sociales de Andalucía a las condiciones materiales y funcionales mínimas⁸, se amplió el plazo contemplado en la disposición transitoria primera⁹. A su vez, mediante Decreto-Ley 28/2020, de 4 de noviembre¹⁰ y Orden de 3 de diciembre 2021¹¹ se han efectuado otras modificaciones que se reseñarán más adelante.

La aprobación de una nueva Ley de Servicios Sociales, la 9/2016, de 27 de diciembre¹² (LSSA en lo sucesivo), determinó la elaboración de un nuevo reglamento sobre la materia que nos ocupa. Así, mediante Decreto 187/2018, de 2 de octubre, se aprobó el Reglamento de Comunicación, Autorización y Acreditación Administrativas en el ámbito de los Servicios Sociales de Andalucía, y del Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales¹³, cuya disposición final tercera previó que entrase en vigor a los seis meses de su publicación en el BOJA, fecha en la que debía quedar derogado el Decreto 87/1996 (apartado segundo de la disposición transitoria segunda). En este momento, hemos de anticipar que el referido reglamento no llegó a entrar en vigor, razón por la cual nos hemos referido a la prolongada vigencia de este Decreto 87/1996, de 20 de febrero.

En efecto, meses después de la publicación del Decreto 187/2018 tuvo lugar la aprobación del Decreto 451/2019, de 9 de abril, por el que se amplía el plazo para la entrada en vigor del Decreto 187/2018, de 2 de octubre, que aprueba el Reglamento de Comunicación, Autorización y Acreditación Administrativas en el ámbito de los servicios sociales de Andalucía y del Registro de Entidades, Centros y Servicios So-

⁵ Decreto 141/1999, de 8 de junio, por el que se regula la inspección de los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA número 67, de 12 de junio).

⁶ Decreto 102/2000, de 15 de marzo, de modificación del Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro y acreditación de los Servicios Sociales de Andalucía (BOJA número 33, de 18 de marzo).

⁷ Decreto 153/2011, de 10 de mayo, por el que se modifica el Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los servicios sociales de Andalucía (BOJA número 102, de 26 de mayo).

⁸ BOJA número 34, de 20 de marzo.

⁹ El referido plazo era de tres años a partir de la entrada en vigor de las normas que fijasen las condiciones materiales y funcionales que se estableciesen reglamentariamente al amparo del artículo 6 del Decreto. Mediante el referido Decreto 70/1999 se amplió el plazo hasta la entrada en vigor del Decreto por el que se aprobara su reforma, entonces en curso, sin que dicha prórroga pudiera exceder de un año.

¹⁰ BOJA extraordinario 76, de 4 de noviembre.

¹¹ BOJA número 240, de 16 de diciembre.

¹² BOJA número 248, de 29 de diciembre.

¹³ BOJA número 200, de 16 de octubre.

ciales¹⁴. La nueva fecha de entrada en vigor, mediante la modificación de la disposición final tercera del Decreto 187/2018, se fijó en veinticuatro meses contados desde su publicación en el BOJA, de manera que quedó prevista para el 16 de octubre de 2020.

La razón dada por la exposición de motivos del Decreto 451/2019 para la ampliación fue la de facilitar, a quienes venían operando en el sector y debían adaptarse a la nueva norma, el cumplimiento de sus requisitos. En dicha exposición de motivos se expresa que “se ha considerado que el plazo inicialmente concedido para su entrada en vigor se presenta insuficiente para hacer efectivas las exigencias de adaptación que la norma requiere. Las Administraciones públicas deben ser sensibles ante las necesidades y dificultades que pueda presentar la ciudadanía, debiendo remover los obstáculos que impidan o dificulten el cumplimiento de sus obligaciones adoptando para ello las medidas que se consideren oportunas. Por este motivo, resulta una medida aconsejable y proporcionada establecer un nuevo plazo para su entrada en vigor, ampliando el inicialmente previsto en la norma”. En la exposición de motivos del Decreto-Ley 15/2020, de 9 de junio, por el que con carácter extraordinario y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19)¹⁵, se añade como nueva razón de aquella ampliación que “la problemática derivada del régimen de comunicaciones establecido en el citado reglamento afectaría a un grupo importante de situaciones administrativas, con una incidencia especial en algunos sectores y con un impacto notable en el número de personas afectadas pertenecientes a colectivos que se atienden con esos servicios o centros”; este motivo no se entiende del todo bien, pues lo difícil puede ser pasar de un régimen de comunicación a otro de autorización y no el tránsito inverso.

