

Dictamen nº: **134/23**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Política Social**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **16.03.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 16 de marzo de 2023, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, para someter a dictamen el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Regulator de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 1 de julio de 2022 tuvo entrada en este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo, firmada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social, sobre el citado proyecto de decreto. Con fecha 19 de julio de 2022, se emitió el Dictamen 483/22, en el que se realizaban determinadas consideraciones al texto propuesto, algunas de ellas de carácter

esencial, aludiendo en especial a la falta de cobertura legal del proyecto.

El 2 de marzo de 2023 ha tenido entrada en esta Comisión Jurídica Asesora una nueva solicitud de dictamen preceptivo, con carácter urgente, firmada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social, sobre el mismo proyecto de decreto, tras la publicación de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

A dicho expediente se le ha asignado el número 110/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de diez días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en la sesión celebrada el día 16 de marzo de 2023.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

Como ya señalábamos en nuestro anterior Dictamen, la norma proyectada aborda la modificación del Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios, norma que fue dictada en desarrollo de la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la

Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 11/2002). El nuevo texto remitido se ha redactado a resultas de la aprobación, con posterioridad a nuestro dictamen, de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 12/2022), cuyo artículo 59 define la acreditación administrativa como acto mediante el cual la Administración de la Comunidad de Madrid reconoce la capacidad de un centro o servicio de atención social, de titularidad pública o privada, para formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales, mediante cualquier forma de colaboración.

Así, y a diferencia del proyecto objeto del dictamen 483/22, la modificación que aborda el ahora remitido afecta de modo unitario a todos los centros y servicios de acción social, y no sólo a aquellos que operan en el ámbito propio de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (en adelante, Ley 39/2006), y el Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia en la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 54/2015), como pretendía la regulación entonces propuesta, respecto de la que ya señalábamos en nuestro anterior dictamen que *“no cabe sino calificar de transitoria y carente de sentido la regulación pretendida cuando se ha de significar que el proyecto de Ley de Servicios Sociales, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en su reunión del día 15 de junio de 2022 (según el anteproyecto que figura en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid), recoge de modo unitario la materia en el capítulo III del título IV (artículos 55 a 60)...”*.

En este sentido, refiere la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en su última versión de 22 de febrero de 2023, que *“...El*

proyecto normativo se elevó a la Comisión de viceconsejeros y secretarios generales técnicos para su análisis y posterior elevación al Consejo de Gobierno, donde se consideró que dadas las modificaciones sufridas en su tramitación, y la nueva situación creada con la entrada en vigor de la ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, justificaba iniciar de nuevo la tramitación, configurando la acreditación administrativa como un requisito para formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales, tal y como recogía la primera versión del proyecto normativo”.

En definitiva, el objeto de esta modificación es establecer para todos los centros y servicios de acción social, de titularidad pública o privada, el procedimiento para la obtención y renovación de la acreditación que les habilite para formar parte, mediante cualquier forma de colaboración, del Sistema Público de Servicios Sociales. Además, se modifica la denominación del propio reglamento, que pasa a denominarse “*Reglamento Regulator de los procedimientos de Autorización Administrativa, Comunicación Previa y Acreditación para los centros y servicios de acción social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios*”, introduciendo la acreditación como objeto del mismo.

De igual modo, la modificación pretende la adaptación del orden de competencias que incorpora la norma a la nueva estructura administrativa derivada de los decretos 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de las consejerías de la Comunidad de Madrid, y 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, con la creación de la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación, que asume las competencias que anteriormente tenía la Secretaría General Técnica en materia de control de calidad, inspección, registro y autorizaciones.

Por último, se adiciona un capítulo IV al reglamento, que contiene las disposiciones específicas sobre la acreditación y el procedimiento a seguir, así como una habilitación para la determinación de los requisitos y estándares de calidad necesarios para dicha acreditación.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único, dividido en seis apartados, con el siguiente contenido:

El apartado uno modifica la denominación del propio reglamento, que, como ya hemos señalado, pasa a denominarse *“Reglamento Regulator de los Procedimientos de Autorización Administrativa, Comunicación Previa y Acreditación para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios”*.

El apartado dos modifica el apartado a) del artículo 1, relativo al objeto, incluyendo el requisito de la acreditación.

El apartado tres modifica el artículo 4, en relación con el órgano competente para dictar la resolución en los diferentes procedimientos y el régimen de recursos contra tal resolución.

El apartado cuatro, como ya hemos indicado, añade un capítulo IV al propio reglamento, relativo a los *“requisitos y procedimiento para la acreditación de los centros y servicios de acción social”*, integrado por los artículos 16 a 23.

El apartado cinco incorpora al texto del reglamento una disposición adicional, que contempla una habilitación de desarrollo normativo en favor del titular de la consejería competente en materia de Servicios Sociales, tanto para determinar los requisitos y

estándares de calidad exigibles a los centros y servicios de acción social que pretendan ser acreditados, como para establecer un periodo transitorio para su adaptación a los nuevos requisitos y estándares de calidad establecidos.

