



**Clínica Jurídica  
per la Justícia Social**

VNIVERSITAT (U) VALÈNCIA (U) ©  
**Facultat de Dret**

# **Informe jurídico sobre el derecho a una atención temprana a propósito de la Instrucción 3/2022 de la Generalitat Valenciana elaborado por encargo de AVAP-CV**

Entregado en València, a 11 de mayo de 2023

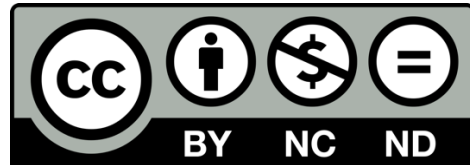
## **Elaborado por:**

### **Estudiantes**

Nieves Guillén Serrano  
Carlos Amador Martín Fernández  
Marina Minguet Gascón  
Katia Morcillo Luque  
Mireia Pazos González  
Indira Fernández Castro  
Natalia Rivero Santamaría  
Emma López Moreno  
María Fernanda Herrera Burgos

### **Tutores**

Jose Antonio García Sáez  
Clàudia Gimeno Fernández  
Alejandra Ramírez González



La Clínica Jurídica per la Justícia Social de la Facultat de Dret de la Universitat de València es un espacio de promoción de la excelencia en la formación de Grado y Postgrado, en el cual estudiantes prestan asesoramiento, gratuito y sin ánimo de lucro, bajo la supervisión de profesores y profesionales vinculados a la Universitat. El proyecto formó parte del programa Campus de Excelencia Internacional “VLC/CAMPUS. València, International Campus of Excellence” y hoy en día es un proyecto propio de la Facultat de Dret de la Universitat de València.

Desde el año 2006 se ha puesto en práctica esta iniciativa docente de carácter innovador que utiliza la metodología clínica para la práctica jurídica de los y las estudiantes de Derecho, al mismo tiempo que proporciona asesoramiento gratuito a ONG, entidades sin ánimo de lucro y personas sin recursos económicos o en riesgo de exclusión social.

El modelo de formación seguido en la Clínica Jurídica conecta la enseñanza del Derecho con la realidad jurídica, ofreciendo al estudiante la posibilidad de conocer casos reales y actuar sobre ellos, especialmente de los colectivos más desfavorecidos. Se pretende formar juristas socialmente comprometidos y sensibilizados ante las desigualdades y en la lucha contra la injusticia; es decir, con una mayor conciencia social, ejerciendo así la función social que la Universitat pública también tiene asignada. En la metodología clínica se utilizan métodos interactivos para enseñar habilidades y competencias necesarias para la práctica jurídica. De esta forma, los estudiantes tienen la oportunidad de trabajar con clientes reales y, al mismo tiempo, sus actividades son supervisadas y guiadas por juristas y docentes expertos dentro de un sistema estructurado y coherente. El aprendizaje con el método clínico es un proceso de aprendizaje de cómo aprender de la experiencia (*learning by doing*).

Datos de contacto:

Campus de Tarongers s/n, 46022 Valencia (España)  
clinica@uv.es  
+(34) 961625451

## ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
2.	CUESTIONES GENERALES SOBRE LA INSTRUCCIÓN .....	7
2.1.	CONCEPTO DE INSTRUCCIÓN .....	7
2.2.	DIFERENCIAS EN LA NATURALEZA DE LAS INSTRUCCIONES Y DE LOS REGLAMENTOS .....	7
2.3.	FORMAS DE IMPUGNACIÓN DE LA INSTRUCCIÓN.....	10
2.3.1.	Impugnación directa e indirecta .....	11
3.	MOTIVOS FORMALES.....	12
3.1.	La naturaleza reglamentaria de la Instrucción 3/2022 .....	12
3.2.	El incumplimiento del procedimiento previsto para la elaboración de reglamentos.....	14
3.3.	La impugnación de la Instrucción 3/2022.....	15
3.4.	Aprobación del DECRETO 27/2023, de 10 de marzo, del Consell, <i>por el que se regulan la tipología y el funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales, y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales. ¿La solución a todos los problemas?</i> .....	17
3.4.1.	¿Cómo se puede impugnar este Decreto?.....	18
4.	MOTIVOS DE FONDO.....	20
5.	CONCLUSIONES.....	33
6.	REFERENCIAS .....	34

## 1. INTRODUCCIÓN

La atención temprana, entendida como el conjunto de intervenciones dirigidas a la población infantil de 0-6 años, a su familia y su entorno que tienen por objetivo dar respuesta lo más pronto posible a las necesidades transitorias o permanentes que presentan los niños y niñas con trastornos en su desarrollo o que tienen el riesgo de padecerlos, es un servicio público. En el ámbito de la Comunitat Valenciana este servicio se ha incardinado en lo que se entiende por servicios sociales y ha sido, por lo general, prestado en régimen de concierto por los denominados Centros de Atención Temprana, de conformidad con el Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social.

El 29 de julio de 2022 se adoptó por la Dirección General de Diversidad Funcional y Salud Mental de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, la Instrucción nº3/2022, que tiene por objeto establecer el marco común de las actuaciones de intervención de Atención Temprana. Esta Instrucción modifica, en distintos aspectos, otra Instrucción previa: la Instrucción nº3/2020, de 3 de junio de 2020, que mantiene su vigencia. Conjuntamente integran el desarrollo normativo de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana, en lo referente al servicio de atención temprana en la Comunitat Valenciana.

Para la aprobación de estas instrucciones por la Administración autonómica no se ha contado con los Centros de Atención Temprana implantados en el territorio valenciano, que por lo general las han visto como un retroceso y un empeoramiento en la prestación de este servicio a la ciudadanía, además de como una injerencia en su autonomía y en la libertad profesional de sus especialistas. En este sentido la Asociación Valenciana de Atención Temprana (AVAP) de la Comunitat Valenciana ha manifestado “que se está destruyendo la calidad de la atención que se recibe en los Centros de Atención Temprana, se vulneran los derechos de los trabajadores y de los niños y sus familias de recibir la atención individualizada que necesitan”.

En este contexto, la Asociación Valenciana de Atención Temprana solicita a la Clínica Jurídica de la Universitat de València un estudio jurídico de las instrucciones indicadas, con la finalidad de clarificar los mecanismos de defensa que el ordenamiento jurídico les reconoce frente a ellas. Se trata de conseguir, con el apoyo de la comunidad usuaria, un mejor servicio y una garantía adecuada del derecho que tienen todos los niños y niñas usuarios.

El análisis al que se procederá a continuación examinará, en primer lugar, el papel y características de las instrucciones en nuestro ordenamiento jurídico con la finalidad de clarificar su papel, características y límites, así como de diferenciarlas de una figura afin pero distinta: los

reglamentos. En segundo lugar, desarrollarán los motivos formales en los que trataremos el por qué **consideramos que la Instrucción se extralimita de sus funciones**, ya que constatamos que está regulando aspectos que deberían estar contenidos en una norma de rango superior. Además, dentro de este punto se analizará el nuevo Decreto 27/2023 de 10 de marzo, del Consell, por el que se regulan la tipología y el funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales, y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, que no solo no soluciona la falta de una regulación más exhaustiva, sino que además, introduce nuevas contradicciones respecto de la normativa vigente y los conciertos firmados previamente con la Generalitat. En tercer lugar, se expondrán una serie de motivos que suponen la invalidez de la Instrucción por razones de fondo como, por ejemplo, el incumplimiento de los principios de igualdad, equidad, no discriminación y universalidad; la arbitrariedad y ambigüedad que el régimen por ella establecido supone y la vulneración de la libertad y la autonomía de los profesionales implicados en la prestación de este servicio.

### **La Atención Temprana desde un enfoque de derechos humanos**

Antes de entrar al análisis sobre su legalidad, queremos llamar la atención sobre la importancia de este servicio desde un enfoque de derechos humanos. Hablar del servicio de atención temprana es hablar de derechos humanos (De Asís Roig *et al*, 2019). Particularmente de una garantía reforzada para la realización del resto de derechos humanos de los niños y las niñas, especialmente de la infancia con discapacidad. En esta primera parte, hablamos de la Atención Temprana como una garantía de los derechos humanos a la luz, especialmente, de la Convención de los Derechos del Niño y de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Se trata, además, de un derecho que encuentra su fundamento en la propia Constitución Española y en legislación vigente.

La protección de los derechos de los niños y niñas es una obligación prioritaria para los poderes públicos, tal y como se establece en el **artículo 39 de la Constitución Española** (en adelante CE) y en diversos tratados internacionales. Tratándose de niños y niñas con discapacidad, tanto el marco jurídico nacional como el internacional establecen una protección aún más reforzada, con base en su condición de personas en desarrollo con necesidad de apoyos para el ejercicio de sus derechos. En relación con este grupo en situación de especial vulnerabilidad, destacan dos tratados internacionales: la Convención internacional sobre los derechos del niño, adoptada en 1989 y ratificada por España en 1990 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada en 2006 y ratificada por España en 2007. Según lo establecido en el artículo 96 de la Constitución Española, hablamos de convenios que, en tanto debidamente ratificados, forman parte del ordenamiento jurídico español. De manera que las obligaciones ahí contenidas son obligaciones exigibles directamente a los poderes

públicos. Del mismo modo, el artículo 10.2 CE establece que cualquier norma relativa a los derechos fundamentales debe interpretarse de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. **Los poderes públicos, en consecuencia, están obligados a adoptar un enfoque integral de derechos humanos, infancia y discapacidad en todas las regulaciones y actuaciones relacionadas con el ámbito de la atención temprana.**

Por lo que hace a la **Convención sobre los Derechos del Niño**, resaltamos sus artículos 23 y 24. El primero establece la obligación de los Estados de garantizar a los niños y niñas con discapacidad el disfrute de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan bastarse a sí mismos y faciliten su participación activa en comunidad. En este sentido, el mismo artículo reconoce, además, el derecho de los niños con discapacidad de recibir los servicios de rehabilitación y aquellos necesarios a fin de lograr la integración social y su desarrollo individual en la máxima medida posible. Por su parte, el artículo 24 reconoce el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud.

En cuanto a la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**, su artículo 19 reconoce el derecho de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad. Mientras que su artículo 26 desarrolla un poco más las obligaciones de los Estados para garantizar esa vida independiente. De acuerdo con esta disposición, los Estados adoptarán las medidas efectivas y pertinentes para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida; con este fin “organizarán, intensificarán y ampliarán servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, en particular en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales, de forma que estos servicios: (...) comiencen en la etapa más temprana posible y se basen en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona”.

Los Comités encargados de interpretar y supervisar el cumplimiento de las dos convenciones citadas han adoptado algunas observaciones generales especialmente relevantes para abordar la Atención Temprana. Entre ellas, destacamos, la **Observación General núm. 9 del Comité de los Derechos del Niño**, sobre “Los derechos de los niños con discapacidad” (2006). En dicha observación el Comité “recomienda que los Estados Partes establezcan sistemas de detección precoz y de intervención temprana como parte de sus servicios de salud, junto con la inscripción de los nacimientos y los procedimientos para seguir el progreso de los niños diagnosticados con una discapacidad a una edad temprana. Los servicios deben estar basados tanto en la comunidad como en el hogar y ser de fácil acceso. Además, para una transición fácil del niño hay que establecer vínculos entre los servicios de intervención temprana, los centros preescolares y las escuelas. Después del diagnóstico, los sistemas existentes deben ser capaces de una intervención temprana, incluidos el tratamiento y la rehabilitación,

proporcionando todos los dispositivos necesarios que permitan a los niños con discapacidad llegar a todas sus posibilidades funcionales en cuanto a movilidad, aparatos de oír, anteojos y prótesis, entre otras cosas.”