El análisis de las disposiciones adicionales¹⁶ y transitorias del Decreto 187/2018 evidencia, sin embargo, que quienes venían operando en el sector y debían adaptarse eran los titulares de centros y servicios en situaciones anómalas.

Así, el apartado primero de la disposición adicional primera equiparaba las autorizaciones definitivas otorgadas en base a lo establecido al Decreto de 1996 a las previstas en el nuevo reglamento o a la comunicación en el caso de que la autorización no fuera precisa. Otro tanto sucedía con las acreditaciones definitivas cuya validez temporal no hubiera vencido, que se equiparaban a las contempladas en el nuevo Decreto (apartado segundo); y con los centros de protección de menores con

¹⁴ BOJA extraordinario 9, de 15 de abril.

¹⁵ BOJA extraordinario 35, de 9 de junio.

¹⁶ El Decreto 451/2019 no cita las disposiciones adicionales.

autorización de funcionamiento definitiva, pues ésta se equiparaba a la acreditación administrativa (apartado cuarto).

Por contraste, “las acreditaciones definitivas cuya validez temporal haya vencido y no tuviesen solicitada su renovación, deberán hacerlo en el plazo de un mes, desde la entrada en vigor” del referido Decreto de 2018 (apartado tercero de la disposición adicional primera). Se establecía también un régimen especial para los servicios y centros en funcionamiento que a la entrada en vigor del Decreto no contasen con autorización administrativa definitiva “debido a motivos relacionados con las condiciones estructurales y materiales del edificio donde se ubiquen, y que por razones de interés social se justifique su mantenimiento” (disposición adicional segunda). Igualmente, se contemplaba otro régimen especial para los centros de servicios sociales comunitarios sin autorización definitiva debido a sus condiciones de carácter material (disposición adicional tercera). Por su parte, la disposición adicional quinta otorgaba facilidades para servicios y centros que no contaban con autorización de funcionamiento ni con solicitud en curso; en la misma línea, la disposición adicional sexta las arbitraba para servicios y centros de atención a personas con problemas de adicciones que no contaban con acreditación administrativa; en ambos supuestos, se establecía un plazo de tres meses para presentar la solicitud de autorización o comunicación.

También por contraste con las situaciones de cumplimiento, las disposiciones transitorias tercera y cuarta establecían medidas referentes a las autorizaciones provisionales otorgadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 12.6 del Decreto 87/1996 (disposición transitoria tercera) y a las acreditaciones provisionales otorgadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 28.5 del mismo Decreto (disposición transitoria cuarta). Conviene aclarar que los artículos 12.6 y 28.5 fueron introducidos tras la reforma del año 2000; en síntesis, contemplaban las autorizaciones y acreditaciones provisionales para servicios y centros que no cumplían las condiciones exigidas, bajo el compromiso de realizar un plan de adecuación. Las referidas disposiciones transitorias del Decreto de 2018 otorgaban incluso un plazo para los casos en que no se hubiera ejecutado el plan de adecuación.

A la luz de estas disposiciones, es posible, entonces, considerar que la ampliación del plazo de entrada en vigor pudo perseguir realmente eludir el cierre y clausura de determinados establecimientos, ante la sospecha, o quizás la certeza, de que en los plazos inicialmente previstos no alcanzarían a normalizar su situación. Debe advertirse que este modo de proceder no era extraño, a la vista de la trayectoria seguida respecto de los Decretos 94/1989 y 87/1996, que no es posible abordar en estas páginas.

Ampliado el plazo para la entrada en vigor del Decreto 187/2018, casi un año después se aprobó el Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía¹⁷, que reformó el capítulo III de la LSSA (“Autorización, acreditación administrativa y Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales), introduciendo importantes modificaciones en el régimen hasta entonces previsto, destacando, entre otros extremos, la previsión de declaración responsable para determinados supuestos y la regulación de la denominada “autorización provisional”.

La modificación operada en la LSSA dejó fuera de juego aspectos sustanciales tanto de la regulación vigente (el Decreto 87/1996) como de la no vigente aún (el Decreto 187/2018). En este trance, eran dos las alternativas que se planteaban: 1) modificar el Decreto 187/2018 antes de su entrada en vigor; 2) abordar la elaboración de un nuevo reglamento, que fue lo que finalmente se hizo.