El apartado seis introduce en el reglamento una disposición transitoria para aquellos centros y servicios de acción social inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la norma a que se refiere la disposición adicional, dictada por la consejería competente en materia de Servicios Sociales, que podrán ser acreditados, aun cuando no reúnan alguno de los nuevos requisitos y estándares de calidad establecidos, *“siempre que de ello no se derive un riesgo para la seguridad o la salud de los usuarios”*.

Completa el texto remitido una disposición final, que regula la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el *“Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*.

TERCERO.- El expediente que se ha remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

Documentos nº 1 a 4. Cuatro versiones del proyecto de decreto, la última de 22 de junio de 2022.

Documentos nº 5 a 8. Cuatro versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), firmadas los días 24 de enero, 2 de marzo, 5 de abril y 15 de junio de 2022, por el director general de Evaluación, Calidad e Innovación.

Documento nº 9. Informe de la Dirección General de Igualdad, firmado el 9 de diciembre de 2021, sobre el impacto del proyecto de decreto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

Documento nº 10. Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, firmado el 13 de diciembre de 2021, sobre el impacto del proyecto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

Documento nº 11. Informe de 9 de diciembre de 2021 de la directora general de Igualdad, sobre el impacto de la norma proyectada por razón de género.

Documento nº 12. Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 4 de febrero de 2022.

Documento nº 13. Informe de 11 de febrero de 2022 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Documentos nº 14 y 15. Informes de 8 y 17 de febrero de 2022 de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Documentos nº 16 a 24. Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid y de la Viceconsejería de Humanización Sanitaria, en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, salvo las secretarías generales técnicas de la Consejería de Sanidad, a través de la citada viceconsejería, y de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que realizan algunas observaciones en relación con la norma.

Documento nº 25. Informe de observaciones de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de 14 de junio de 2022.

Documento nº 26. Informe de la Dirección General de Presupuestos de 24 de febrero de 2022.

Documentos nº 27 y 28. Informe favorable de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, firmado por su presidenta el 1 de marzo de 2022, con el voto en contra del representante de las organizaciones sindicales, y certificado del correspondiente acuerdo emitido por el secretario en la misma fecha.

Documento nº 29. Resolución del director general de Evaluación, Calidad e Innovación de 14 de diciembre de 2021 por la que se acuerda abrir el trámite de consulta pública.

Documento nº 30. Resolución del director general de Evaluación, Calidad e Innovación de 4 de marzo de 2022, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. Se adjuntan las alegaciones formuladas por Comisiones Obreras de Madrid.

Documentos nº 31, 32 y 33. Solicitudes de informe, todas ellas de 25 de mayo de 2022, al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, al Consejo para el Diálogo Social y al Consejo Regional de Mayores.

Documento nº 34. Correo electrónico dirigido por la Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social a la Mesa de Dialogo Civil, para recabar las modificaciones, aportaciones o sugerencias que estime oportunas sobre la norma proyectada

Documento nº 35. Certificado de 18 de enero de 2022 del subdirector de Análisis y Organización de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, sobre

las alegaciones recibidas al proyecto en el trámite de consulta pública.

Documento nº 36. Informe en materia de protección de datos personales del delegado de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de 31 de mayo de 2022.

Documento nº 37. Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, firmado el 13 de abril de 2022.

Documento nº 38. Informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, emitido el 12 de mayo de 2022, que formula observaciones, algunas esenciales, a la norma proyectada.

Documento nº 39. Informe con observaciones del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad de 22 de junio de 2022.

Documento nº40. Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de 14 de junio de 2022.

Documento nº 41. Escrito de la secretaria de la mesa de Diálogo Civil de 27 de mayo de 2022 comunicando que no procede la emisión de su informe.

Documento nº 42. Informe de 20 de junio de 2022, sobre el transcurso del plazo para la formulación de observaciones por el Consejo para el Diálogo Social.

Documento nº 43. Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno, de 29 de junio de 2022, relativo a la solicitud inicial del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 44. Informe de 30 de junio de 2022 de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

Documento nº 45. Dictamen 483/22, de 19 de julio, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 46. Versión de la MAIN de 20 de enero de 2023.

Documento nº 47. Versión del proyecto de decreto de 23 de enero de 2023, tras el dictamen 483/22, de 19 de julio.

Documento nº 48. Informe complementario de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de 3 de febrero de 2023.

Documento nº 49. Informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, emitido el 15 de febrero de 2023.

Documento nº 50. Versión del proyecto de decreto tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 51. Versión de la MAIN de 22 de febrero de 2023.

Documento nº 52. Orden 135/2023, de 26 de enero, de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, por la que se acuerda la tramitación urgente del proyecto de Decreto.

Documento nº 53. Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno, de 23 de febrero de 2023, relativo a la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 54. Informe de 28 de febrero de 2023 de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

El presente proyecto se dicta, según su parte expositiva, en desarrollo de la citada Ley 12/2022, cuyo artículo 59.4 determina que *“el procedimiento de acreditación será objeto de desarrollo reglamentario por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. El órgano competente para otorgar la acreditación administrativa será la consejería que ostente las competencias en materia de servicios sociales. Las resoluciones de acreditación administrativa se resolverán*

y notificarán en un plazo máximo de cuatro meses desde la fecha de presentación de la documentación requerida. Transcurrido dicho plazo sin resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud de acreditación". De igual modo, la disposición final primera de la misma norma autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para su adecuada ejecución y desarrollo.