#### **Atención temprana a nivel nacional:**

A nivel nacional, cabe mencionar tres normativas relacionadas con la protección de los derechos de los niños y las niñas con discapacidad. En primer lugar, la **Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor** establece, en su artículo 11, que las Administraciones Públicas han de facilitar a los menores la asistencia adecuada para el ejercicio de sus derechos, incluyendo los recursos de apoyo que precisen, así como la afirmación expresa de que “el contenido esencial de los derechos del menor no podrá quedar afectado por falta de recursos sociales básicos. Se garantizará a los menores con discapacidad y a sus familias los servicios sociales especializados que su discapacidad precise”. Los principios rectores de la ley, además, hacen referencia a la necesaria accesibilidad universal de los menores con discapacidad y los ajustes razonables, así como su inclusión y participación plenas y efectivas, en relación con la igualdad de oportunidades y el principio de no discriminación bajo cualquier circunstancia.

**En segundo lugar, el Real Decreto Legislativo 1/2019** por el cual se aprueba el texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que, en su artículo 7, establece que “las administraciones públicas protegerán de manera singularmente intensa a aquellas personas o grupo de personas especialmente vulnerables a la discriminación múltiple como las niñas, niños y mujeres con discapacidad”.

En tercer lugar, la **Ley Orgánica 8/2021**, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (en adelante **LOPVI**), que señala como uno de sus objetivos asegurar el libre desarrollo de su personalidad y establecer medidas de protección integral que incluyan la sensibilización, la prevención, la detección precoz, protección y la reparación del daño en todos sus ámbitos. Esta Ley reconoce que los menores con discapacidad son particularmente vulnerables a la violencia, lo que requiere medidas específicas de protección y acceso a sus derechos. Su vocación integral explica el hecho de que, a pesar de tratarse de una Ley que aborda un problema social muy concreto: la violencia contra la infancia, aborde cuestiones tan importantes y transversales para la garantía de los derechos de los niños y niñas, particularmente para la infancia con discapacidad, como lo es la atención temprana. Así hay que considerar el reconocimiento que se hace del derecho a recibir atención temprana en su artículo 12.5:

“Las administraciones sanitarias, educativas y los servicios sociales competentes garantizarán de forma universal y con carácter integral la atención temprana desde el nacimiento hasta los seis años de edad de todo niño o niña con alteraciones o trastornos en el desarrollo o riesgo de padecerlos en el ámbito de cobertura de la ley, así como el apoyo al desarrollo infantil.”

### **Atención temprana en la Comunidad Valenciana:**

A nivel autonómico es necesario contextualizar la regulación de la atención temprana dentro del marco establecido por la **Ley 26/2018, de 21 de diciembre, de la Generalitat, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia**. Esta ley advierte que los derechos de la infancia deben garantizarse de manera tal que, al incorporarse a la vida adulta, las condiciones previas hayan resultado idóneas para su salud y correcto desarrollo. Para ello, la Ley hace hincapié en la garantía del derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes, apostando por la integración social de aquellos que presentan una discapacidad o diversidad funcional.

En la Comunidad Valenciana, la Atención Temprana es una prestación del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, conforme a la Ley 3 del 2019, que en su artículo 39 la define como: Intervención y prevención que pretende atender lo más pronto posible las necesidades transitorias o permanentes de la población infantil de 0 a 6 años con trastornos del desarrollo, discapacidad o diversidad funcional.

La Comunidad Valenciana integró a su normatividad el “enfoque de atención integral centrado en la persona” como estándar de derechos humanos en la prestación de servicios sociales y como derecho de las personas usuarias de los servicios en la **Ley 3/2019**; en el **artículo 3 numeral 4** dispone que “cualquier prestación profesional estará centrada en la persona, familia o unidad de convivencia desde un enfoque holístico y de efectiva participación de la persona en el propio proceso de atención orientado al cambio”, en el **artículo 4**, establece que los servicios sociales valencianos están “destinados a la prevención, promoción de la autonomía de la persona de carácter integral y atención de las necesidades así como la garantía de la inclusión social” y en el **artículo 10 literal d**, que “Todas las personas usuarias de los servicios sociales tendrán derecho a: (...) d. “disponer de un análisis de necesidades individuales, familiares o sociales, y en su caso de un plan personalizado de intervención social”. Como veremos en el siguiente informe, **la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas no está siendo en absoluto coherente con estos valores en la regulación de la atención temprana que se presta en la Comunitat Valenciana.**



## **Conclusiones:**

- La Atención Temprana como servicio social de inclusión constituye una garantía de los derechos humanos, particularmente para los niños y niñas con discapacidad. Una garantía reforzada de la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (**artículo 10 de la CE**), de la igualdad y no discriminación (**artículo 14 de la CE**), de la educación y el respeto a los principios democráticos de convivencia (**artículo 27 de la CE**) y del derecho a la protección de la salud (**artículo 43 de la CE**).
- Considerando los distintos instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, junto con las observaciones de sus Comités, entendemos la Atención Temprana como un derecho humano, especialmente para los sujetos que en este caso consideramos más vulnerables como lo son los niños con discapacidad. Asimismo, el reconocimiento de la Atención Temprana no se limita solo a instrumentos internacionales. España a nivel nacional, ha ido adaptando su normativa interna a los compromisos internacionales. Recientemente, ha desarrollado la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia. Esta ley supone el primer reconocimiento explícito de un derecho a la Atención Temprana. Se trata de un paso tomado en la dirección correcta, que abre el camino a un mayor desarrollo, protección y garantía de la Atención Temprana como derecho de todos los niños y niñas, pero un paso, en cualquier caso, insuficiente.
- La Atención Temprana es pues, un conjunto de servicios de diferente índole dedicados a garantizar el desarrollo integral de las personas menores de edad y hasta su mayoría de edad, promoviendo la inclusión y la autonomía personal. Se trata, defendemos, de un derecho humano que encuentra su origen en el concepto de dignidad humana y la consecuencia principal de este, es decir, en el derecho de todos los seres humanos de adquirir un libre desarrollo de su personalidad y de una vida humana digna. Un derecho llave, en la medida en que es una condición de posibilidad para la garantía de otros derechos, como puede ser el derecho a la educación o el derecho a la salud.

## 2. CUESTIONES GENERALES SOBRE LA INSTRUCCIÓN

### 2.1. CONCEPTO DE INSTRUCCIÓN

Las instrucciones (también denominadas, en algunos casos, circulares) son instrumentos dictados por una Administración pública que establecen pautas y directrices de actuación **internas**. Su finalidad es determinar criterios de aplicación e interpretación de determinadas normas que, en aquellas materias que sean de su competencia, deberán seguir los órganos dependientes del que las interpreta (Parejo Alfonso, 2016, y Doménech Pascual, 2023). Así, estas normas deben conducir y ordenar la actividad de dichos órganos inferiores.

Por lo que respecta a la legislación vigente, es en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, donde encontramos una regulación general (aunque ciertamente parca) de las instrucciones. Así, de conformidad con su artículo 6, los órganos administrativos podrán, a partir de instrucciones, dirigir las actividades de los órganos dependientes de ellos. Estas instrucciones se publicarán en el boletín oficial correspondiente en caso de que una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, sin perjuicio de lo que establezca la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre las posibles formas de difusión. El artículo 6.2, finalmente, establece que en caso de incumplimiento de la instrucción se podrá incurrir en responsabilidad disciplinaria, aunque esto no afectará por sí solo en la validez de los actos dictados por los órganos administrativos.

Más allá de lo que prevé el artículo 6 de la Ley 40/2015, no existe previsión legal respecto al procedimiento de adopción de las instrucciones. Con todo, sí que se deducen dos elementos fundamentales derivados de su posición en el ordenamiento jurídico y de los principios generales del Derecho. El primero es que son instrumentos que **en ningún caso pueden contravenir la normativa de rango superior**, es decir, deben respetar tanto leyes como reglamentos, de acuerdo con el art. 103 de la Constitución Española. Y, en segundo lugar, que, de conformidad con el art. 14 de la CE, **no pueden ser discriminatorias ni vulnerar los derechos humanos**.

### 2.2. DIFERENCIAS EN LA NATURALEZA DE LAS INSTRUCCIONES Y DE LOS REGLAMENTOS

Las instrucciones, en principio, son reglas organizativas y directivas, únicamente, de la actividad de los órganos inferiores. Por encima de ellas, además de la Constitución y las leyes encontramos los reglamentos, que son normas jurídicas generales con rango inferior a la ley dictadas por una autoridad administrativa. La diferencia entre las instrucciones y los reglamentos es que los segundos son normas jurídicas que regulan cuestiones cuyos efectos no van dirigidos exclusivamente a dichos órganos

dependientes de la Administración que los adopta. En este sentido, los reglamentos adoptan un carácter general con efectos *ad extra*, modificando derechos y obligaciones de terceros, lejos de las meras directrices técnicas que implican las instrucciones que describe el artículo 6 de la Ley 40/2015, que deben estar dirigidas únicamente a establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica internos que, en una determinada materia, deben de seguir los órganos dependientes.

A nivel procedimental también distan el reglamento y la instrucción. Los pasos a seguir para elaborar un reglamento se encuentran regulados en profundidad por la normativa vigente, a diferencia del caso de las instrucciones. Estos se establecen en el Título VI de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo, y más específicamente a nivel autonómico, en la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano. Entre sus trámites destacan, a los efectos de este trabajo, los informes de necesidad y oportunidad, la audiencia a la ciudadanía (o a las organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses) en caso de que el proyecto normativo afecte a su esfera de derechos e intereses legítimos, un informe de la Abogacía General de la Generalitat. Sin embargo, en el caso de las Instrucciones no existe ningún tipo de procedimiento establecido, dependiendo su contenido, única y exclusivamente, del superior jerárquico que lo dicta.

La existencia de las instrucciones (y su distinto régimen de elaboración y efectos respecto de los reglamentos), en ocasiones, genera problemáticas por el establecimiento de cuestiones de carácter reglamentario en una instrucción, sin haber seguido ningún tipo de procedimiento para ello. Para aclararlo, el Tribunal Supremo ha intervenido para determinar que **el mero hecho de que se llame “instrucción” no implica que tenga carácter puramente interno para la administración**, dependiendo su naturaleza (interna o reglamentaria) directamente del contenido de la misma (STSJ Madrid 3768/2021).