Cualquiera de las dos opciones comportaba otras dos alternativas: 1) prorrogar de nuevo la entrada en vigor del Decreto 187/2018; 2) derogarlo. En ambos casos la finalidad era la misma: mantener la vigencia del Decreto 87/1996 y evitar el coste que podía suponer la fugaz aplicación de un Decreto cuyas previsiones tenían los días contados. Se acogió la segunda opción y, así, la disposición derogatoria segunda del Decreto-Ley 15/2020, de 9 de junio, derogó el Decreto 187/2018, lo que a mi juicio entrañó un uso alternativo de la figura del Decreto-Ley, pues claramente no se trataba de una medida reservada a la ley; y un uso que podría calificarse también de abusivo, a la luz de las explicaciones relacionadas con la pandemia que ofrece la exposición de motivos del Decreto-Ley.

El resultado de todo ello es que, debiendo haber quedado derogado el Decreto 87/1996 en abril de 2019, sigue a día de hoy vigente, con unas perspectivas de aplicación que se extienden hasta junio de 2023¹⁸. El tiempo dirá si en unos meses veremos alguna nueva medida extraordinaria que implique la prolongación de su vigencia.

¹⁷ BOJA extraordinario 4, de 12 de marzo.

¹⁸ Ello ha traído consigo la introducción de una nueva disposición transitoria, la octava, en el texto del Decreto, del siguiente tenor literal: “Sin perjuicio de lo que, sobre el periodo de validez temporal de las acreditaciones de servicios y centros de servicios sociales, establece el artículo 29, se entenderán expresamente renovadas hasta el 31 de diciembre de 2021 aquellas solicitudes de renovación de la acreditación de los centros de día, de noche y los centros de atención residencial que no tengan resolución expresa con anterioridad a la citada fecha”; se añade que “[p]ara la debida renovación, será necesaria la presentación, por el representante legal de la entidad, de declaración responsable indicando el cumplimiento de los requisitos materiales y funcionales necesarios para la renovación, manifestando, en su caso, las medidas adoptadas en el marco del Plan de Contingencia y Actuación para la Prevención de la Epidemia por COVID-19” (artículo 1 del Decreto-Ley 28/2020, de 4 de noviembre). Haciendo uso de la habilitación conferida por el apartado segundo de la disposición adicional del Decreto-Ley, el plazo ha sido ampliado hasta el 31 de diciembre de 2022 por la Orden de 3 de diciembre de 2021, por la que se amplía el plazo establecido en la

III. BREVE SINOPSIS DEL DECRETO 103/2022, DE 14 DE JUNIO

El Decreto que comentamos cuenta con una extensa exposición de motivos dividida en tres partes: una primera en la que sucintamente se justifica la competencia de la Comunidad Autónoma en la materia y los motivos que han conducido a la aprobación de la nueva norma; una segunda, que sintetiza sus contenidos e informa de varios aspectos relativos a la información disponible en el Registro de Procedimientos y Servicios, la perspectiva de género, el amplio plazo previsto para su entrada en vigor (doce meses) y la alineación con los denominados ODS (objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030); y una tercera mediante la que se da cumplimiento a lo establecido en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El artículo único aprueba el Reglamento de Autorización administrativa, Declaración responsable, Comunicación, Acreditación y Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía, compuesto por 47 artículos que se estructuran en seis capítulos (“Disposiciones generales”, “Disposiciones comunes”, “Autorización Administrativa”, “Declaración Responsable”, “Comunicación Administrativa” y “Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía”).

Completan el Decreto siete disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. En particular, las disposiciones adicionales y transitorias siguen de cerca las del fallido Decreto 187/2018, debiéndose destacar, por una parte, que ya no contemplan los supuestos de servicios y centros que no hubieran ejecutado el plan de adecuación en plazo y, por otra, que se perfilan con más detalle las comisiones técnicas de valoración, que ya fueron previstas en aquel Decreto. Adicionalmente, el Decreto incorpora 5 anexos, que contienen definiciones (el anexo I) y modelos (los restantes).

A continuación, expondremos los aspectos más relevantes de las denominadas disposiciones generales y del régimen de la autorización, declaración responsable y comunicación.

IV. DISPOSICIONES GENERALES

El objeto del Reglamento es el de “establecer las normas, supuestos, condiciones y procedimientos de tramitación para la ordenación de las entidades, centros y servicios que intervienen en la prestación de servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”; a estos efectos regula el régimen de autorización administrativa, declaración responsable, comunicación y acreditación, así como el contenido,

disposición transitoria octava del Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro, acreditación e inspección de los Servicios Sociales de Andalucía.

la estructura y organización del Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales (artículo 1). Su ámbito de aplicación recae sobre “las entidades, centros y servicios sociales, públicos y privados, con o sin ánimo de lucro, que actúen o proyecten actuar en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se encuentren recogidos en el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía, a excepción de los centros de adicciones, que se rigen por lo dispuesto en la normativa vigente en materia de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios” (artículo 2).