Por tanto, se trata de un reglamento ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012):

“Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”.

Sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos se ha pronunciado el Tribunal Supremo en varias sentencias. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.*

El Consejo de Estado, en su dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, ha recordado la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias en que resulta preceptivo, subrayando “*el carácter esencial que institucionalmente tiene*” y, al pronunciarse sobre su omisión, concluye que la intervención del Consejo de Estado no puede ser considerada un mero formalismo, sino una auténtica “*garantía preventiva*” para asegurar en lo posible la adecuación a derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria (entre otras, sentencias de 17 de enero de 2000 - recurso 740/1997, 10 de junio de 2004 - recurso 2736/1997, y 14 de noviembre de 2008 - recurso 191/2007).

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, como es el caso, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones, en el dictamen 352/21, de 13 de julio y en el dictamen 398/22, de 21 de junio, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA, y ahora recogido en el artículo 11 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC): “*Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos*”.

La tramitación urgente, con carácter general, debe acordarse al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la

Memoria, por el consejero competente, cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

En este caso, la consejera de Familia, Juventud y Política Social, por Orden 135/2023, de 26 de enero, justifica la urgencia en el hecho de que el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en su reunión de 28 de junio de 2022, aprobó el Acuerdo sobre criterios de comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), que prevé un plazo máximo de nueve meses para la adecuación normativa. Refiere la orden que, *“si bien no resulta vinculante para la Comunidad de Madrid, requiere la adopción de un marco referencial de calidad propio, mediante el establecimiento de requisitos y estándares en un horizonte temporal adaptado al previsto en el Acuerdo mencionado”*.

No obstante, debe recordarse el carácter excepcional de la tramitación urgente y, a tal efecto, resulta pertinente recordar el criterio del Consejo de Estado expuesto en su dictamen 779/2009, de 21 de mayo: *«Desde una perspectiva general, es preciso traer a colación las observaciones realizadas tanto por el Tribunal Supremo como por este Consejo a propósito de la urgencia (dictamen 2.268/98, de 28 de junio). A este respecto, cabe reiterar lo indicado por este consejo en su Memoria de 1990 y reiterado con posterioridad en algunos dictámenes, (entre ellos, el dictamen 2.268/98, citado): Es importante elevar al gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia –si no necesidad- de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia. Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:*

- Las declaraciones de urgencia se suelen producir –según acredita una simple verificación estadística- en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.

- No es insólito que la declaración final de urgencia recaiga en expedientes que ha experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior, ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes.

- Es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se traslada al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa”».

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, los plazos de tramitación de los proyectos normativos son especialmente breves tras la reforma operada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, lo que hace que la tramitación por vía de urgencia obligue a emitir los dictámenes en un plazo excesivamente reducido, a lo que se une que este máximo órgano consultivo de la Comunidad de Madrid tiene una carga de trabajo muy superior al resto de sus homólogos autonómicos, con unos medios y condiciones proporcionalmente muy inferiores, lo que en última instancia, y pese al esfuerzo de sus miembros, puede redundar en la calidad normativa de esta Administración.

En el presente supuesto, si bien la tramitación de urgencia está justificada en el procedimiento por las razones anteriormente expuestas, se observa que en algunas ocasiones dicha urgencia no se ha respetado de manera escrupulosa, como ocurre con la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora que, acordada en Consejo de Gobierno en su reunión del día 23 de febrero de 2022, no fue remitida a esta Comisión hasta el día 2 de marzo de 2023.

Sin perjuicio de lo expuesto, el dictamen se emite dentro del plazo de urgencia solicitado.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

Hemos de partir en este punto de la Constitución Española, cuyo artículo 148.1.20.^a establece que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social.

El Tribunal Constitucional se ha encargado de perfilar el concepto y así, en la reciente Sentencia de 10 de marzo de 2022, señala que *«en relación con la noción material de “asistencia social” hemos declarado que “no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE (, y, por tanto, competencia posible de las comunidades autónomas [...] Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual —con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección— es*

característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios” (STC 76/1986, de 9 de junio). Por ello, como se concluye en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, es claro que tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de asistencia social persiguen la atención de situaciones de necesidad, si bien, desde una perspectiva histórica que condiciona las primeras a la previa contribución de sus beneficiarios y no así a las de asistencia social.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 2017 recoge que *“estas técnicas públicas de protección social quedan reservadas con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas en el orden normativo, tal como permite el art. 148.1.20 CE y han hecho efectivo los distintos Estatutos de Autonomía”.*

En efecto, la Comunidad de Madrid ha asumido las competencias en la materia, tal y como se recogen en el artículo 26.1.23 de su Estatuto de Autonomía que, como es sabido, contempla la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de *“promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*, en el artículo 26.1.24, que se refiere a la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de *“protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud”*, y en el artículo 26.1.25, que recoge dicha competencia exclusiva para la *“promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural”.*

Como señalábamos en nuestro dictamen 483/22, en cumplimiento de tales competencias se aprobaron inicialmente la ahora derogada Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid y, de igual modo, la Ley 11/2002, en la que, entre otras cuestiones, se ordena la actividad de prestación de servicios sociales y cuya disposición final primera habilita al Gobierno para dictar las disposiciones que sean necesarias. En uso de dicha habilitación se aprobó el Decreto 21/2015, de 16 de abril, ahora objeto de pretendida modificación.