Como vemos, hay un gran contraste entre instrucciones y reglamentos, estando los segundos sometidos a un control procedimental que es inexistente en el caso de las instrucciones. Por ello, cobra especial importancia establecer y clasificar los criterios de diferenciación entre unos y otros. Estos pueden deducirse de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que establece, pese al carácter poco homogéneo y claro de sus sentencias, una serie de criterios de diferenciación entre ambos:

- Las circulares e instrucciones que NO gozan de naturaleza reglamentaria:

Se ajustan a lo regulado en el art. 6 de la Ley 40/3015, siendo el contenido de la instrucción en sí lo que determinará su naturaleza jurídica. Concretamente, estas son las que se encuentran dirigidas exclusivamente a los órganos administrativos a los que se destinan, limitándose la obligación impuesta a dichos órganos responsables de la tramitación, a los subordinados del órgano administrativo, no teniendo así ningún efecto en terceros que no estén dentro del ámbito organizativo al que se dirigen.

Por lo tanto, estas instrucciones no serán actos normativos con efectos externos para los ciudadanos (STS 76/2021, de 26 de enero de 2021); no tendrán incidencia en terceros administrados ni en los derechos de los ciudadanos en general; y la trascendencia de su incumplimiento se limitará al ámbito doméstico (STS 215/2021, de 26 de enero de 2021).

Estas instrucciones solo establecerán directrices técnicas y, por lo tanto, tendrán únicamente carácter interno. De esta forma, su función es fijar los criterios de aplicación e interpretación jurídica que seguirán en futuros actos administrativos, sin imponer obligaciones nuevas a terceros ajenos a la Administración que no estén establecidas en la normativa en cuestión, por lo que no le será atribuible a este tipo de instrucción un contenido ni rango normativo capaz de cambiar el ordenamiento jurídico (STS 76/2021, de 26 de enero de 2021).

Asimismo, el hecho de que sean meras instrucciones de ámbito interno las excluye del recurso directo contencioso-administrativo (STS 3768/2021), pues estas no pueden ser impugnadas en vía jurisdiccional de acuerdo al art. 25 de la LJCA, como después se verá, ya que no cumplen los requisitos para ser consideradas un acto administrativo impugnabile o una disposición general, pues están dirigidas únicamente a su objeto y al ámbito administrativo (STS 76/2021, de 26 de enero de 2021). Su incumplimiento solo podrá conllevar consecuencias disciplinarias por la falta de carácter normativo, por su mero impacto en unidades y órganos internos y por su ausencia de afectación en los derechos de los ciudadanos. Por consiguiente, solo los actos de aplicación de la circular o instrucción pueden ser sometidos a juicio en el orden contencioso-administrativo y, en los casos en los que existe un reglamento previo, solo se puede impugnar un posterior acto de aplicación del Reglamento si este se aparta del tenor de dicho Reglamento con base en la instrucción (STS 4565/2018, de 19 de diciembre de 2018).

En cuanto a las instrucciones que desarrollen lo establecido en un reglamento, no tendrán dicha naturaleza reglamentaria las que se limiten a interpretar o aclarar los requisitos ya establecidos en el Reglamento, siendo una mera aclaración de uso interno, por lo que no persigue modificar el ordenamiento jurídico para regular el comportamiento de los ciudadanos (STS 215/2021, de 26 de enero de 2021). Concretamente, son las que buscan fijar pautas interpretativas sobre un requisito específico contenido en una norma y unificar los criterios de aplicación del reglamento por las unidades y órganos jerárquicamente dependientes, siendo esta interpretación para uso exclusivo interno, ya que solo dichos órganos serán sus destinatarios (STS 76/2021, de 26 de enero de 2021).

- Las circulares e instrucciones que disfrutan de naturaleza reglamentaria:

Lo harán en función de su contenido, que recalcamos es lo que determinará su naturaleza jurídica, pues si se alejan de lo regulado en el art. 6 de la Ley 40/3015, estaremos ante instrucciones de naturaleza reglamentaria, disposiciones de carácter general. Lo serán las que no se encuentran dirigidas

exclusivamente a los órganos administrativos a los que se destinan, teniendo así efectos en terceros que no estén dentro del ámbito organizativo al que se dirigen pues se tratará de un acto normativo con efectos externos para los ciudadanos (STS 215/2021, de 26 de enero de 2021).

Por tanto, las instrucciones con naturaleza reglamentaria son las que imponen obligaciones nuevas a estos terceros que no están establecidas en la normativa aplicable en cuestión, permitiendo que se les atribuya un contenido normativo que cambie el ordenamiento jurídico y afecte a terceros. En este sentido, el Tribunal Supremo ha entendido que debe atenderse a la verdadera naturaleza del instrumento (instrucción o reglamento), y que, por tanto, en una instrucción con naturaleza reglamentaria procede la impugnación directa, pudiendo así emplear el recurso contencioso-administrativo, pudiendo ser impugnadas en vía jurisdiccional ya que cumplen los requisitos para ser consideradas una disposición general (STS 4565/2018, de 19 de diciembre de 2018).

Por su parte, cuando estamos ante una instrucción que desarrolla lo establecido en un reglamento, tendrá naturaleza reglamentaria si establece un nuevo requisito que no se contemple en el Reglamento y esto implica que cambie el ordenamiento jurídico e incide directamente en los terceros administrados y potencialmente en sus derechos, pues su objetivo será modificar el ordenamiento jurídico para regular el comportamiento de los ciudadanos, incidiendo en los terceros administrados no sometidos a la interpretación de la Administración emisora de la misma (STS 215/2021, de 26 de enero de 2021).

A partir de todo ello, se observa que estas instrucciones de rango reglamentario serán decisiones que podrán impugnar desde un principio la instrucción en sí, pues serán susceptibles de recurso contencioso-administrativo por no afectar únicamente a los funcionarios vinculados a ella por su relación jerárquica, por tener carácter normativo y por impactar más allá de las unidades y órganos internos (STS 3768/2021, de 22 de abril de 2021).

En definitiva, con la jurisprudencia examinada se observa que, si se acepta que la resolución impugnada no tiene rango reglamentario, fundamentalmente porque no innova el ordenamiento jurídico y simplemente es una manifestación del poder auto organizativo de las Administraciones Públicas, sin afectar a terceros fuera de este, no cabría su impugnación directa, tal y como veremos con más detenimiento en el siguiente apartado. Sin embargo, esto no excluye la posibilidad de impugnar en vía contencioso-administrativa los concretos actos de aplicación que en ella se funden.

### **2.3. FORMAS DE IMPUGNACIÓN DE LA INSTRUCCIÓN**

Toda la problemática sobre las instrucciones, y especialmente, sobre cómo pueden llegar a incluir cuestiones de carácter reglamentario, genera que su impugnación adquiera una gran complejidad. De esta forma, el contenido de la instrucción en concreto será la clave para determinar su forma de

impugnación, dirigiéndose contra ella a través de un recurso directo o indirecto, cuya diferencia veremos a continuación, así como la jurisprudencia al respecto.

### 2.3.1. Impugnación directa e indirecta

Según la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, podemos diferenciar entre la impugnación directa e indirecta de las disposiciones administrativas de carácter general:

**a) Impugnación directa:** recogida en el artículo 25.1 de la Ley 29/1998, de de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Se interpone este tipo de recursos contra las disposiciones de carácter general que se consideren ilegales, siempre y cuando se haya puesto fin anteriormente a la vía administrativa. El artículo 46 dispone que si la disposición impugnada tiene un carácter expreso su plazo de impugnación es de dos meses.

**b) Impugnación indirecta:** regulada en el artículo 26 de la Ley 29/1998. En este caso el objeto de recurso son los actos de aplicación de la disposición que se entiende presuntamente no ajustada a Derecho y el plazo para su impugnación es idéntico al del caso anterior.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia mayoritaria del TS, las instrucciones no pueden ser recurridas directamente, ya que carecen de carácter normativo, por la inexistencia de incidencia directa en los ciudadanos (eficacia *ad extra*). Por lo tanto, solo podría impugnarse una instrucción, de manera indirecta, en base a los actos que hayan sido dictados en su aplicación (STS 215/2021, de 26 de enero (Doménech, 2023)). Sin embargo, si tras analizar su contenido, se considera que tiene naturaleza reglamentaria por incluir cuestiones de carácter general con incidencia para los ciudadanos, sí que podrá ser impugnada directamente, a través de un recurso contencioso-administrativo.

Asimismo, el Tribunal Constitucional también ha establecido que es posible la impugnación directa de las instrucciones cuando existan en su contenido lesiones de derechos fundamentales (STC 47/1990, Sala Primera, 20-03-1990). Por ende, se desprende de ello que no es necesaria la existencia de un acto de aplicación (impugnación indirecta) de la Instrucción cuando con su contenido se lesionen dichos derechos, a pesar de hacerlo indirectamente mediante órdenes a sus destinatarios. Por ello, en el supuesto de lesión de los derechos fundamentales, sí que habría opción de impugnación directa de manera ordinaria (recurso contencioso-administrativo de la LJCA) o por el procedimiento especial que se reconoce a los derechos fundamentales (STSJ Madrid 3768/2021) (Cudero y De La Cruz, 2017).

### 3. MOTIVOS FORMALES

#### 3.1. La naturaleza reglamentaria de la Instrucción 3/2022

La conclusión más importante que extraemos del análisis de las instrucciones es que va a ser su propio contenido el que corrobore la verdadera naturaleza de las mismas: reglamentaria o de organización interna. Y es que, conforme a lo establecido en la jurisprudencia mayoritaria, la regla general en nuestro Derecho es que “las instrucciones tienen la naturaleza que se corresponde con su contenido, con independencia de la denominación que se le haya dado” (STSJ Madrid 3768/2021).

Para que dicho contenido se salga del marco proporcionado por el artículo 6 de la Ley 40/2015, es necesario apreciar la existencia de un carácter normativo que tenga una incidencia (efectos *ad extra*), adquiriendo así un carácter general por dirigirse a grupo de personas más amplio que los funcionarios públicos del órgano inferior.

**El caso de la Instrucción 3/2022 es un caso diferente a los que la jurisprudencia ha tratado hasta ahora.** Como hemos podido ver anteriormente, el origen de la instrucción nace de lo dispuesto del artículo 6, pero esta Instrucción no va dirigida a ningún órgano inferior de la Administración, sino que los destinatarios son los Centros de Atención Temprana, entidades privadas de iniciativa social. Esta ampliación sobre a quién puede ir dirigida una Instrucción, la encontramos en el Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social. Concretamente, su artículo 11 enumera una serie de obligaciones para este tipo de entidades, entre las cuales se encuentra el cumplimiento de las instrucciones que dicte la Conselleria competente “para el desarrollo de la actividad”.

El artículo menciona la obligación de los conciertos como la Atención Temprana de cumplir las instrucciones, sin tener en cuenta que la función de estas es establecer directrices técnicas, aclaraciones o interpretaciones, fundamentalmente. En esa línea, las instrucciones suelen desarrollar o complementar otras normativas superiores con carácter reglamentario, que precisan de este tipo de aclaraciones. No obstante, en el caso de la Atención Temprana, nunca ha existido esa normativa superior, y por ello, las Instrucciones 3/2020 y 3/2022 han tratado de guiar y ordenar su funcionamiento por sí mismas, sin tener en cuenta que algunas de las cuestiones que se estaban regulando tenían carácter reglamentario, con todas las consecuencias jurídicas que ello supone. A continuación, observaremos con más detenimiento en qué puntos se observa este carácter y la fundamentación de ello en base a la jurisprudencia, que afirma que las instrucciones “no deben tener incidencia ni vinculación alguna para los terceros administrados”.