Por lo que respecta al régimen jurídico (artículo 4.1), los centros y servicios sociales se sujetan: a) Al régimen de autorización administrativa, declaración responsable, comunicación y acreditación. b) Al cumplimiento de los requisitos materiales y funcionales, tanto generales como específicos, que se establezcan en la orden de funcionamiento. c) Al régimen de inscripción y actualización de datos del Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía. d) Al control, evaluación e inspección de la Administración, de conformidad con lo dispuesto en su normativa reguladora; las entidades de servicios sociales, por su parte, se sujetan al régimen de inscripción y actualización de datos del Registro y al control, evaluación e inspección de la Administración.

La orden de funcionamiento a que se refiere el artículo 4.1.b) es el reglamento previsto en el artículo 83.4 de la LSSA, si bien el Reglamento que comentamos amplía su ámbito, al contemplarla no sólo para los centros, que es el objeto que señala la LSSA, sino también para los servicios, añadiendo también que la orden puede desarrollar los aspectos relacionados con la documentación administrativa y la actuación asistencial (artículo 5.2). La orden debe regular “los requisitos materiales y funcionales necesarios para el funcionamiento de cada centro y servicio, de acuerdo a su sector, tipología y subtipología, atendiendo a las características y necesidades de la población destinataria, y siempre de manera complementaria a las autorizaciones, licencias o inspecciones técnicas que además se necesiten en virtud de la normativa general” (artículo 5.1). Interesa destacar también que el Reglamento simplifica la producción normativa en la materia, puesto que los requisitos establecidos en la orden de funcionamiento están llamados a operar no sólo respecto de la autorización administrativa sino también respecto de la acreditación (artículo 5.4), como ya anticipó el artículo 85 bis LSSA

V. LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Se sujeta a autorización administrativa la puesta en funcionamiento y la modificación sustancial de los centros y servicios, tanto de día y de noche como de atención residencial (artículo 4.2). La puesta en funcionamiento que requiere autorización es la de carácter inicial, pero también la que es consecuencia de un traslado o

cambio de tipología de centro; la modificación sustancial puede venir referida tanto a la estructura física como a la funcional de un centro y servicio (artículo 11.1)¹⁹. Su otorgamiento no sustituye ni presupone la concesión de otro tipo de permiso preceptivo para el inicio de la actividad, ni tampoco el cumplimiento de otra normativa que resulte aplicable (artículo 11.2). El plazo para resolver y notificar es de seis meses (artículos 17.2 y 23.3), contado desde que la solicitud tiene entrada en el registro electrónico del órgano competente para resolver (primer párrafo del artículo 12), lo que a mi juicio no es correcto, puesto que el registro electrónico es de la Administración o del Organismo, no del órgano. El silencio es negativo (artículo 85.1 LSSA y segundo párrafo del artículo 12 del Reglamento).

De ambos tipos de autorizaciones, la que mayor interés presenta es la de funcionamiento. Respecto de ésta, el Reglamento distingue entre autorización provisional y autorización definitiva; ambas habilitan al centro y servicio para ejercer la actividad (artículos 11.3 y 16.6).

La autorización de funcionamiento provisional se concede si de la documentación presentada junto con la solicitud se deduce el cumplimiento de los requisitos materiales y funcionales de la orden de funcionamiento; a este efecto, se prevé la elaboración de informes técnicos previos²⁰. El plazo para el otorgamiento de la autorización provisional es de treinta días contados desde la entrada de la solicitud en el registro electrónico de la Administración de la Junta de Andalucía; los informes técnicos previos aprecian deficiencias o falta de cumplimiento de alguno de los requisitos exigidos para el otorgamiento de la autorización, se suspende el plazo de seis meses previsto para resolver el procedimiento y notificar, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento para subsanar y su efectivo cumplimiento o, en su defecto, por el plazo de diez días, que es el previsto para la subsanación (artículo

¹⁹ Debe tenerse en cuenta que, si en el centro se prestan varios servicios, cada uno de ellos precisa de la autorización administrativa de funcionamiento, pudiendo cumplimentarse una única solicitud, con expresa mención de todos los servicios que se prestan en un mismo centro (artículo 19.1). La incorporación de servicios distintos de los inicialmente autorizados tiene la consideración de modificación sustancial y debe ser objeto de autorización administrativa (artículo 19.2). Por otra parte, la autorización de un servicio que no disponga o requiera inicialmente de un centro no abarca a los inmuebles que con posterioridad pueda ocupar o necesitar, que precisarán de la correspondiente autorización administrativa de funcionamiento, declaración responsable o comunicación (artículo 19.3). Finalmente, en el caso de edificios en los que se encuentran varios centros, la autorización administrativa de funcionamiento deberá ser concedida para cada uno de ellos, debiendo cumplimentar una solicitud para cada uno de los centros, aunque con expresa mención de todos los centros que se encuentran en el mismo edificio (artículo 19.4).