Pues bien, la regulación pretendida por el proyecto objeto del dictamen 483/22 partía de la exigencia de la correspondiente acreditación solamente respecto aquellos centros y servicios de dependencia a que se refieren tanto la Ley 39/2006 como el Decreto 54/2015, de 21 de mayo, todo ello tras el informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, emitido el 12 de mayo de 2022, según el cual, la cobertura legal para su elaboración sólo podía encontrarse en la citada Ley 39/2006, en sus artículos 11.1 d y 16.3, precepto este último que establece que *“los centros y servicios privados no concertados que presten servicios para personas en situación de dependencia deberán contar con la debida acreditación de la Comunidad Autónoma correspondiente”*.

Como referíamos en nuestro dictamen, *«la pretendida regulación unitaria que abordaba el Decreto 21/2015, de 16 de abril, muta ahora de modo injustificado en una ordenación fragmentaria, incluso transitoria e inestable, ajena al principio de seguridad jurídica que, en materia de regulación normativa, acoge el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en el mismo sentido, el artículo 2.4 del Decreto 52/2021), cuando afirma que “a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera*

coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”. De igual modo, la directriz 3 de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005) señala que “... en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales”».

En consecuencia, como ya hemos señalado, tildábamos de *“transitoria y carente de sentido la regulación pretendida”* ante la existencia de un entonces proyecto de Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, hoy ya Ley 12/2022, que recoge de modo unitario la materia en el capítulo III del título IV (artículos 55 a 60), definiendo en su artículo 59.1 la *“acreditación administrativa”* en los términos anteriormente señalados, y estableciendo en el punto 4 del mismo precepto la correspondiente habilitación normativa en favor del Consejo de Gobierno para el adecuado desarrollo reglamentario del procedimiento de acreditación, de modo que la cobertura legal queda plenamente garantizada.

En todo caso, la competencia para la aprobación del proyecto remitido corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, el rango normativo -decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983. Abunda en esta conclusión la circunstancia de que la norma modificada tiene el mismo rango que la norma proyectada.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden

constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta. A la fecha de emisión del presente dictamen se ha aprobado el plan normativo para la XII legislatura, por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, que incluye el proyecto de decreto que venimos analizando entre la normativa a aprobar a iniciativa de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

La Memoria contempla la evaluación *ex post* de la norma, “*analizándose en todo caso: a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación. b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado. c) La sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura. d) Los resultados de la aplicación de la norma, en función de los criterios por los que fue sometida a evaluación*”, en atención a la incidencia relevante sobre los derechos y libertades constitucionales, el impacto relevante por razón de género y el impacto relevante sobre la infancia y adolescencia o sobre la familia.

En este sentido, como viene indicando esta Comisión Jurídica Asesora, resulta de gran interés analizar del impacto de las normas y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos perseguidos. Según lo indicado, evaluar la eficacia y eficiencia de esta norma, los eventuales

efectos no previstos y los resultados de su aplicación, puede suministrar una información muy relevante de futuro y dicha actuación solo podrá llevarse a efecto si se determina con mayor claridad y concreción cuál sea el elemento a considerar para medir su eficacia y, también, se indica un horizonte temporal al que ceñirlo.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

La MAIN refiere que por la citada Orden 135/2023, de 26 de enero, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social se ha acordado la tramitación de urgencia del proyecto de decreto y, en consecuencia, se ha omitido el trámite de consulta pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 52/2021.

En todo caso, consta en el expediente examinado que la Memoria correspondiente al proyecto de decreto originario, similar al ahora remitido, se publicó el 30 de diciembre de 2021 en el Portal de Transparencia, en el apartado de “Consulta Pública” y en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid, abriéndose un trámite de consulta pública del 3 al 17 de enero de 2022, ambos inclusive. Durante este plazo se recibieron alegaciones de la Asociación CIRVITE, en relación con las características y el espacio físico de los establecimientos, y de un particular, sobre el régimen de ayudas, que, esta vez sí, han sido remitidas a esta Comisión Jurídica Asesora.

3.- El proyecto de decreto es propuesto por la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, que ostenta las competencias en la materia conforme el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el

número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid, y en concreto se ha promovido por la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación, en atención a las competencias que le atribuye el artículo 21 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

4.- Por lo que se refiere a la ya señalada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 52/2021, elaborándose una Memoria extendida del Análisis del Impacto Normativo. El expediente remitido a esta Comisión incluye la última Memoria fechada el 22 de febrero de 2023 y cuatro versiones anteriores. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 7.4 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario, para destacar en cuanto al primero que ha de considerarse, conforme al artículo 7.3

a) del Decreto 52/2021, que no existe impacto en su conjunto, puesto que no afecta a la competencia, la unidad de mercado ni a la competitividad. Respecto al análisis de impacto presupuestario, la Memoria sostiene que el proyecto de decreto no tendrá un impacto presupuestario significativo sobre el presupuesto de gastos de la Comunidad de Madrid, salvo la necesidad de adaptar la aplicación informática “ACES” para introducir el procedimiento de acreditación, que se solicitará en el ámbito de las tareas de mantenimiento ordinario del software por parte de Madrid Digital.

