

Dictamen n^o: **266/15**
Consulta: **Consejero de Asuntos Sociales**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **20.05.15**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 20 de mayo de 2015, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Asuntos Sociales al amparo del artículo 13.1 c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 4 de mayo de 2015 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Asuntos Sociales, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

El dictamen se solicita con carácter de urgencia al amparo de lo establecido en el artículo 16.2 de la Ley 6/2007.

A dicho expediente se le asignó el número 291/15, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección IV, presidida por la Excm. Sra. D.^a María José Campos Bucé quien formuló y

firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 20 de mayo de 2015.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

Según se explicita en la parte expositiva, la finalidad de la norma es dotar a la Comunidad de Madrid de “un *reglamento, de naturaleza ejecutiva*”, que sustituya las ordenes hasta ahora vigentes en materia de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia, ofreciendo a los ciudadanos “*un texto sencillo y, a la vez, completo y omnicomprendivo*” en este ámbito sectorial. De esta manera la norma proyectada deroga expresamente (disposición derogatoria única) las distintas órdenes con las que se ha pretendido encauzar la actividad administrativa de la Comunidad de Madrid en materia de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, a modo de preámbulo, y una parte dispositiva comprensiva de 57 artículos, sistematizados en cuatro capítulos, con el siguiente contenido:

El capítulo I bajo la rúbrica de “*Disposiciones generales*” comprende 9 artículos en los que se contemplan, el objeto y ámbito de aplicación de la norma (artículo 1); los beneficiarios (artículo 2); el Catálogo de Servicios (artículo 3); la Red de Centros (artículo 4); las prestaciones económicas (artículo 5); la atribución de servicios y prestaciones (artículo 6); el régimen de compatibilidades e incompatibilidades entre servicios y prestaciones (artículo 7); los requisitos generales para ser beneficiario (artículo 8) y las obligaciones de los beneficiarios (artículo 9).

El capítulo II aborda el procedimiento para el reconocimiento de la situación de Dependencia y la aprobación del Programa Individual de Atención. Este capítulo comprende los artículos 10 a 26 distribuidos en

cinco secciones. En la Sección 1ª (artículos 10 y 11) se establecen, bajo la rúbrica “*Preceptos generales*”, tanto el órgano competente para conocer y resolver las solicitudes como el plazo para resolver. En la sección 2º se aborda el inicio e instrucción del procedimiento (artículos 12 a 16). A la valoración de la situación de la dependencia se refieren los artículos 17 a 19 integrados dentro de la sección 3ª. La determinación de la capacidad económica se regula en la sección 4º (artículos 20 a 24) y finalmente la sección 5ª aborda la elaboración del Programa Individual de Atención en sus artículos 25 y 26.

El capítulo III lleva por rúbrica “*Condiciones de acceso a los servicios y prestaciones del Catálogo*” y se distribuye de la siguiente manera: en primer lugar, un artículo relativo al orden de prelación en el acceso a los servicios y prestaciones (artículo 27), y a continuación dos secciones. La primera sección aborda la regulación de los servicios en los artículos 28 a 33 y la sección segunda (artículos 34 a 51), dividida a su vez en tres subsecciones, se refiere a las prestaciones económicas.

Bajo la rúbrica “*Revisión, suspensión y extinción*”, el capítulo IV aborda el procedimiento de revisión en general así como la revisión del grado de dependencia, del Programa Individual de Atención y de la capacidad económica; contempla las causas de suspensión del derecho a recibir los servicios y las prestaciones económicas, así como la extinción del derecho. También aborda el control y seguimiento “*respecto al desarrollo efectivo de las obligaciones asumidas y el cumplimiento de la normativa aplicable*”.

El proyecto de decreto se completa con una parte final integrada por seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

Además de la norma proyectada, el expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1.- Primer borrador de decreto de 20 de febrero de 2015 (Documento 1 del expediente).

2.- 1ª memoria de impacto normativo firmada por el director general de Coordinación de la Dependencia el 23 de febrero de 2015(Documento 2 del expediente).

3.- Informe de observaciones de la Secretaría General de Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 5 de marzo de 2015(Documento 3 del expediente).

4.- Informe de observaciones de la Secretaría General de Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda de 6 de marzo de 2015(Documento 4 del expediente).

5.- Informe de la Secretaría General de Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de 6 de marzo de 2015, en el que se realizan observaciones al texto (Documento 5 del expediente).

6.- Informe de observaciones de la Secretaría General de Técnica de la Consejería de Sanidad de 4 de marzo de 2015, 10 de marzo de 2015 y 16 de marzo de 2015 (Documento 6 del expediente).