²⁰ Ha de notarse que el artículo 15.1 exige que a la solicitud se acompañe “[c]ertificación del cumplimiento de los requisitos materiales establecidos en la Orden de funcionamiento correspondiente, suscrita por personal técnico competente” [letra c)] y “[c]ertificación del cumplimiento de los requisitos funcionales establecidos en la Orden de funcionamiento correspondiente, excepto la ratio de personal que se contratará a partir de la concesión de la autorización, suscrita por el personal técnico competente” [letra d)].

16.2 y 5). De la resolución de autorización provisional se da traslado al Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía para la práctica del asiento correspondiente (artículo 16.3). A mi juicio, esta autorización provisional responde al tipo de las medidas provisionales (artículo 56 de la Ley 39/2015), por lo que no ha lugar a plantearse si el transcurso de los treinta días se salda con la producción del silencio administrativo (artículo 85.1 LSSA16).

La autorización de funcionamiento definitiva se concede tras la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos (mediante la realización de visita a las instalaciones o cualquier otro medio que lo permita) y la emisión de los correspondientes informes técnicos de verificación (artículo 16.4); se prevé la posibilidad de subsanar, en un plazo de diez días y con suspensión del plazo para resolver y notificar, si los informes técnicos de verificación observasen deficiencias o falta de cumplimiento de alguno de los requisitos exigidos (artículo 16.5). La autorización se concede por un periodo de cinco años y su vigencia queda condicionada al cumplimiento permanente de los requisitos y condiciones exigidos para su obtención (artículo 17.3). La denegación implica, lógicamente, que la autorización provisional quede sin efecto (artículo 17.2).

El Reglamento regula la revocación de la autorización de funcionamiento, cuya única causa es la alteración de modo sustancial de las condiciones que fundamentaron su otorgamiento (primer párrafo del artículo 20.1)²¹. Llama la atención lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 20.1 que, siguiendo lo dispuesto en el artículo 85.4 LSSA, predica para la revocación de la autorización las mismas soluciones que recoge el párrafo segundo del artículo 69.4 de la Ley 39/2015 para las declaraciones responsables o comunicaciones. En mi opinión, esto no es correcto: por una parte, no está claro qué entraña la restitución de la situación jurídica “al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente”, si ya de por sí la revocación implica que la autorización quede sin efecto y, además, la alteración sustancial se produce después del otorgamiento de la autorización, de modo que media un lapso de tiempo entre el correcto otorgamiento de la autorización y la posterior alteración; por otra parte, “la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de cuatro años a contar desde la fecha de notificación” de la resolución de revocación es una auténtica sanción, que se adopta sin seguir el procedimiento sancionador y que puede concurrir con la imposición de otra sanción (artículo 20.4).

²¹ Según el primer párrafo del artículo 85.4 LSSA, la causa de revocación es el incumplimiento de los requisitos exigidos para el otorgamiento de la autorización. Aun cuando el incumplimiento supone una alteración sustancial de las condiciones, no toda alteración sustancial supone un incumplimiento si consideramos que en éste hay una dimensión subjetiva que no tiene por qué concurrir en la alteración sustancial.

Se regula también la extinción de la autorización de funcionamiento, cuyas causas son: “a) Por caducidad, si transcurrido un año desde la notificación de su otorgamiento no se hubiera iniciado la actividad objeto de la misma. b) Cese de la actividad del servicio o cierre temporal del centro durante un período superior a doce meses, sin que conste en el órgano directivo competente para su conocimiento, la comunicación de cierre o cese. c) Cese definitivo de la prestación del servicio o cierre del centro en el que se presta el mismo. d) El transcurso del plazo de vigencia, sin que conste solicitud de renovación²². e) El no cumplimiento permanente de las condiciones materiales y funcionales establecidas para esa tipología de centro” (artículo 21.1). Las autorizaciones extinguidas no pueden ser objeto de rehabilitación, debiendo solicitarse una nueva si fuera el caso (artículo 21.2); esta mención contrasta con lo dispuesto en el artículo 20.1 que, como acabamos de mencionar, contempla para los casos de alteración sustancial de condiciones (y el incumplimiento lo es) la posibilidad de que se prohíba instar una nueva solicitud durante un plazo de cuatro años.