De igual modo, señala la Memoria que la aprobación del decreto no supondrá incremento de dotaciones, ni de retribuciones ni de otros gastos de personal, pues su aplicación se llevará a cabo con los medios personales disponibles en la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación, no requerirá de medios materiales adicionales y, aun incorporando un nuevo procedimiento administrativo, podrá ser asumido con los recursos personales adscritos a la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación.

En cuanto a las cargas administrativas, la Memoria refiere que para su cálculo se ha empleado el denominado “*Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción-Sistema compartido de las Administraciones Públicas*”, resultando, para una estimación de 100 solicitudes anuales, un coste total de 900 euros, sumando el coste de presentación de la solicitud electrónica y el coste de presentación electrónica de documentos o requisitos.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1. e) del Decreto 52/2021] por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad. Así, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y

la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Así, la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad ha informado que el citado proyecto no genera ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Sobre el impacto por razón de género, la Memoria afirma que para su análisis se ha recabado el informe de la Dirección General de Igualdad, habiendo señalado que *“en el citado proyecto no se aprecia impacto por razón de género y que, por tanto, no incide en la igualdad de efectiva entre mujeres y hombres”*. Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto nulo del proyecto en este ámbito por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad.

Además, la Memoria señala que el proyecto contiene disposiciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, dirigidas a garantizar en los centros y servicios de acción social, la seguridad y accesibilidad de las personas con discapacidad, tanto en los edificios y dependencias como en los entornos del centro de trabajo, así como en los procesos y

procedimientos por medio de los cuales se preste o se acceda al servicio, conforme a lo señalado en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 7.4 del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos que, en el presente supuesto, son, en su mayoría, los ya recogidos en el dictamen 483/22. En este sentido, la última MAIN remitida refiere que *“se ha considerado la vigencia de los informes emitidos tras la elaboración del primer borrador del proyecto de decreto, dado que se elaboraron conforme a la consideración de la acreditación como requisito para formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales, sin que la tramitación del nuevo proyecto afecte en modo alguno a su contenido”*.

Así, constan en el expediente diversos informes de la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el citado Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 se ha emitido el informe de 4 de febrero de 2022, de coordinación y

calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De igual modo, consta el informe favorable a la norma proyectada de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, emitido al amparo de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería y la disposición adicional primera de la Ley 4/2001, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2022.

Igualmente, se han emitido diversos informes por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en los que ya se señalaba la dudosa conveniencia de regular ahora una materia que aparecía recogida ya entonces en el proyecto de Ley de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, ahora en la Ley 11/2022.

Por otro lado, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se evacuó inicialmente por el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, el ya citado informe de 12 de mayo de 2022, que cuestionaba la norma habilitante para la elaboración del proyecto entonces remitido, argumentando que habría de ser la Ley 39/2006 y, en concreto, su artículo 11.1, en los términos ya transcritos.

Pues bien, ya en vigor la Ley 12/2022, el nuevo informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, emitido el 15 de febrero de 2023, señala expresamente que *“la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid ha dado sustento legal al proyecto reglamentario, resultando oportuna su elevación al Consejo de Gobierno una vez producida su entrada en vigor”*.

Además, cabe recordar que el citado Servicio Jurídico, en su informe inicial, advertía sobre la ausencia en el expediente de determinados informes, omisión que ha sido subsanada posteriormente, de modo que se han incorporado los siguientes informes:

- El informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de 14 de junio de 2022, de conformidad con el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

- El informe del delegado de Protección de Datos Personales de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 31 de mayo de 2022, a fin de dejar constancia de la falta de afectación del proyecto normativo en relación con el derecho al honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos.

- El informe con observaciones del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad de 22 de junio de 2022, según establece el artículo 3.1 c) del Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea dicho órgano.

- En cuanto al informe del Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, conforme a lo establecido en el artículo 3.2. del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el citado órgano, consta en el expediente un informe de 20 de junio de 2022, sobre el transcurso del plazo para la formulación de observaciones por citado Consejo.

- Por lo que se refiere al informe de la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social, conforme al artículo 4.1.a) del Decreto 56/2019, de 18 de junio, del Consejo de Gobierno, consta en el expediente un escrito de la secretaria de la mesa de Diálogo Civil de 27 de mayo de 2022 comunicando que no procede la emisión de su informe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se ha evacuado informe con observaciones por las secretarías generales técnicas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y de la Consejería de Sanidad. El resto de secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid han remitido informes en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

Por último, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se han unido al expediente los informes de 22 de abril de 2022 y 3 de febrero de 2023 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la

LTPCM. El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de quince días hábiles, el cual podrá reducirse hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones excepcionales de interés público debidamente motivadas lo justifiquen, así como cuando se aplique la tramitación urgente.