7.- Informe relativo a la no realización de observaciones de la Secretaría General de Técnica de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda (Documento 7 del expediente).

8.- Informe sobre la no realización de observaciones de la Secretaría General de Técnica de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, de fecha de 3 de marzo de 2015 (Documento 8 del expediente).

9.- Informe de no observaciones de la Secretaría General de Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 13 de marzo de 2015 (Documento 9 del expediente).

10.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de 6 de marzo de 2015 (Documento 10 del expediente).

11.- Informe de 6 de marzo de 2015 de la Intervención General de la Comunidad de Madrid (Documento 11 del expediente).

12.- Informe de 9 de abril de 2015 de la Dirección General de Coordinación de la Dependencia sobre las observaciones de las consejerías (Documento 12 del expediente).

13.- Escrito de alegaciones de FEAPS de 11 de marzo de 2015 (Documento 13 del expediente).

14.- Escrito de alegaciones del Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid de 11 de marzo de 2015 (Documento 14 del expediente).

15.- Escrito de alegaciones del Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid de 11 de marzo de 2015 (Documento 15 del expediente).

16.- Escrito de alegaciones del Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería de 12 de marzo de 2015 (Documento 16 del expediente).

17.- Escrito de alegaciones del Colegio Profesional de Fisioterapeutas de 12 de marzo de 2015 (Documento 17 del expediente).

18.- Escrito de alegaciones del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (Documento 18 del expediente).

19.- Anuncio en el BOCM del trámite de información pública (Documento 19 del expediente).

20.- Comparecencias en el trámite de información pública (Documento 20 del expediente).

21.- Escrito de alegaciones de 26 de marzo de 2015 de la Asociación Profesional de Terapeutas Ocupacionales (Documento 21 del expediente).

22.- Escrito de alegaciones de 27 de marzo de 2015 de Comisiones Obreras (Documento 22 del expediente).

23.- Informes de 9 y 10 de abril de 2015 de la Dirección General de Coordinación de la Dependencia sobre las alegaciones formuladas (Documento 23 del expediente).

24.- Segundo borrador de decreto de 10 de abril de 2015 (Documento 24 del expediente).

25.- 2ª memoria de impacto normativo firmada por el director general de Coordinación de la Dependencia el 10 de abril de 2015 (Documento 25 del expediente).

26.- Informe de legalidad de 10 de abril de 2015 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales (Documento 26 del expediente).

27.- Informe de 20 de abril de 2015 de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano (Documento 27 del expediente).

28.- Informe de contestación a las observaciones formuladas por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano (Documento 28 del expediente).

29.- Informe de 27 de abril de 2015 del Servicio Jurídico en la Consejería de Asuntos Sociales (Documento 29 del expediente).

30.- Informe de contestación a las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico (Documento 30 del expediente).

31.- Nuevo informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de 28 de abril de 2015 (Documento 31 del expediente).

32.- Tercer borrador del decreto de 28 de abril de 2015 (Documento 32 del expediente).

33.- Tercera memoria de impacto normativo de 29 de abril de 2015 (Documento 33 del expediente).

34.- Informe sobre la solicitud de dictamen por razones de urgencia (Documento 34 del expediente).

35.- Segundo informe de legalidad de 30 de abril de 2015 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales (Documento 35 del expediente).

36.- Informe de 30 de abril de 2015 del consejero de Asuntos Sociales sobre la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (Documento 36 del expediente).

37.- Certificado de 30 de abril de 2015 del viceconsejero de Presidencia e Interior y secretario del Consejo Gobierno sobre la petición de dictamen preceptivo (Documento 37 del expediente).

A la vista de tales antecedentes formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

El Consejo Consultivo emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre,

reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (en adelante LCC), que *ad litteram* dispone que: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado 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 del consejero de Asuntos Sociales, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 14.1 de la LCC.

El proyecto de decreto que pretende aprobarse se dicta, como más adelante se verá, en ejecución de una ley, por lo que corresponde al Pleno del Consejo Consultivo dictaminar sobre el mismo, a tenor de lo previsto en el artículo 13.2 de la LCC.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de mayo de 2013, recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, señala que “*es unánime la opinión acerca de la trascendental importancia que, desde el punto de vista de técnica jurídica, posee esa consulta al Consejo de Estado en este procedimiento. Las razones son las ya conocidas del secular prestigio que posee el supremo Órgano consultivo del Gobierno en el desempeño de esa función consultiva, y su acrisolada independencia funcional*”. En el caso analizado en la citada sentencia, el Alto Tribunal falló declarar nula la norma impugnada y acordó la retroacción de actuaciones en el procedimiento de elaboración del mismo para que el Consejo de Estado se pronunciara con carácter preceptivo, “*cumpliendo así con la alta labor consultiva encomendada constitucional y legalmente a favor de la actuación del Gobierno para que de ese modo se proporcione a la norma la necesaria seguridad jurídica y se produzca un pronunciamiento sobre una cuestión de indudable interés general*”.