Por último, destaca la equiparación entre las autorizaciones de funcionamiento definitivo y de modificación sustancial, por una parte y, por otra, la acreditación, que son objeto de una única resolución (artículos 13 y 17.4).

VI. LA DECLARACIÓN RESPONSABLE

Se exige declaración responsable para el cambio de titularidad de cualquier centro y servicio, la renovación de la autorización administrativa de funcionamiento y la puesta en funcionamiento o modificación sustancial de centros de servicios sociales comunitarios y comedores sociales para personas en situación o riesgo de exclusión social (artículos 4.3, 18 y 24.1 y 2). El Reglamento regula cada uno de estos supuestos y, también, establece unas disposiciones comunes sobre la figura, dedicadas al alcance, limitaciones y caducidad.

La regulación sobre el alcance y limitaciones reproduce en buena medida los apartados tercero y cuarto del artículo 69 de la Ley 39/2015; se añaden dos menciones acerca de que la declaración responsable no exime “a las entidades, servicios y centros de servicios sociales de la obligación de disponer de cualesquiera otras autorizaciones o licencias que en virtud de la normativa general o por la Administración local se pudieran requerir” (artículo 25.4); ni “del cumplimiento de la normativa reguladora del régimen de convenios, conciertos, contratos, concesión de subvenciones o de ayudas públicas, así como de los compromisos contraídos por las entidades en cualquiera de estas materias” (artículo 25.5). Respecto del apartado tercero del artículo 69 de la Ley 39/2015, el artículo 25.1: 1) omite, acertadamente, cualquier

²² Como veremos más adelante, la renovación se sujeta a declaración responsable (artículo 18), por lo que no tiene sentido la mención de la solicitud.

referencia al “reconocimiento” de un derecho; 2) añade que el ejercicio del derecho tendrá lugar bajo la responsabilidad exclusiva de la persona que haya suscrito la declaración; 3) puntualiza, con referencia a las facultades de comprobación, control e inspección que tiene atribuida la Administración autonómica, que son “para el conocimiento de aquella”, esto es, para el conocimiento de la declaración de responsable, lo que a mi juicio no es correcto, puesto que el conocimiento de la declaración responsable se obtiene de su propio tenor literal y, además, las potestades referidas se ordenan a la fiscalización de la actividad, no a un mero conocimiento; 4) prescribe un plazo para el ejercicio de las facultades de control, que es de no más de tres meses desde el inicio de la actividad, lo cual es correcto si se entiende que se trata del plazo máximo para un primer ejercicio de las facultades y no de un plazo preclusivo. Respecto del apartado cuarto del artículo 69 de la Ley 39/2015: 1) el artículo 25.2 omite cualquier referencia a “la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto”, acierto este que probablemente sea debido a que la LSSA no contempla el supuesto; 2) sí incluye la mención a que la inexactitud, falsedad u omisión de datos o información en la declaración responsable, la omisión de ésta o la de la documentación que sea requerida determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho, lo que a mi juicio no es del todo correcto, pues lo relevante es el modo en que efectivamente se esté ejerciendo el derecho y no el contenido de la declaración responsable, que es un mero instrumento de puesta en conocimiento del ejercicio de un derecho o de una actividad en orden al control posterior; otro tanto cabe predicar de la omisión de la documentación; 3) finalmente, se vincula la posible imposición de la obligación de la persona interesada de restituir la situación jurídica al momento previo al ejercicio del derecho correspondiente, con la cancelación de la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de Andalucía, medida ésta que debiera estar reservada para los incumplimientos sustanciales, no para los de índole meramente formal.