Figura en el expediente la Resolución del director general de Evaluación, Calidad e Innovación de 4 de marzo de 2022 por la que se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto inicial de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de quince días hábiles. Consta que, durante el trámite conferido al efecto, únicamente formuló sus observaciones Comisiones Obreras de Madrid, proponiendo una redacción alternativa para determinados artículos y, en especial, que el proyecto normativo integre toda la normativa vigente en materia de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social y que los requisitos para la acreditación de los centros y servicios de acción social sean fijados mediante decreto del Consejo de Gobierno.

- Por otra parte, durante dicho trámite, conforme a lo establecido en el artículo 4.a) del Decreto 56/2019, de 18 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social, en el que se establece dentro del marco de las funciones de dicho órgano *“ser informada del contenido de los proyectos de normas o iniciativas que se vayan a aprobar o implantar, promovidos por la Administración de la Comunidad de Madrid, que afecten al Tercer Sector de Acción Social o que incidan en el campo de acción del mismo que afecten directamente a grupos de población en riesgo de pobreza y exclusión social o en situación de vulnerabilidad social”*, se remitió el proyecto de decreto a la citada Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de

Madrid con el Tercer Sector de Acción Social para su información y para que, en su caso, propusiese las modificaciones, sugerencias y aportaciones que considerase oportunas. Consta en el expediente un escrito de la secretaria de la mesa de Diálogo Civil de 27 de mayo de 2022, comunicando que no procede la emisión de su informe.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Entrando ya en al análisis de la norma proyectada, cabe señalar, como ya hemos adelantado, que consta de una parte expositiva y otra dispositiva, integrada por un artículo único, dividido en seis apartados. Completa el texto remitido una disposición final, que regula la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el *“Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*.

Por lo que atañe al título de la norma, resulta conforme con la directriz 53 de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo de 2005, según la cual el título de una disposición modificativa debe indicar que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado; en ningún caso deben figurar en el título los artículos o partes de la disposición que resultan modificados.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12, puesto que contiene los antecedentes normativos que preceden al proyecto si bien, en su última redacción, acoge las observaciones de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su informe inicial en cuanto a las normas habilitantes. De igual modo, justifica la nueva regulación; describe su finalidad, incluye las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y también contempla la referencia a los

trámites seguidos en la elaboración de la norma. No obstante, se observa que, a la hora de mencionar dichos trámites, se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren a los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información públicas y el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, la parte expositiva justifica, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con referencia al dictamen de este órgano consultivo.

En cuanto a la parte dispositiva, ya hemos dicho que consta de un artículo único, dividido en seis apartados, el primero de los cuales se refiere a la nueva denominación del reglamento, comprensiva ahora del requisito de la acreditación. Al igual que ocurre con la denominación del decreto, la directriz 7 señala que el título de la norma debe reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Pues bien, en la nueva redacción del proyecto ahora remitida, la denominación de la norma *“Reglamento Regulator de los Procedimientos de Autorización Administrativa, Comunicación Previa y Acreditación para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios”*, sí es coherente tanto con su contenido, al regularse ahora la acreditación como un requisito general para todos los Centros y Servicios de Acción Social, y no sólo para aquellos centros y servicios que operan en el ámbito de la dependencia, como con su objeto, tal y como pasa a definirse, con su nueva redacción, en el artículo 1 del propio reglamento (apartado dos del artículo único del proyecto).

El apartado tercero del artículo único, como ya señalábamos anteriormente, se limita a adaptar la redacción del artículo 4 del reglamento a la ordenación competencial establecida por el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, asignando la competencia para la resolución de los procedimientos de autorización, con su eventual revocación (salvo falta muy grave), imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad o el derecho, o de su caducidad, así como de los procedimientos de acreditación (con su renovación y, en su caso, su revocación y extinción) al titular del centro directivo con atribuciones en materia de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social. Actualmente, según el artículo 21 del citado Decreto 208/2021, sería el titular de la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación, que asume las competencias que anteriormente tenía la Secretaría General Técnica en materia de control de calidad, inspección, registro y autorizaciones.

El apartado cuarto incorpora al texto del Reglamento un capítulo IV relativo a los requisitos y procedimiento para la acreditación, aplicable ahora a todos los centros y servicios de acción social en la Comunidad de Madrid.

El nuevo artículo 16 define la finalidad de la acreditación y señala, en su punto 2, que *“tendrá por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad que se establezcan por la consejería competente en materia de servicios sociales”*.

En este sentido, si bien el artículo 17, inserto a continuación, trata de delimitar tales requisitos y estándares de calidad que han de cumplir los centros y servicios, con referencia a aspectos como sus recursos humanos y materiales, equipamientos, obligaciones en

materia de documentación e información, seguridad y accesibilidad, así como resultados de la atención en las personas, ello no impide que debamos censurar, como ya señalábamos en el dictamen 483/22, esta remisión a un ulterior desarrollo de tales requisitos y criterios por el titular de la consejería competente, como ya hacía el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su dictamen 68/2015, de 25 de febrero, a propósito del texto original del decreto que ahora pretende modificarse, criticando que se procediera al desarrollo reglamentario de los aspectos procedimentales y sin embargo, no existiese desarrollo reglamentario de los aspectos sustantivos, *“lo que no deja de resultar disfuncional”*.