En este sentido, la Instrucción 3/2022, incluye ciertas consideraciones que afectan directamente a los derechos de los usuarios de atención temprana. Concretamente, **en su punto 2.2 sobre “Intensidad de las sesiones”** se dispone textualmente “con carácter general, para las nuevas solicitudes de atención temprana, una intensidad de tratamiento inicial de una semana”. Se trata de una afirmación que **incide directamente en los nuevos usuarios** que precisen de la cobertura que ofrecen estos centros, afectando a su derecho a que se les preste el servicio en condiciones de igualdad y no discriminación, cuestiones en las que profundizaremos más adelante. En los motivos de fondo, se analizará exhaustivamente cómo se ha desarrollado la cuestión de la intensidad de las sesiones, y veremos con más detenimiento, aspectos que determinan su carácter reglamentario.

La cuestión fundamental es que es una afirmación que manifiesta el carácter normativo de la instrucción por incidir directamente en los terceros administrados, excediendo los límites impuestos por el artículo 6 y adquiriendo por ende una naturaleza reglamentaria que se aleja de la Instrucción meramente organizativa e interna lo que supone, en consecuencia, que es contraria a Derecho. La regla general de este tipo de Instrucciones es “aclarar o interpretar para conseguir una interpretación homogénea” (STS 215/2021) lo dispuesto en normativas superiores jerárquicamente como pueden ser Decretos, Reglamentos u Órdenes. En este caso, al no existir una normativa superior que cumpla con estas características, la Instrucción se extralimita en sus funciones imponiendo cuestiones que no les competen y que implican un mayor grado de control administrativo, teniendo en cuenta que este tipo de disposiciones se aprueban sin ningún tipo de acción procedimental.

Por el contrario, existen otras cuestiones de la Instrucción que sí gozan de un carácter meramente interno dirigido a los CAT, como son la tipología de las sesiones (punto 2.1) o la teleintervención o el cómputo de sesiones, en tanto en cuanto son cuestiones técnicas relacionadas con el funcionamiento del Centro que no tienen ninguna incidencia trascendental en los derechos de los usuarios. Es en esa diferenciación dónde realmente se observa el carácter reglamentario de la presente Instrucción.

Remontándonos un poco en el tiempo a la anterior Instrucción (3/2020), podemos observar la forma con la que aclara las cuestiones relativas a la intensidad de las sesiones, dejando mucho más margen de decisión a los profesionales del centro para adaptar la regularización de las sesiones a las necesidades propias de cada niño o niña, junto a su familia.

No obstante, la Instrucción 3/2020 también contiene una serie de preceptos que se alejan del contenido propiamente de carácter interno que deben tener las instrucciones con carácter general, a tenor del artículo 6. En este sentido, en su punto 7 concretamente, la Instrucción también se extralimita organizando una serie de cuestiones que inciden directamente en los terceros administrados, yendo más allá de unas simples directrices técnicas para los CAT. El motivo de ello reside en que está entrando a regular las modalidades de acceso a este servicio asistencial, incidiendo directamente en la posibilidad



que van a tener los usuarios o no de acceder a dicha prestación. Debido al carácter de este procedimiento establecido para el acceso a los CAT, se aduce la naturaleza reglamentaria de la Instrucción, ya que nos encontramos ante un mecanismo que precisa de un control administrativo, al cual las Instrucciones no están sometidos por su imposibilidad de ser susceptibles de impugnación.

Por lo observado en ambas Instrucciones, podemos observar un patrón por el cual debido a la inexistencia de una normativa de rango superior, estas tratan de incorporar cuestiones que no les competen de rango reglamentario y que consecuentemente, deben someterse al procedimiento administrativo y el control que ello implica, en base a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, concretamente en su Título VI.

En esta misma línea, y realizando un análisis comparativo, en otras Comunidades Autónomas, sí que observamos la existencia de una normativa superior en lo que concierne a la Atención Temprana. Algunos ejemplos de ello son:

- ✓ Decreto 46/2015, de 7 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la coordinación en la prestación de la atención temprana en la Comunidad de Madrid y se establece el procedimiento para determinar la necesidad de atención temprana.
- ✓ Decreto 45/2014, de 1 de abril, de modificación del Decreto 261/2003, de 21 de octubre, por el que se regulan los servicios de atención precoz.
- ✓ Ley 1/2023, de 16 de febrero, por la que se regula la atención temprana en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### **3.2. El incumplimiento del procedimiento previsto para la elaboración de reglamentos**

De todo cuanto se ha indicado se deduce que es fundamental en esta materia la presencia de una norma de rango superior al de las instrucciones que comprenda una regulación de los aspectos esenciales de la prestación de Atención Temprana, adecuando su contenido al Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Un procedimiento que incluye trámites tan importantes para la efectividad del servicio y la consideración de los profesionales que la imparten como la consulta pública a la que se hace referencia en el artículo 133. Dicho artículo estipula lo siguiente, “se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas”. Entre otros, la consulta trata sobre los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Por otro lado, cabe remarcar que, como este tipo de prestación asistencial “afecta a los derechos e intereses legítimos de las personas”, se hace necesaria que en la consulta pública se tenga en consideración a todos los afectados, incluidas las organizaciones que representen a estos colectivos, en base al mismo artículo 133. Asimismo, existe otra serie de trámites que una disposición de carácter reglamentario debería atravesar para su aprobación y posterior entrada en vigor:

1. Adecuarse a los principios de buena regulación (eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia) y someterse periódicamente a una evaluación normativa, cuyos informes se harán público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora.
2. Formar parte de un Plan Normativo previo que contenga la iniciativa reglamentaria que se pretenda aprobar al año siguiente, siendo este publicado en el Portal de Transparencia.

Paralelamente, la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano, también incluye ciertas cuestiones procedimentales que deben cumplir los reglamentos, dentro del ámbito territorial valenciano. De este modo, se observan ciertos aspectos trascendentes como la reiteración de ofrecer audiencia a interesados y entidades representativas que defiendan sus intereses (artículo 43). También se hace referencia a la necesidad de realizar los informes que se consideren oportunos en relación con el objeto del reglamento. Además, durante el proceso será preceptiva la emisión por parte de la Abogacía General de la Generalitat de un informe, que se trasladará al Consell Jurídico Consultivo, y por último, remitido al Conseller, antes de ser aprobado definitivamente.

En conclusión, la elaboración de una norma reglamentaria para regular la Atención Temprana es una cuestión necesaria para que la regulación de la prestación del servicio se produzca adecuadamente y con garantías. Hasta el momento, las instrucciones no han podido ejercer correctamente esta función debido a su limitación en lo referente al contenido que pueden incluir, tendiendo por ello a extralimitarse, y consecuentemente, no ser conformes a Derecho. Desarrollar una normativa con rango reglamentario es la única manera de respetar tanto los derechos de las familias, como la deontología de los profesionales de los CAT, siguiendo un procedimiento administrativo que les otorgue esa capa de protección frente a la arbitrariedad de las Instrucciones.

### **3.3. La impugnación de la Instrucción 3/2022**

En epígrafes anteriores del Informe hemos visto la complejidad jurisprudencial que tiene la cuestión de impugnación de las Instrucciones, así como el lugar especial que ocupa la Instrucción 3/2022 por no enmarcarse dentro del ámbito administrativo, sino de la acción concertada, sin existir ningún precedente de cómo se trata la impugnación en esta situación. En cualquier caso, la vía de impugnación para la Instrucción 3/2022 es clara: **el recurso indirecto.**

Antes de explicar cómo fundamentar este recurso, cabe explicar brevemente por qué descartamos otras vías de impugnación, como son la impugnación directa o por el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales. En ambos casos, el plazo para su interposición se ha cumplido, siendo este de 2 meses y 10 días, respectivamente. Por ende, ninguno de ellos prosperaría. En este sentido, solo existe la opción de continuar por la vía indirecta, atacando un acto de aplicación de la Instrucción 3/2022, que nos permita determinar la ilegalidad del contenido de la Instrucción en sí mismo.

Ese acto de aplicación debe estar relacionado con la intensidad de las sesiones, en tanto en cuanto es el punto de la Instrucción que puede tener una manifestación más evidente y sencilla, además de carácter reglamentario más claro por su condicionamiento de los derechos de los ciudadanos. De este modo, se puede elegir un acto administrativo como la denegación de ampliación de las sesiones en casos justificados por los propios CAT, realizadas por los equipos de atención temprana de las Direcciones Territoriales. Este recurso deberá basarse, asimismo, en la inexistencia de estipulación de criterios para su decisión, de acuerdo con lo que se desarrollará en después en los Motivos de Fondo, epígrafe 3º. Otro ejemplo de acto administrativo en aplicación de esta Instrucción al que podemos hacer referencia es el documento para las nuevas solicitudes que recoja la intensidad del tratamiento inicial de una sesión semanal.

En cualquier caso, independientemente del acto de aplicación que se impugne indirectamente, la intención es que se analice el contenido de la Instrucción para comprobar su validez, y en ese sentido, agrupar todos los motivos en contra de la validez de la Instrucción 3/2022 que aparecen en este Informe.

Por otro lado, es importante tener en cuenta quién tiene capacidad para ejercer la acción de impugnación, es decir, la **legitimación activa**. En este sentido, existe una amplia lista de personas legitimadas ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (artículo 19 LJCA), sin establecer ningún tipo de distinción entre la tipología directa o indirecta, empezando por cualquier usuario, persona física o jurídica, que ostente un derecho o interés legítimo. En este sentido, cualquier persona que guarde relación con el objeto de la Instrucción 3/2022, es decir, la Atención Temprana, está legitimada a ejercer la acción de impugnación, ya sean los profesionales y directores de los CAT o las propias familias afectadas. Asimismo, también se permite en cuestiones relacionadas con derechos e intereses legítimos colectivos, como es el caso, la legitimación de corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos y entidades que los defiendan. No obstante, la mejor opción es optar por las propias familias de los niños que reciben la prestación asistencial, en la medida en que son los afectados directamente por el contenido de la Instrucción 3/2022, limitando derechos de carácter fundamental, como puede ser la opción de acceder al servicio en igualdad de condiciones que el resto.

En resumidas cuentas, en caso de impugnar la Instrucción 3/2022, se deberá proceder mediante el recurso indirecto, siguiendo los pasos que acabamos de exponer. Y para la legitimación de dicha acción impugnatoria, lo más conveniente, por el perjuicio que les conlleva, es que sea presentada por las familias.

#### **3.4. Aprobación del DECRETO 27/2023, de 10 de marzo, del Consell, *por el que se regulan la tipología y el funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales, y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales. ¿La solución a todos los problemas?***

La respuesta es totalmente lo contrario, la aprobación de este Decreto no ha hecho más que consolidar una de las ideas que trata de fundamentar este Informe: la necesidad de una normativa de carácter reglamentario que regule la Atención Temprana y todo el funcionamiento de los CAT (ahora CDIAT con este nuevo Decreto). A continuación, iremos exponiendo las razones por las cuales este reciente Decreto no resuelve la problemática existente hasta ahora:

En primer lugar, se trata de un reglamento que incluye todos los centros, servicios y programas de los servicios sociales. Es decir, es genérico y no entra a analizar ninguno de ellos de manera exhaustiva, lo que conlleva la aparición de dificultades en su interpretación, generando incertidumbre en los profesionales y directores de los CAT, que siempre tienen que recurrir a la realización de un documento en el que exponen todas las dudas generadas por las recientes normativas sobre la Atención Temprana. Sucedió con la Instrucción 3/2022 y nuevamente, con este novedoso Decreto 27/2023. Una situación evitable con la realización de una normativa reglamentaria dirigida exclusivamente a la Atención Temprana, en la que se tenga más en cuenta las preferencias de los propios interesados, como hacen otras CCAA, a cuyas normativas hicimos referencia anteriormente.