La caducidad de la declaración responsable tiene lugar por no haberse llevado a cabo el objeto de la misma en el plazo de seis meses (supuestos de puesta en funcionamiento y de modificación sustancial de los centros de servicios sociales comunitarios y los comedores sociales para personas en situación o riesgo de exclusión social) o tres meses (supuestos de cambio de titularidad), contados desde la presentación de la declaración responsable (artículo 28.1). El procedimiento se inicia de oficio y el plazo para resolver y notificar es de tres meses (artículo 28.1 y 3); debe entenderse que el incumplimiento de este plazo da lugar a la caducidad del procedimiento. Se prevé la posibilidad de adoptar medidas cautelares al acordarse la incoación del procedimiento (artículo 28.3), lo que no parece tener mucho sentido si se tiene en cuenta que la causa de la caducidad son omisiones, que el propósito del procedimiento es que no pueda desarrollarse la actividad o ejercitarse el derecho que fueron objeto de la

declaración responsable y que los efectos de la caducidad se producen a partir de la fecha en que se notifique la resolución que la declare. Aunque el Reglamento no dice nada, parece lógico que tras la resolución de caducidad pueda presentarse una nueva declaración responsable.

Como hemos anticipado, se exige declaración responsable para la renovación de la autorización administrativa de funcionamiento (artículos 4.3, 18 y 24.2). Esta declaración responsable ha de presentarse en los tres meses anteriores a la fecha de finalización del plazo de vigencia de la autorización que, como ya nos consta, es de cinco años (artículo 18.1). En el ejercicio de las facultades de comprobación, control e inspección, el órgano competente requerirá al titular los documentos que acrediten que el centro, servicio y, en su caso, la entidad, cumplen con los requisitos exigidos en la normativa vigente que le sea de aplicación para el otorgamiento de la autorización administrativa de funcionamiento, así como estar en posesión de las correspondientes licencias, permisos y autorizaciones establecidas en la Orden de funcionamiento correspondiente; se prevé también la posibilidad de que los correspondientes técnicos realicen visitas (artículo 18.1 y 2). La inexactitud, falsedad u omisión de cualquier dato o información esencial que se incorpore a la declaración responsable, o la no presentación de la documentación que sea requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar (artículos 18.3 y 25.2). A mi juicio, este instrumento de control que es la declaración responsable no era necesario, pues hubiera bastado con una simple manifestación de la voluntad de continuar realizando la actividad, que se ejerce al amparo del título habilitante que es la autorización, sujeta “al cumplimiento permanente de los requisitos exigidos para su obtención” (artículo 85.2 LSSA)²³.

Por lo que respecta a la declaración responsable de cambio de titularidad de un centro o servicio, que regula el artículo 26, se prevé su presentación en un “plazo máximo de diez días, a contar desde la inscripción en el Registro de la Propiedad del cambio de la titularidad o en su defecto desde la formalización del documento que acredite la disponibilidad sobre el centro servicio si no es obligatoria su inscripción” (apartado primero); si el cambio de titularidad afecta al régimen de convenios, conciertos, contratos, concesiones de subvenciones o de ayudas públicas, la declaración responsable ha de realizarse con una antelación mínima de 20 días a la fecha en que

²³ Prueba de ello es que el propio Reglamento no prevé la caducidad de la declaración responsable para este supuesto.

se tenga previsto que se produzca dicho cambio (apartado cuarto)²⁴, previsión ésta que nos parece incompatible con el régimen de las declaraciones responsables.

Finalmente, se prevé la declaración responsable para la puesta en funcionamiento y modificaciones sustanciales de los centros de servicios comunitarios y los comedores sociales para personas en situación o riesgo de exclusión social (artículo 27), supuestos estos en los que sí tiene pleno sentido la utilización de la figura.

VII. LA COMUNICACIÓN ADMINISTRATIVA

La comunicación se exige en los supuestos en los que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente los datos relativos a la creación, construcción o modificación no sustancial de cualquier centro y servicio, el cierre de centro o cese de servicio por cualquier causa, así como su reapertura y la puesta en funcionamiento o modificación sustancial de los centros sociales para personas con enfermedad mental, centros socioculturales gitanos y los centros de participación activa de personas mayores (artículos 4.4 y 29.1).

Debe tenerse en cuenta que, a tenor del artículo 83.3 LSSA, “[l]a comunicación administrativa tendrá por objeto disponer de un inventario general de las infraestructuras y servicios existentes para desarrollar la planificación del sistema público de servicios sociales de Andalucía”. Es una figura, pues, enderezada al mero traslado de una información que se considera relevante a los efectos de la propia organización administrativa y no un instrumento de control. Sin embargo, el régimen general de la comunicación que diseña el Reglamento (artículos 30 y 35) apenas difiere del de la declaración responsable (artículos 25 y 28), por lo que puede considerarse que el Reglamento ha incurrido en una extralimitación respecto de la habilitación conferida en el propio artículo 83.3 LSSA; no obstante, dada la identidad sustancial que con arreglo al artículo 69 de la Ley 39/2015 presentan las declaraciones responsables y las comunicaciones previas, cabe estimar que la regulación de la comunicación que realiza el Reglamento encuentra su habilitación en la que confiere el mismo artículo 83.3 LSSA para regular las declaraciones responsables²⁵.