Así, el órgano consultivo manifestó de modo claro que *“el normador se ve obligado a remitir a otra norma futura que contenga la regulación sustantiva de las entidades prestadoras de servicios sociales, mas no parece razonable que la norma sustantiva sea posterior a la norma reguladora del procedimiento en la que debe aplicarse aquella.*

A lo anterior se adiciona otro reproche jurídico que cabe hacer a la citada remisión. Con ella, parece establecerse no de modo explícito, pero sí implícito, una habilitación al titular de la Consejería para la regulación de los requisitos materiales y funcionales que han de reunir las entidades para poder ser autorizados o poder prestar servicios sociales previa comunicación a la Administración. Al respecto debe señalarse que no es el titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales al que corresponde el desarrollo reglamentario de la Ley 11/2002, sino al Gobierno de la Comunidad de Madrid. No en vano la meritada Ley, en su disposición final primera, autoriza al Gobierno a dictar las disposiciones de desarrollo de la misma. Precisamente, como ya hemos señalado, en cumplimiento de esa autorización se elabora el proyecto de decreto que ahora se dictamina. Pero, no es jurídicamente admisible que, a través de esta norma, el

Gobierno habilite al Consejero del ramo para que dicte aspectos tan esenciales y sustantivos, y desde luego nada accesorios ni técnicos, como son los requisitos que deben reunir las entidades que pretendan prestar servicios sociales en la Comunidad de Madrid. De lo contrario, se estaría burlando la habilitación normativa establecida en la ley con claro fraude de la voluntad del legislador, que ha pretendido que el desarrollo de la Ley se efectúe por el titular originario de la potestad reglamentaria, esto es, el Gobierno, sin que quepa que, por habilitaciones sucesivas, termine siendo el consejero del ramo el que regule aspectos tan relevantes”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En todo caso, tales criterios y estándares de calidad son también exigibles a los centros y servicios de acción social de titularidad pública, si bien la acreditación, en este caso, se otorga de oficio y no necesitan solicitar su renovación, según el artículo 16.6 del proyecto.

En relación con el artículo 16.7 del proyecto, se trata en todo caso de una norma cuestionable desde el punto de vista de la seguridad jurídica, pues posibilita que, excepcionalmente, una vez establecidos los requisitos o estándares de calidad aplicables, si un centro o servicio inscrito justifica la imposibilidad manifiesta para cumplir alguno de aquellos, podrá ser en todo caso acreditado siempre que ofrezca una solución alternativa que “*minimice el impacto del requisito o estándar imposible de cumplir y favorezca otros aspectos que incrementen la calidad del servicio prestado*”. Es decir, el proyecto no solo remite a una ulterior determinación de los requisitos, sino que pretende amparar la discrecionalidad en su aplicación en atención a circunstancias o conceptos de apreciación

subjetiva, como la “*minimización*” del impacto o “*el incremento*” de la calidad.

Es más, el propio proyecto recoge una regulación distinta en la disposición transitoria que incorpora al texto del reglamento en su apartado sexto, cuyo estudio avanzamos. En efecto, respecto a los centros y servicios de acción social que se encuentran inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la norma por la que se establezcan los requisitos y estándares de calidad, la norma propuesta permite que puedan ser acreditados, aun cuando no reúnan alguno de los requisitos y estándares de calidad, “*siempre que de ello no se derive un riesgo para la seguridad o la salud de los usuarios*”, sin exigir una solución alternativa como en el caso anterior e incidiendo de nuevo en la necesidad de valoración discrecional por el órgano competente para otorgar la acreditación.

En general, y respecto a la habilitación para tal exoneración también se manifestó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en el dictamen 68/2015, señalando que “*la posibilidad de exonerar del cumplimiento de requisitos sería más propia de la norma reglamentaria que los regule y no de ésta, lo que viene, una vez más, a abonar la tesis que venimos manteniendo a lo largo de este dictamen de un desarrollo integral de la materia... Por otra parte, la previsión adolece de notoria imprecisión, que se cohonesto mal con las exigencias de la seguridad jurídica, pues ni siquiera se acotan los requisitos a los que puede afectar la exoneración*”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Los artículos 18 a 20 regulan el procedimiento para la acreditación, que también es objeto del artículo 59.4 de la Ley 12/2022. En relación con los artículos 18 y 19, relativos a los requisitos de la solicitud y su eventual mejora, se ha suprimido la

remisión que contenía el artículo 18 al procedimiento previsto en el capítulo II del propio decreto, siguiendo en este punto la observación formulada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su informe inicial, en el que señalaba como innecesaria, a la par que confusa, dicha remisión, dada la especificidad de las normas contenidas en el citado capítulo. En el mismo sentido, y atendiendo de igual modo la observación también contenida en dicho informe, se ha suprimido en el artículo 20 el carácter vinculante que se atribuía a los informes a emitir, con carácter previo a la resolución de acreditación, por parte del centro directivo competente en función del sector de atención a que se dirija el centro o servicio que se pretende acreditar, y del arquitecto o arquitecto técnico adscrito al centro directivo competente para la instrucción del procedimiento en las solicitudes relativas a centros de servicios sociales, ante la posibilidad de que tales informes fueran contradictorios.