En segundo lugar, y entrando más en el propio contenido, encontramos una serie de contradicciones entre la orden de concierto firmada con la Generalitat (con vigencia para los próximos 4 años) y el propio Decreto. Contradicciones que se manifiestan principalmente en la metodología que deben seguir los Centros, que gozan de una mayor libertad en dicha orden que en este nuevo Decreto, que se limita a establecer una única metodología consistente en la realización prioritaria de las sesiones en el entorno familiar, precisando cualquier otra modalidad de la “justificación y motivación conveniente”, sin tener en cuenta las circunstancias de cada Centro y la de los profesionales que la integran. Asimismo, en lo que concierne a los perfiles profesionales que conforman estos Centros, desaparece la figura del Técnico de Atención Temprana, sin establecerse ningún criterio para saber qué sucederá con esta figura que, hasta la entrada en vigor de este Decreto, era necesaria en todos los Centros. Por otro lado, se establece, con carácter obligatorio, una franja horaria en la cual los Centros deberán permanecer abiertos. Sin embargo, para las sesiones en el entorno, el Decreto establece que “se

adecuarán a las necesidades horarias de las familias y de los contextos”. Aunque el enfoque de este informe no es laboral, puede ser potencialmente conflictiva la compatibilidad del establecimiento de esta obligación con la normativa laboral, ya que no se adapta a ninguno de los supuestos de distribución de la jornada establecidos en el Estatuto de los Trabajadores. Ambas cuestiones, tanto la relativa a la prioridad de las sesiones en el entorno como la que corresponde a los horarios de los trabajadores, se tratarán en este Informe más adelante en los motivos de fondo.

Asimismo, en lo que concierne a los perfiles profesionales que conforman estos Centros, desaparece la figura del Técnico de Atención Temprana, sin establecerse ningún criterio para saber qué sucederá con esta figura que, hasta la entrada en vigor de este Decreto, era necesaria en todos los Centros. Hasta el momento, la labor del Técnico en Atención Temprana consistía en abordar el desarrollo de los niños con trastornos desde una perspectiva que engloba aspectos psicomotrices, logopédicos, psicológicos o fisioterapéuticos. Tras la aprobación de este nuevo Decreto, la situación de esta figura en concreto se convierte en una incógnita para los CAT, sin saber si se adaptará concretamente a la categoría profesional propia de alguna de las funciones que tenía anteriormente o si, por el contrario, todos los profesionales del Centro deberán reunir todas las características que reunía este trabajador.

Una vez analizado el contenido de este Decreto, llegamos a la conclusión de que se ha aumentado la problemática que ya venían provocando las Instrucciones de 2020 y 2022, además de que se han introducido nuevas contradicciones que no garantizan un clima de seguridad a los CAT, que no tienen claro su propio régimen de funcionamiento.

Para terminar el análisis de este Decreto, cabe hacer referencia a uno de sus aspectos más importantes en términos formales, y que, además, nos sirve de apoyo para la fundamentación de este Informe. En este sentido, se establece lo siguiente: “las solicitudes de atención en los centros de desarrollo infantil y atención temprana, la valoración, la intensidad, la derivación y el alta **se regularán en normativa específica**”. No obstante, no existe ninguna normativa de este tipo que regule dichos aspectos, ya que su desarrollo se encuentra en las Instrucciones mencionadas durante el Informe, y estas no gozan de carácter normativo. En su caso, contemplar estas Instrucciones como normativas implicaría afirmar su carácter reglamentario, y por ende, su nulidad por no adecuarse a los procedimientos establecidos para este tipo de disposiciones.

### **3.4.1. ¿Cómo se puede impugnar este Decreto?**

En este caso, por su carácter de norma reglamentaria, cabría la posibilidad de ser impugnado tanto directa como indirectamente, mediante un recurso contencioso-administrativo o contra sus actos de aplicación, respectivamente. Aunque hay que tener en cuenta que, por su entrada en vigor el día 23

de marzo (un día posterior a su publicación en DOCV) el plazo para su impugnación directa termina el día 23 de mayo de 2023. En el caso de la impugnación indirecta, como hemos visto anteriormente con la Instrucción 3/2022, no hay plazo. En este caso, buscar un acto de aplicación del Decreto será clave para estructurar este recurso y permitir que posteriormente, se entre a analizar judicialmente el contenido del Decreto.

#### 4. MOTIVOS DE FONDO

La atención temprana tiene como finalidad garantizar que todos los niños y niñas estén en igualdad de condiciones y de oportunidades para el libre desarrollo de su personalidad. Sin embargo, no todos los niños tienen las mismas necesidades y capacidades, algunos sufren trastornos en su desarrollo que requieren una intervención especial por parte de equipos multiprofesionales formados por psicólogos, pedagogos, fisioterapeutas, logopedas, técnicos en atención temprana, maestros, trabajadores sociales, y terapeutas ocupacionales.

Este derecho a la atención temprana, aunque no está expresamente recogido en el ordenamiento jurídico, sí que está íntimamente ligado a varios preceptos de su normativa. De hecho, a lo largo de los motivos de fondo extraídos, se analizan diferentes preceptos del ordenamiento jurídico relacionados con aspectos esenciales de la atención temprana, recogidos en la Instrucción nº3/2022.

En estos motivos se trata de exponer todas aquellas cuestiones observadas, una vez analizada la Instrucción objeto de estudio. Con ello se trata de establecer las contradicciones y vulneraciones, así como el incumplimiento de ciertos principios recogidos en ambas instrucciones, que son garantizados en diversos preceptos de nuestro ordenamiento jurídico. Incumplimiento que, como también desarrollaremos en este apartado, se consolida con el nuevo Decreto 27/2023, de 10 de marzo, del Consell.

Entre los diferentes principios encontramos, en primer lugar, que la Instrucción vulnera el principio de igualdad, equidad, no discriminación y universalidad. En segundo lugar, se detecta que incurre en ciertas ambigüedades y arbitrariedades, además de considerarse que el cómputo de las sesiones fuera del centro que realiza la instrucción 3/2022 es arbitrario y no se encuentra motivado. En tercer lugar, se analizará otro motivo importante de fondo sobre la Instrucción 3/2022 en relación al procedimiento por el cual el equipo de las Direcciones Territoriales revisará los casos concretos que demanden de una mayor intensidad de las sesiones, ya que en la Instrucción no se hace referencia alguna al mismo. Por último, haremos una breve explicación sobre la vulneración a la libertad y la autonomía de los profesionales que se dedican a la prestación de servicios en atención temprana que supone.

#### **PRIMERO.- La instrucción nº3/2022 incumple los principios de igualdad, equidad y no discriminación**

Por lo que respecta a estos tres principios generales, cabe mencionar el carácter explícito que le da la Instrucción en lo que respecta a la prestación de servicios en Atención Temprana. En ella se determina que los niños y niñas que requieren de intervención en Atención Temprana *tienen el derecho de disponer de recursos para su tratamiento como prestación garantizada y gratuita, en condiciones*

*de igualdad y equidad, con arreglo al principio de universalidad que establece la Ley de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana. Servicios que deben ser de calidad y equitativos.*

Ahora bien, cuando se plasma la prestación de estos servicios en el texto de la instrucción que modifica a la nº3/2020, nos encontramos con que dichos principios no se ven garantizados y que no todos los titulares de derechos subjetivos reconocidos en el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales están siendo tratados bajo las mismas condiciones. Y es que, con la modificación incluida en la Instrucción nº 3/2022 se producen algunos cambios significativos que no garantizan ese principio de igualdad entre todos los niños que se encuentran en Atención Temprana. Así, la instrucción nº 3/2022, en su apartado sobre la intensidad de las sesiones de atención directa, establece que *“para las nuevas solicitudes de atención temprana, con carácter general, la intensidad del tratamiento inicial será de 1 sesión semanal”*. Además, únicamente podrá concederse más de una sesión semanal de forma excepcional, cuando el equipo de profesionales del CAT de forma motivada justifique dicha necesidad, y todo ello, tras una evaluación individualizada. Para su concesión, deberá revisarse la propuesta y validarse por el equipo de atención temprana de las Direcciones Territoriales, a la cual haremos mención en motivos posteriores.

En contraposición a este número de sesiones, en la Instrucción nº 3/2020, de 3 de junio de 2020, el número de sesiones adecuadas se determinaba desde un primer momento en función de las necesidades del menor. Determinadas estas, se establecerían 1 o 2 sesiones semanales, otras sesiones de seguimiento tanto quincenal, mensual como trimestral y otras sesiones intensivas (1 y 2), que supondrían la realización de más de 2 sesiones semanales.

Esta diferencia de trato entre antiguos y nuevos usuarios que introduce la Instrucción de 2022 se recalca de nuevo en las respuestas aportadas por la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana y el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales. Cuando habla de la intensidad de las sesiones, insiste en que la Instrucción nº 3/2022 dispone que *“con carácter general, las nuevas solicitudes de atención temprana tendrán una intensidad de tratamiento inicial de 1 sesión semanal”*. Y, con ello, que al resto de niños se les impartirán las sesiones programadas en el PIAT a no ser que deba realizarse algún tipo de modificación.

Con ello, se introduce una desigualdad de trato entre los anteriores y nuevos solicitantes del servicio de intervención en Atención Temprana que incide y afecta de forma directa en el desarrollo de los niños y niñas que necesitan de estos servicios para el correcto desarrollo personal y de inclusión social. Esta desigualdad supone una vulneración de preceptos de normativas de rango superior por la Instrucción. Algunos de los preceptos que recogen estos principios de igualdad, equidad y no discriminación son:



1. La Constitución Española de 1978, como norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, en la que se recogen los principios de igualdad y no discriminación como primeros derechos fundamentales, en el artículo 14<sup>1</sup>.
2. Específicamente en relación con la materia objeto de estudio de este informe, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. En ella se concreta tanto qué se entiende por violencia, y, a su vez, lo que se entenderá como buen trato. Se entiende que existe un buen trato cuando se respetan los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, promoviendo activamente, entre otros, los principios de igualdad de oportunidades y prohibición de discriminación entre ellos (artículo 1 y 4). Siendo esta consideración directamente contraria con el fundamento de la modificación de la Instrucción, ya que se deriva una desigualdad y discriminación de forma directa entre los niños que se suscriben de nueva solicitud para la prestación de servicios de intervención temprana, con los niños que ya se encontraban en dicha intervención regulada por la Instrucción nº 3/2020 de 3 de junio de 2020.
3. La Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, que de hecho es citada en la instrucción en cuestión, tal y como se menciona al inicio de este apartado. En esta ley cabe destacar los artículos 1 a)2, el 5.23, el 94 y el 865.
4. La Ley 28/2016, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia. Son de interés en esta ley los artículos 3<sup>6</sup>, que incluye los principios rectores, el 36<sup>7</sup>, apartado primero, 91<sup>8</sup> y 169<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Art 14 CE: Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

<sup>2</sup> Art 1 a) Ley 3/2019: “Promover la universalidad del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales garantizando, en condiciones de igualdad, equidad y justicia, el derecho subjetivo al Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales.”