Debido a la referida identidad sustancial entre el régimen de la comunicación y el de la declaración responsable, hacemos extensivas a aquel las consideraciones efectuadas respecto de este. Tan solo debemos añadir que, a nuestro juicio, es errónea la consideración de que la comunicación reconoce un derecho (artículo 30.2). Una

²⁴ Para estos supuestos, el artículo 25.3 dispone que se estará a la normativa de aplicación del convenio, concierto, contrato, subvención o ayuda en cuestión.

²⁵ Todo ello es consecuencia del sinsentido en que incurre el artículo 69 de la Ley 39/2015 cuando caracteriza como diferentes dos figuras (la declaración responsable y la comunicación previa) cuya funcionalidad y efectos son idénticos.

mención análoga no se encuentra, para la declaración responsable, en el artículo 25, lo que abona la tesis de que, en este punto, el Reglamento simplemente ha querido descartar el carácter posterior de la comunicación que prevé el artículo 69.3 de la Ley 39/2015²⁶, a cuyo efecto, probablemente por inercia, ha introducido la expresión “reconocimiento de un derecho”, conforme a lo establecido en el primer párrafo del referido artículo 69.3; con todo, debe hacerse notar que, después de todo, el Reglamento sí recoge dos supuestos de comunicación *a posteriori* en el artículo 34.3 y 6.

En cuanto a la regulación específica de los supuestos concretos sujetos a comunicación²⁷, procede destacar varios aspectos. En primer lugar, por lo que se refiere a la comunicación para llevar a cabo modificaciones no sustanciales de cualquier tipo de centros sociales (artículo 33), que el Reglamento ha optado por establecer este régimen de control posterior en lugar de articular un procedimiento de calificación previa de la índole de la modificación, con las consecuencias que ello tiene en la hipótesis de que el interesado no haya calibrado adecuadamente el alcance de la modificación proyectada²⁸. En segundo lugar, respecto de la comunicación para llevar a cabo el cese de un servicio o el cierre de un centro de servicios sociales, que el Reglamento no ha acertado plenamente al exigir para estos casos la figura de la comunicación²⁹, como a continuación se explica con mayor detalle.

En primer término, el artículo 34.2 prescribe que la comunicación se presente dentro del mes en que tenga lugar el cierre o el cese, informando de las fases previstas para su realización, así como de las medidas que se llevarán a cabo en relación con el estado y situación de las personas usuarias afectadas, con alternativas y calendario de medidas que garanticen su atención. En realidad, parece que lo que realmente se ha configurado es una comunicación previa con potestad de veto.

²⁶ El tenor literal del artículo 30.2 del Reglamento es el siguiente: “La comunicación deberá presentarse ante la Administración autonómica para su conocimiento con antelación al inicio de la actuación o reconocimiento de un derecho”.

²⁷ Realmente inexistente para los casos de creación y construcción de un centro de servicios y sociales (artículo 31) y la puesta en funcionamiento y modificaciones sustanciales de los centros sociales para personas con enfermedad mental, centro sociocultural gitano y centros de participación activa para personas mayores (artículo 32), ya que los preceptos indicados solo reiteran la obligación de presentar la comunicación.

²⁸ “Recibida dicha comunicación, si el órgano competente para su conocimiento advirtiese, en el marco de sus facultades de comprobación, control e inspección, que la modificación pretendida tiene carácter sustancial, la resolución que al efecto se dicte determinará, en el caso de que no se hubiese dado comienzo a dicha modificación, la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad indicando el trámite que, según la tipología del centro de que se trate, correspondería seguir y en el caso de que se hubiese dado comienzo a la modificación, además de la paralización de la misma, *se aprobarán las medidas establecidas en el segundo párrafo del artículo 69.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar*” (artículo 33.2).

²⁹ En realidad, declaración responsable, a tenor, como ya se ha indicado, del régimen general previsto, muy en particular a la luz del artículo 30.

En segundo término, el artículo 34.3 y 6 como ya se ha indicado, recoge dos supuestos de comunicación *a posteriori*.

Finalmente, del artículo 34.5 se desprende que el cierre o cese temporal por un periodo superior a doce meses es objeto realmente de autorización, como también parece serlo el cese o cierre temporal inferior a doce meses cuando la actividad se realiza al amparo de autorización.