En cuanto al plazo para dictar resolución que establece el artículo 20.3, cuatro meses, es coincidente con el establecido en el artículo 59.4 de la Ley 12/2022. En todo caso el nuevo texto remitido refiere ahora, en consonancia con lo señalado por esta Comisión en el dictamen 483/22, que el plazo ha de computarse desde la fecha de presentación de la documentación requerida y no desde que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la consejería competente en materia de Servicios Sociales, adecuando la regulación a lo así dispuesto en el citado artículo 59.4, y siendo coincidente el carácter desestimatorio del silencio en ambas normas.

Los artículos 21 a 23 regulan la vigencia, renovación, revocación y extinción de la acreditación. En cuanto a la vigencia, se establece un plazo de cinco años desde la fecha de resolución de la concesión. Dado que el precepto indica, como decimos, un plazo de vigencia de cinco años, el hecho de que el artículo 22.1 determine que “*deberá*

renovarse cada cinco años” resulta redundante e innecesario. En todo caso, la nueva redacción del precepto, acogiendo la consideración efectuada por esta Comisión al respecto, establece ahora que las resoluciones de renovación de la acreditación se dictarán y notificarán en el plazo máximo de cuatro meses, que es el establecido para la resolución inicial.

El artículo 23 del texto remitido regula, como decimos, la revocación y extinción de la acreditación. Como ya señalábamos en el dictamen 483/22, el artículo 60 de la Ley 12/2022 opta por un modelo integrado y regula *“la revocación, caducidad e imposibilidad de continuar con la actividad”* como causas de extinción, tanto de la acreditación como de la autorización para prestar servicios de atención social. Acogida también la observación de este órgano consultivo en relación con la confusión del texto anterior, que mezclaba supuestos de revocación con otros de extinción de la autorización o acreditación, la nueva redacción del artículo 23 considera, como causas que legitiman la revocación, la modificación o desaparición de las circunstancias que motivaron su concesión, o el incumplimiento de los requisitos, estándares de calidad y obligaciones inherentes a la concesión de la acreditación. Sin embargo, no alude a otras recogidas en el artículo 60 de la Ley 12/2022, tales como la *“b) Imposición de una sanción administrativa por infracción muy grave, conforme a lo establecido en el Título VIII de esta ley, cuando la sanción impuesta implique el cierre total o parcial del centro o servicio”* o *“c) Cuando se tenga constancia de la inexactitud, falsedad u omisión de cualquier dato, declaración o documento que figure en la solicitud o comunicación, o deba acompañarlas, o la no presentación de estas cuando exista obligación de hacerlo, de acuerdo con lo previsto en la presente ley”*.

Por lo que se refiere a la disposición adicional única que el proyecto introduce en el reglamento a través del apartado cinco de su

artículo único, se contiene en ella, por un lado, una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Servicios Sociales establezca los requisitos y estándares de calidad exigibles a los centros y servicios de Acción Social que pretendan ser acreditados según lo dispuesto en el reglamento. Cabe recordar que dicha habilitación ya se establece en el artículo 16.2 del proyecto, de modo que nos remitimos a las observaciones ya realizadas a dicho precepto, de conformidad con lo indicado en el dictamen 68/2015 del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y en nuestro Dictamen 483/22.

Por otro lado, el punto 2 de dicha disposición adicional amplía el alcance de la citada habilitación, permitiendo el establecimiento de un periodo transitorio para que los centros adecúen su funcionamiento a los requisitos y estándares de calidad establecidos. Es decir, no sólo se introduce, como ya señalábamos, una indefinición sustancial, respecto a la determinación de los requisitos para proceder a la acreditación, sino también temporal respecto de tales centros ya inscritos, como también puso de manifiesto la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su informe inicial, advirtiendo de la difícil coexistencia de dicha norma con el punto 6 del propio artículo 16 (en la última redacción del proyecto, el punto 7), cuando establece, como decíamos, que *“excepcionalmente, los centros y servicios inscritos que justifiquen la imposibilidad manifiesta de cumplimiento de alguno de los requisitos o estándares de calidad, podrán ser acreditados siempre que propongan alguna solución alternativa que minimice el impacto del requisito o estándar imposible de cumplir y favorezca otros aspectos que incrementen la calidad del servicio prestado”*.

El proyecto se cierra con una disposición final única relativa a la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el

Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, sin atender al plazo general de 20 días de *vacatio legis* previsto en los artículos 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y 2.1 del Código Civil.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices de técnica normativa.

No obstante, conviene realizar la siguiente consideración, sin perjuicio de otras que se han ido realizando en la consideración anterior, y aquellas que ya se incluyeron en el dictamen 483/22 y han sido incorporadas al texto ahora remitido.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales, deben ser objeto de revisión las referencias al consejero o la dirección general que deben figurar en minúscula, si bien debe expresarse con inicial mayúscula la materia de su competencia. También la mención a la “*consejería*” o “*consejerías*” de modo general, ha de realizarse en inicial minúscula. De igual modo, deben figurar con inicial minúscula “*comunidad*” y “*comunidad autónoma*”.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de ellas de carácter esencial,

procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Regulator de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios.

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

Madrid, a 16 de marzo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 134/23

Excma. Sra. Consejera de Familia, Juventud y Política Social

C/ O' Donnell, 50 – 28009 Madrid