<sup>3</sup> Art 5.2 Ley 3/2019: “garantizar el ejercicio de aquellos derechos sociales que le son propios, favoreciendo la inclusión social, la autonomía y el desarrollo personal, la convivencia, la igualdad de oportunidades y la participación social”.

<sup>4</sup> Art 9 Ley 3/2019: “en condiciones de igualdad, dignidad y privacidad, sin discriminación alguna por circunstancia personal o social y con residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunitat Valenciana”.

<sup>5</sup> Art 86 Ley 3/2019: “Las administraciones públicas valencianas valorarán los planes de igualdad, la promoción y cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible, las cláusulas sociales, saludables y medioambientales, de conformidad con la normativa vigente, en los procedimientos de concesión de los conciertos”.

<sup>6</sup> Art 3.5 Ley 28/2016: La igualdad de trato y la no discriminación por razón de nacimiento, sexo, orientación sexual, identidad o expresión de género, edad, núcleo familiar, ideología, nacionalidad, etnia, religión, lengua, cultura, opinión, diversidad funcional o discapacidad, o cualesquiera otras condiciones o situaciones personales, familiares, económicas o sociales, tanto propias del niño, niña o adolescente como de su familia.

<sup>7</sup> Art 36.1 Ley 28/2016: Todos los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud y a la atención sanitaria integral adaptada a sus necesidades, diferenciada de los adultos y en espacios amigables sin discriminación por razones sociales, económicas, familiares, de género, diversidad funcional o discapacidad, edad, lugar de residencia, país de origen o de cualquier otra índole.

<sup>8</sup> Art 91 apartado d) de la Ley 28/2016: La equidad y la inclusión de cualquier grupo social de niños, niñas o adolescentes, adoptando las medidas necesarias para que no sean discriminados y accedan en condiciones de igualdad a la acción protectora.

<sup>9</sup> Art 169 apartado p) de la Ley 28/2016: Garantizar la plena accesibilidad e inclusión total de niños, niñas y adolescentes con discapacidad y diversidad funcional al entorno cultural, de ocio, deportivo, así como a los bienes y servicios.

5. La Ley 11/2003 sobre Estatuto de las Personas con discapacidad, donde incluye el principio de no discriminación en su artículo 410 apartados 1 y 5.
6. El Decreto 181/2017 de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la CV por entidades de iniciativa social, destacando los artículos 411(apartado c y f) y 10.212.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha establecido algunos requisitos que serían constitutivos de vulneración del principio de igualdad y no discriminación en la STC 11/2013, de 28 de enero. Entre estos requisitos, se considerará que existe vulneración del principio de igualdad y no discriminación *cuando haya ausencia de toda motivación que pueda justificar el cambio de criterio establecido*. Se exige que el aplicador del derecho *no pueda cambiar de forma caprichosa el sentido de decisiones adoptadas anteriormente en casos sustancialmente iguales, sin una argumentación razonada que justifique la nueva solución adoptada*. Además, constituye como un criterio esencial para limitar el trato desigual que *“el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho, cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional”* (González-Trevijano Sánchez) (STC 49/1982, de 14 de julio, 76/1990, de 26 de abril y 39/2002, de 14 de febrero, entre otras).

En este caso, ya no es que se trate de casos sustancialmente iguales, sino que son casos de iguales características, en la que por el mero hecho de ser nuevas solicitudes a partir de la modificación de 2022 no se les aplica más de la sesión semanal establecida.

En definitiva, el derecho a la igualdad y no discriminación que reconoce nuestro ordenamiento jurídico queda plasmado específicamente a lo largo de la normativa sectorial analizada. Por ello, la Instrucción nº 3/2022 incumple con ambos principios ya que nos encontramos con una clara desigualdad

---

<sup>10</sup> Art 4.1 Ley 11/2003: Principio de no discriminación, sin que pueda prevalecer discriminación alguna, tanto directa como indirecta, por motivo de discapacidad, ni discriminación en la forma de negarse a facilitar los ajustes razonables, para que el derecho a la igualdad de trato sea real y efectivo.

Art 4.5 Ley 11/2003: Principio de igualdad de oportunidades: se garantizará el acceso de las personas con discapacidad a los bienes y recursos generales de la sociedad, si es necesario a través de recursos complementarios y, en cualquier caso, eliminando toda forma de discriminación y limitación que le sea ajena a la condición propia de dichas personas. En la aplicación de este principio, las Administraciones Públicas tendrán en cuenta las necesidades particulares de las personas o colectivos de personas con discapacidad, sobre todo en cuanto hace al diseño y provisión de servicios y recursos específicos para cada una de ellas, procurando garantizar la cobertura territorial.

<sup>11</sup> Art 4 apartado c) del Decreto 181/2017: Igualdad, garantizando que en la acción concertada quede asegurado que la atención que se preste a las personas usuarias se realice en plena igualdad con aquellas que sean atendidas directamente por la administración.

Art 4 apartado f) del Decreto 181/2017: No discriminación, estableciendo condiciones de acceso a la acción concertada que garanticen la igualdad entre las entidades que opten a ella.

<sup>12</sup> Art 10.2 del Decreto 181/2017: Las personas que reciban prestaciones en los centros y servicios sometidos al régimen de acción concertada recibirán las mismas prestaciones sociales y tendrán los mismos derechos y deberes que el resto de personas que utilicen los centros o servicios de titularidad pública.

entre los nuevos solicitantes del servicio de intervención en atención temprana con aquellos que recibían esta misma prestación de servicios con anterioridad a la modificación del 2022.

## **SEGUNDO. - La instrucción nº3/2022 incumple el principio de universalidad**

Lo expuesto sobre el motivo primero de igualdad implica, asimismo, que no se siga uno de los principios rectores por los que han de orientarse los servicios sociales valencianos: el principio de universalidad.

En virtud del mismo, concretamente, *se garantizará el derecho a los servicios sociales en condiciones de igualdad, accesibilidad universal y equidad a todas las personas con residencia efectiva en todo el territorio de la Comunitat Valenciana*<sup>13</sup>. Asimismo, a las prestaciones y servicios incluidos en el catálogo del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales tendrán derecho las personas usuarias en condiciones de accesibilidad universal<sup>14</sup>. De este modo, serán las administraciones sanitarias, educativas y los servicios sociales competentes los que garanticen universal e integralmente la atención temprana orientada a niños entre 0 y 6 años con alteraciones o trastornos en el desarrollo o riesgo de padecerlos<sup>15</sup>.

Como vemos, se establece en distintas normas con rango de ley -rango superior a la instrucción objeto de análisis- la aplicación del principio rector de universalidad. Este principio, debe ser una orientación para la actuación de las Administraciones Públicas además de que define el parámetro con arreglo al cual se deben establecer las políticas, normas y procesos de la atención temprana.

De nuevo, se observa una vulneración a la universalidad que deben garantizar los servicios sociales ya que, de la propia definición de este concepto se extrae la idea de que todos los niños situados en la franja de edad de 0 a 6 años con riesgo de padecer o padeciendo algún tipo de trastorno de desarrollo tienen derecho a recibir atención temprana.

Y, a pesar de que la instrucción 3/2022 recoge expresamente el derecho de los “niños y niñas que requieren de intervención en Atención Temprana a disponer de los recursos para su tratamiento, como prestación garantizada y gratuita, en condiciones de igualdad y equidad, con arreglo al principio de universalidad que establece la Ley de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana”, podemos afirmar que, al igual que se fundamentaba en el motivo anterior, la instrucción no cumple con este principio, ya que en la práctica estas garantías establecidas legalmente no se hacen efectivas.

---

<sup>13</sup> Art. 6.1 a) de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana

<sup>14</sup> Art. 10.1 m) de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos en la Comunitat Valenciana

<sup>15</sup> Art. 12.5 de la Ley 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia

En definitiva, la vulneración de la instrucción con respecto a los principios mencionados anteriormente (igualdad, equidad y no discriminación), implica a su vez que no se cumpla con la aplicación principio de universalidad, especialmente al tratar la cuestión de las nuevas solicitudes de atención temprana cuando establece: *“para las nuevas solicitudes de atención temprana, con carácter general, la intensidad del tratamiento inicial será de 1 sesión semanal”*. Este cambio de trato conlleva un menor número de sesiones para los menores que sean de nuevo ingreso, lo que implica una pérdida en la calidad del servicio que, teóricamente, se debería garantizar cuando se expresa: *“De otra parte, la ciudadanía tiene derecho a recibir unos servicios y prestaciones públicas de calidad, equitativos que se extiende a los servicios concertados que integran el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales”*.

En definitiva, la instrucción 3/2022 está vulnerando la esencia del principio de universalidad por el que todos, en este caso los niños y niñas de 0 a 6 años, tienen los mismos derechos simplemente por esta condición.

**TERCERO. El cómputo de las sesiones fuera del centro que realiza la instrucción 3/2022 es arbitrario y no se encuentra motivado.**

En lo que concierne a la diferencia en términos de **cómputo entre las sesiones que se llevan a cabo en el centro y entre las que se realizan en el entorno**, la instrucción 3/2022 no ofrece una explicación para esa diferencia, simplemente enuncia que: *“1 sesión en el entorno equivaldrá a 1,56 sesión en el propio centro”*, siendo este cómputo una novedad, pues la instrucción 3/2020 no establece cómputo alguno en función de si las sesiones se ofrecen en el centro o en el entorno. Así pues, debido a la importancia que implican ambos tipos de sesiones para la atención temprana en sí, se precisa una **motivación que responda a esa distinción en el cómputo** que fundamente la razón por la que han de computarse en esa determinada proporción. Especialmente, teniendo en cuenta que, por la materia que se trata, no es una cuestión que pueda establecerse de manera general y arbitraria para la totalidad de los CAT de la Comunidad Valenciana, pues se deberían considerar multitud de criterios que variarían según el CAT que se trate, lo que nos indica que lo más idóneo hubiese sido que estos hubieran disfrutado de mayor poder de decisión en el establecimiento de dicho cómputo, atendiendo a sus propias características y otras variables relevantes para realizar las sesiones en el entorno.

Entre estas, podemos mencionar la importancia del ámbito territorial, aspecto que se debería de tener en cuenta en función de la cantidad de usuarios a los que trate cada CAT y el lugar donde estos residan. En este sentido, la totalidad de sesiones en el entorno requerirán un desplazamiento, que serán de mayor complejidad en los centros que no disfruten de una sectorización, en los que la mayoría de usuarios residirán en otras localidades. Esto implica que la duración de los trayectos podrá ser de gran variabilidad, lo que a su vez conlleva que el desplazamiento también pueda requerir una inversión de tiempo muy distinta en función del destino de la sesión, tiempo que será independiente al que se destine

a la realización de dicha sesión, siendo los perjudicados de todo ello los profesionales que prestan el servicio.

Además, después de la adopción del Decreto 27/2023, de 10 de marzo, del Consell, por el que se regulan la tipología y el funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales, y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, la importancia de la motivación en lo relativo a las sesiones en el entorno aumenta. Así, el Decreto ya expresa concretamente la prioridad de las sesiones en el entorno respecto al resto, pero limitándose a expresar que se llevarán a cabo de manera prioritaria sin especificar cómo esto afectará a la totalidad de variables que se ven afectadas. Así pues, concretamente el Decreto 27/2023 únicamente recoge: “La intervenció es durà a terme prioritariament en els entorns naturals: domicili, escola o aquells que indique i aconselle el cas concret”. En este sentido, no hace alusión alguna a los criterios que marcarán si una sesión se lleva a cabo en el entorno o en el centro, tampoco explica el motivo por el que el CDIAT no se incluye dentro del entorno natural del niño/a, ni tienen en cuenta la realización de los desplazamientos que mencionamos anteriormente y la cantidad de variables que esto implica: los técnicos pueden no disfrutar de vehículo propio; no haber una red adecuada de transporte público que permita el desplazamiento; el tiempo del desplazamiento y cómo este influye. Además, el desplazamiento también es relevante a nivel económico, pues el decreto tampoco hace alusión a cómo se compensarán económicamente los desplazamientos y las dietas a los centros, ni si se incluirá en el concierto sin modificación económica alguna o suficiente.

Todo ello afecta directamente sobre el horario de trabajo, al que también hace referencia el Decreto 27/2023 de la siguiente manera: “Els centres romandran oberts en horari de mati i vesperada, entre les 8:00h y les 19:00h. La intervenció en l’entorn sociofamiliar i en el context escolar o altres contextos s’adecuaran a les necessitats horaries de les famílies i dels contextos”. Sin embargo, la ambigüedad de lo recogido deja varios interrogantes al respecto por la difícil conciliación laboral de los equipos técnicos si han de adaptarse al horario de las familias, por lo que se debería desarrollar cómo se llevará a cabo dicha adaptación pues, a priori, parece perjudicial para los prestadores del servicio en términos de horario laboral.

Siguiendo con la falta de motivación, lo mismo ocurre con la ratio de atención por plaza financiada, que fue la instrucción 3/2020 la que lo estableció: “por cada plaza financiada se atenderá a 1,71 usuarios al mes, al menos”. Esta ratio se mantiene en la instrucción 3/2022: “De acuerdo a la Instrucción 3/2020, con relación a la ratio de atención por plaza financiada se atenderá, por su carácter ambulatorio, a 1,71 usuarios al mes, al menos”, pero en su fijación en estas normas no hay una motivación que explique dicho establecimiento, cuando el deber de motivar, según la STS, rec. 451/2001, de 3 de diciembre, es “un derecho subjetivo público del interesado no solo en el ámbito

sancionador sino en todos los sectores de la actuación administrativa: la Administración ha de dar siempre y en todo caso, razón de sus actos, incluso en el ámbito de su potestad discrecional, cuyos elementos reglados (competencia, adecuación a los fines que la legitiman, etc.), cuyos presupuestos, y cuya sujeción a los principios generales son aspectos o facetas que son siempre controlables”.

En definitiva, todo lo expuesto, tanto de la instrucción como del decreto, nos muestra el establecimiento de una metodología general, que no tiene en cuenta las distintas formas de intervenir que se pueden dar, que no se encuentra motivada, no es inclusiva, es ambigua, y por todo ello es arbitraria.

**CUARTO. La Instrucción 3/2022 no hace referencia alguna al procedimiento por el cual el equipo en cuestión de las Direcciones Territoriales revisará el caso concreto que demande una mayor intensidad de las sesiones, sin respetar así los principios y requisitos de los procedimientos administrativos previstos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.**

La instrucción 3/2022, en lo referente a la posible ampliación de las sesiones, se limita a recoger lo siguiente: “Excepcionalmente, tras la evaluación individualizada de cada caso, el equipo de profesionales del CAT puede determinar que el niño/a precisa de una intensidad de tratamiento mayor de 1 sesión semanal. En estos casos, el CAT deberá justificar los motivos por los que el niño/a deba recibir un mayor número de sesiones en el documento Ficha resumen PIAT (Anexo I), en el apartado *C, Tipología de la atención: Justificación*. Cualquier modificación en la programación de sesiones de los niños/as atendidos en los CAT debe ser también justificada. El equipo de atención temprana de las Direcciones Territoriales realizará la revisión de la propuesta y validación, en su caso”. La Instrucción no hace alusión alguna al procedimiento por el que las Direcciones Territoriales aceptarán o no la ampliación requerida, lo que conlleva que tampoco se precise en qué se basará dicha revisión, ni si de darse un silencio este será positivo o negativo, entre otras cuestiones. De manera que esto, por un lado, conlleva que se contradiga uno de los objetivos de la Ley 3/2019, recogido en el art. 1. c): “*Establecer el marco de los instrumentos y las medidas necesarias para que los servicios sociales sean prestados con los criterios, requisitos y estándares óptimos de calidad, eficiencia y accesibilidad*”.

Por otro lado, implica que nos encontramos ante un procedimiento administrativo arbitrario, ya que no se recoge en la Instrucción el procedimiento necesario para establecer dicho sistema, ni encontramos una respuesta por parte de la Administración equivalente en términos de motivación a la exigida a los Centros de Atención Temprana como prestadores del servicio concertado. Y es que, de conformidad con la información facilitada por estos, para la posible modificación de la intensidad de las sesiones no existe un sistema lo suficientemente ágil, concreto ni claro que tenga en cuenta la variabilidad de los casos. Además, cuando existen casos en los que es necesaria una ampliación de

sesiones, y se realiza dicha solicitud de modificación, conforme a los criterios exigidos, y cumplimentando de forma motivada el PIAT, para la correspondiente justificación de la necesidad, la revisión de la propuesta y su posterior validación por el equipo de atención temprana de las Direcciones Territoriales a la que hace referencia la Instrucción, su respuesta es inexistente o, en caso de ser negativa, no se encuentra regulada con las suficientes garantías.

A su vez, continuando con el argumento relativo a que nos encontramos ante un procedimiento arbitrario, si consideramos que nuestra instrucción- la 3/2022- tiene **naturaleza de reglamento**, de conformidad con lo indicado en el punto 3 de este informe, debemos atender a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que en su objeto se incluye la regulación de los principios a los que se ha de ajustar la potestad reglamentaria (art.1.1)<sup>16</sup>. Al mismo tiempo, en su art. 1.2<sup>17</sup> esta ley recoge que se podrán establecer “reglamentariamente especialidades del procedimiento relativas a órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”, tal y cómo se está llevando a cabo en la instrucción 3/2022 objeto de nuestro análisis, como si de un reglamento se tratase. No obstante, dichas especialidades mencionadas resultan sumamente ambiguas en algunas cuestiones que recoge la instrucción 3/2022 y, además, contradicen lo dispuesto por la Ley 39/2015, lo que implica que, como avanzábamos, nos encontremos ante un procedimiento arbitrario por los siguientes motivos:

En primer lugar, porque en lo que concierne a la posibilidad de optar a una ampliación de la intensidad del tratamiento inicial del niño/a, es necesario recalcar que, según la instrucción 3/2022, los CAT deberán justificar los motivos por los que ello se requiere y, posteriormente, se evaluará por el equipo de atención temprana de las Direcciones Territoriales. Sin embargo, infringiendo lo previsto por la Ley 39/2015, no se determina por la instrucción los efectos del silencio administrativo en este caso. Esto es, si este será positivo o negativo, o del plazo existente para entender aceptada o no la petición.

En segundo lugar, porque pese al complejo carácter de esta instrucción -que no regula la actividad de órganos administrativos, sino de entidades externas a la Administración, y que incorpora una regulación que tiene efectos en terceros ajenos a la Administración y a estas entidades sin prever ningún tipo de procedimiento- en relación con la cuestión de la ampliación de la intensidad de las sesiones, los actos administrativos que surjan de dichas peticiones no vienen regulados, como tampoco lo están los

---

<sup>16</sup> Art. 1.1 Ley 39/2015: La presente Ley tiene por **objeto** regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los **principios a los que se ha de ajustar** el ejercicio de la iniciativa legislativa y **la potestad reglamentaria**.

<sup>17</sup> Art. 1.2 Ley 39/2015: Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. **Reglamentariamente** podrán establecerse **especialidades del procedimiento** referidas a los órganos competentes, plazos.

requisitos y detalles del procedimiento a tramitar. Esto constituye una vulneración de la normativa de procedimiento administrativo común, ya que de conformidad con el art. 34 de la Ley 39/2015, los actos administrativos “se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido”.

En tercer lugar porque, a diferencia de lo que ocurre, si dichos actos administrativos deniegan la ampliación de la intensidad de las sesiones requeridas deberían de ser motivados, tal y como recoge el art. 35 de la Ley 39/2015 (“Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: b) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos”). En este sentido, consideramos que, en los actos administrativos que ya se han dado que deniegan la ampliación solicitada, de conformidad con lo que solicitan los propios centros, dicha motivación respaldada con fundamentos de derecho no se está cumpliendo cómo debería, para lo que podemos emplear un ejemplo de un email que deniega la ampliación en cuestión y para justificar su decisión recoge lo siguiente: “El criterio para aumentar las sesiones (máximo 2 semanales) sigue siendo el mismo. Se prioriza que todos los niños y niñas con necesidad de atención temprana reciban al menos 1 sesión semanal, como ya sabes. Se está dando ya esta circunstancia en varios centros y se han autorizado segundas sesiones en momentos concretos de niños sin atender”.

En este aspecto, aunque si atendemos a la jurisprudencia, la STS 1819/2018, de 19 de diciembre declara que: “la motivación escueta o sucinta de todo acto administrativo, si es suficientemente indicativa, no equivale a ausencia de motivación ni acarrea su nulidad, pues la sucinta referencia motivadora no requiere una exhaustiva y completa referencia fáctica y jurídica del proceso conformador de la voluntad administrativa”, no consideramos que esto sea exactamente lo que ocurre con el email mencionado ya que este no cumple con lo que según la STC 116/1998 del 2 de junio, ha de cumplir una motivación suficiente: “no puede ser apreciada apriorísticamente, con criterios generales, requiriendo por el contrario examinar el caso concreto para comprobar si, a la vista de las circunstancias concurrentes, se ha cumplido o no este requisito” y, como se observa en el email expuesto, no se lleva a cabo un análisis del caso concreto para justificar la denegación.

Y, por último, porque la instrucción 3/2022 no lleva a cabo especificación alguna en torno a la notificación de los actos administrativos que surjan a raíz de la petición de una mayor intensidad de las sesiones, en contradicción con lo previsto por el art. 40 de la Ley 39/2015, que prevé que “Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente”.



En definitiva, el hecho de que no se hayan cumplido los artículos mencionados de la Ley 39/2015 comprueba que, como avanzábamos en distintos puntos del informe, el procedimiento para solicitar la ampliación de la intensidad de las sesiones es arbitrario.

#### **QUINTO. -Libertad y autonomía de los profesionales**

La **Atención Temprana**, como hemos indicado previamente, consiste en un conjunto de intervenciones dirigidas a la población infantil de 0-6 años, a la familia y al entorno, que tienen por objetivo dar respuesta lo más pronto posible a las necesidades del niño. Por tanto, se vislumbra que la intervención debe ser **individualizada, flexible y sensible a las necesidades de cada niño y de cada familia.**

Es importante remarcar que, estas intervenciones que deben considerar la globalidad del niño, han de ser **planificadas por un equipo de profesionales** de orientación interdisciplinar o transdisciplinar. Dicha planificación, exige una necesidad de autonomía y libertad por parte de los profesionales, pues cada intervención se adapta a las necesidades concretas de cada niño, estableciéndose **planes individuales (PIAT).**

Esta necesidad de individualidad y de libertad dentro de las actuaciones de los profesionales, se recoge dentro de los objetivos de la propia instrucción. De tal modo, se enuncia como objetivo principal establecer: *“un criterio común y global de atención temprana, sin perjuicio de la singularidad y flexibilidad que requiere la atención de necesidades específicas de los niños y niñas.”*

Esta singularidad y flexibilidad que requiere la atención temprana se ve reforzada a través de los **Códigos Deontológicos** de los diferentes colectivos profesionales que actúan en estos centros. A la hora de analizar estos textos nos centraremos en los tres colectivos de profesionales presentes en la atención temprana: psicólogos, fisioterapeutas y logopedas.

En el *CÓDIGO DEONTOLÓGICO DEL PSICÓLOGO* encontramos en su *Capítulo II: de la competencia profesional y de la relación con otros profesionales* en su **Artículo 16** que:

*“Los deberes y derechos de la profesión de Psicólogo se constituyen a partir de un principio de independencia y autonomía profesional, cualquiera que sea la posición jerárquica que en una determinada organización ocupe respecto a otros profesionales y autoridades superiores.”*

En el *CÓDIGO DEONTOLÓGICO DEL FISIOTERAPEUTA* encontramos en el *Capítulo III: relaciones del/a fisioterapeuta con el/la paciente* en su **Artículo 9** que:

*“2. El acto fisioterapéutico debe estar fundamentado en una atención de calidad humana y evidencia científica y clínica, con el fin de procurar la mayor eficacia y eficiencia en su trabajo y evitando cualquier tipo de presión que pueda ejercer sobre el/la paciente o terceras personas.*

*6. El acto fisioterapéutico ha de ser llevado a cabo con entera autonomía profesional y con las condiciones técnicas necesarias que le permitan actuar con independencia y garantía de calidad, siempre buscando el beneficio del/a paciente.”*

Por último, en el *CÓDIGO DEONTOLÓGICO DEL LOGOPEDA* en el *Título VI: Responsabilidad hacia otras profesiones y organismos profesionales*, en su **Artículo 6:**

*“El logopeda como profesional sanitario, aporta, desde la autonomía de sus conocimientos, su propio criterio profesional en la asistencia que le es atribuida.”*

También encontramos numerosas referencias de la importancia del criterio profesional y su influencia en el tratamiento individualizado que deben recibir los niños tratados en la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana.

En esta línea, destacar, en primer lugar, el artículo 6.3 a)<sup>18</sup>, donde se garantiza, dentro de los **principios rectores metodológicos**, la atención centrada en la persona. Igualmente, encontramos dentro de los **objetivos del sistema público valenciano**, artículo 8<sup>19</sup>, el garantizar una atención integral e individual, así como proteger y atender, de forma personalizada y continuada, a las personas, familias. Por último, en el mismo texto legislativo, en su artículo 10<sup>20</sup>, encontramos como **derechos de las personas usuarias de los servicios sociales:** el recibir una atención personalizada, el disponer de un análisis de necesidades individuales y el elegir las medidas en función de la valoración técnica de los profesionales.

---

<sup>18</sup> Artículo 6.3 a): 3. Principios de carácter metodológico.: a) Orientación centrada en la persona. Se garantizará la atención social personalizada, integral y continua, a partir de una intervención holística y favoreciendo una actuación transversal y coordinada.

<sup>19</sup> Artículo 8. Objetivos del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales: 1.Las actuaciones del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales se orientarán hacia el cumplimiento de los siguientes objetivos: a) Garantizar una atención integral, de carácter individual, familiar, grupal o comunitaria, a las personas que accedan al Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales, que dé cobertura a sus necesidades sociales. y e) Proteger y atender, de forma personalizada y continuada, a las personas, familias o unidades de convivencia que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad, dependencia o conflicto.

<sup>20</sup> Artículo 10. Derechos de las personas usuarias de los servicios sociales.: 1. Todas las personas usuarias de los servicios sociales tendrán derecho a: c) Recibir una atención personalizada integral, a lo largo de su ciclo vital, en la que se consideren los aspectos individuales, familiares y comunitarios. d) Disponer de un análisis de necesidades individuales, familiares o sociales y, en su caso, de un plan personalizado de intervención social, de cuya copia dispondrá por escrito y en formato accesible. i) Elegir libremente entre las medidas o las prestaciones posibles, según la valoración técnica del equipo de profesionales que atiendan su situación.

Esta individualización a través de los criterios de los profesionales de los PIAT se ve claramente perjudicada por lo establecido en la Instrucción 3/2020, concretamente a causa de las **generalizaciones y limitaciones que establece la administración en la Instrucción analizada**.

Principalmente, el perjuicio aparece cuando se establece mediante el documento administrativo la predisposición de establecer una única sesión semanal, generalizando la situación de todos los niños que acuden a la atención temprana y, por tanto, mermando la opinión del profesional.

Además, es necesario recalcar que la posibilidad que se recoge de aumentar la intensidad de las sesiones semanales posee un carácter excepcional. Este carácter excepcional supone que para establecer cualquier otro tipo de planificación es necesaria la autorización de las Direcciones Territoriales así como una justificación adecuada, de acuerdo con un procedimiento que, como hemos visto anteriormente, no cumple con los elementos mínimos previstos por la normativa reguladora del procedimiento administrativo.

Esto conlleva una problemática evidente: la **imposición del criterio de la administración por encima del profesional**. Consideramos que la necesidad de la supervisión y valoración por parte de la administración es una desnaturalización de las necesidades propias de la atención temprana y de las actuaciones profesionales correspondientes, impidiendo y perjudicando la correcta atención a los usuarios que acuden a los centros.

## 5. CONCLUSIONES

Una vez realizado el informe, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. La Instrucción 3/2022 tiene naturaleza reglamentaria en la medida que incide directamente en los terceros administrados, excediendo los límites impuestos por el artículo 6 de la Ley 40/2015, por lo que es contraria a Derecho.
2. La Instrucción 3/2022, a pesar de tener naturaleza reglamentaria, no respeta la Ley 39/2015 al no seguir el procedimiento que en esta se establece.
3. La única vía de impugnación para la Instrucción 3/2022 actualmente es el recurso indirecto, a través de un acto de aplicación relacionado con la intensidad de las sesiones.
4. El reciente Decreto 27/2023 es genérico, no aborda exhaustivamente la Atención Temprana generando confusión en los profesionales y directores de los centros, y se remite a una normativa inexistente. Por ello, no soluciona los problemas existentes en la materia.
5. Con esta Instrucción, la Conselleria de Igualtat i Polítiques Inclusives de la Generalitat, viola en la práctica los principios la centralidad de los derechos humanos y de enfoque de infancia y discapacidad que dice asumir en su discurso oficial y que son de obligado cumplimiento en aplicación de la Ley 3/2019 de Servicios Sociales Inclusivos.
6. La Instrucción 3/2022 incumple los principios de igualdad, no discriminación y universalidad, cuando establece que los nuevos solicitantes tendrán una intensidad de tratamiento inicial de 1 sesión semanal, mientras que en la instrucción anterior se establecían sesiones en función de las necesidades del menor, generando con ello una desigualdad que afecta directamente al desarrollo personal y social de los niños y niñas que necesitan de estos servicios.
7. El cómputo de las sesiones fuera del centro en la instrucción 3/2022 no está motivado y es arbitrario, y no se han considerado las variables relevantes para realizar las sesiones en el entorno. Siendo así una Instrucción arbitraria porque, además de que no tiene facultad para recoger las novedades que establece, tampoco las motiva y se limita a imponer directrices a nivel general.

**CONCLUSIÓN FINAL:** Para garantizar una adecuada prestación del servicio de Atención Temprana, es necesario contar con una norma reglamentaria propia, elaborada de conformidad con la normativa vigente y precisa, que regule los aspectos esenciales y de funcionamiento de este servicio y que sea consciente de las diferentes realidades de los Centros de Atención Temprana. Mientras que la Administración pública (particularmente la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la GVA) no cumpla con su deber de respetar el derecho a una atención temprana en condiciones de igualdad y seguridad jurídica y de acuerdo a los estándares legales que le son exigibles, tanto las asociaciones de profesionales como las propias personas usuarias pueden utilizar los argumentos aquí expuestos para impugnar la Instrucción 3/2022 por la vía indirecta, recurriendo alguno de sus actos de aplicación.

## 6. REFERENCIAS

### **Bibliografía**

Cudero, J. (2017, Mayo 29). ¿Son impugnables las circulares e instrucciones de la administración? El Derecho. <https://elderecho.com/son-impugnables-las-circulares-e-instrucciones-de-la-administracion>

De Asís Roig, R. *et al* (2019), Sobre la atención temprana como una cuestión de derechos humanos. Actas de Coordinación Sociosanitaria, 24, Fundación Caser, pp. 49-72; [https://www.catalogosvirtuales.com/actas-caser-24-junio/files/downloads/Actas\\_19.pdf](https://www.catalogosvirtuales.com/actas-caser-24-junio/files/downloads/Actas_19.pdf)

Doménech Pascual, G. (2023). El embrollo de las instrucciones administrativas; Obtenido del almacén del derecho; <https://almacenederecho.org/el-embrollo-de-las-instrucciones-administrativas>

González-Trevijano Sánchez, P. (octubre de 2020). El principio de igualdad y no discriminación. Una perspectiva de derecho comparado. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo: Unidad Biblioteca de Derecho Comparado.

Parejo Alfonso, L. A. (2016). Lecciones de derecho administrativo (revisada y actualizada). Valencia: Tirant lo Blanch

Instrucción - Orden de servicio, última actualización Julio 2022. <https://institucional.ugr.es/areas/coordinacion-y-proyectos/proyectos/homogeneizacion/documentos-administrativos/repositorio/transmision/instruccion>

### **Legislación**

Constitución Española de 1978

Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno

Ley 11/2003 sobre Estatuto de las Personas con discapacidad

Ley 28/2016, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia

Decreto 181/2017 de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la CV por entidades de iniciativa social

Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana

Decreto 105/2019, de 5 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerías de la Generalitat. [2019/7139]

Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia

## **Jurisprudencia**

STC 49/1982, de 14 de julio de 1982

STC 76/1990, de 26 de abril de 1990

STC 116/1998, de 2 de junio de 1998

STS 451/2001, de 3 de diciembre de 2001

STC 39/2002, de 14 de febrero de 2002

STC 11/2013, de 28 de enero de 2013.

STS 1819/2018, de 19 de diciembre de 2018

STS 4565/2018, de 19 de diciembre de 2018

STS 76/2021, de 26 de enero de 2021

STS 215/2021, de 26 de enero de 2021

STS 3768/2021, de 22 de abril de 2021