Entendemos oportuno traer a colación en este punto la Sentencia de 9 de marzo de 2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (recurso 435/2013), que declara la nulidad de una Orden de esa Comunidad Autónoma en materia de dependencia, por haberse omitido el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo autonómico “*al tratarse de un requisito esencial en la elaboración de la norma; equiparable a la inexistencia de procedimiento*” y señala lo siguiente en relación con la necesidad de recabar el dictamen preceptivo del órgano consultivo:

“al argumento jurídico-formal, se une el jurídico-material, al regular el Catálogo de Servicios y prestaciones Económicas del sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia de Castilla-La Mancha; establece la intensidad de protección; el régimen de compatibilidad y el acceso a las prestaciones económicas del sistema. Es decir, conforman una regulación jurídica, de desarrollo y complemento que, afectando al derecho subjetivo, reconocido con carácter básico, en la Ley estatal 39/06, de 14 de Diciembre; al ser aquella competencia exclusiva de nuestra Comunidad en asistencia social y servicios sociales (art. 31.1.20, del Estatuto; en relación con el art. 149.1.1ª CC). Afecta de este modo y en desarrollo de la legislación básica del Estado, a derechos e intereses legítimos de las personas dependientes. Ese alcance innovador y de desarrollo, no puede ser categorizado, acorde con el contenido legal de su normación, más que como un reglamento ejecutivo de una Ley”.

En el presente caso, es claro que, teniendo en cuenta el contenido del proyecto de decreto, el mismo no puede por más que considerarse desarrollo, como a continuación analizaremos más detenidamente de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 11/2003), cuyo articulado se remite al necesario desarrollo reglamentario en materia de “*atención social a la dependencia*”(título VI) y

en su disposición final cuarta habilita al Consejo de Gobierno “*para dictar las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo*” de la Ley, así como también de la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Por ello, resulta preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.1.c) de la LCC, anteriormente transcrito.

La solicitud de dictamen ha sido firmada por el consejero de Asuntos Sociales, en cumplimiento del artículo 14.1 de la LCC, al disponer: “*El dictamen del Consejo Consultivo será recabado por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno, o cualquiera de sus miembros*”.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

Son numerosos los preceptos de la Constitución Española que se refieren a las obligaciones y compromisos de los poderes públicos en el ámbito de la protección social. En este sentido el artículo 39 del texto constitucional se refiere a la protección social de la familia así como a la protección integral de los hijos y de las madres. También el artículo 49 relativo a la protección social de los minusválidos o el artículo 50 referido a la protección de la tercera edad. También inciden en el ámbito de la protección social otros artículos de la Constitución Española como el artículo 41 que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social.

El artículo 148.1.20 de la Constitución Española se refiere a la asistencia social como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia.

La doctrina del Tribunal Constitucional se ha encargado de perfilar el contenido de esta materia, y así en su Sentencia 33/2014, de 27 de febrero precisa lo siguiente:

“Este Tribunal ya ha tenido ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social cuando ha afirmado que «atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta Social Europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces”.

Según la jurisprudencia constitucional, la asistencia social en sentido estricto constituye una técnica de protección con caracteres propios y distintos de la Seguridad Social. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1986, de 9 de junio, expone lo siguiente:

“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 de la C.E. 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”.

La referida competencia en materia de asistencia social ha sido asumida por la totalidad de las Comunidades Autónomas en sus correspondientes Estatutos de Autonomía. En concreto, y por lo que atañe a la Comunidad de Madrid, el artículo 26.1.23 de su Estatuto de Autonomía le atribuye competencia exclusiva 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 ejercicio de su competencia en materia de asistencia social, la Comunidad de Madrid aprobó la ya citada Ley 11/2003, en la que se viene a regular el funcionamiento del sistema público de servicios sociales autonómico, la distribución de competencias, planificación y financiación del sistema público, el papel de la iniciativa privada respecto a los servicios sociales y de la investigación y formación como instrumentos de mejora. En concreto, y por lo que aquí nos interesa, la Ley 11/2003 dedica su título VI a la atención social a la dependencia, entendida ésta, según destaca la exposición de motivos de la mencionada ley como *“aquella situación en la que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía necesitan asistencia o ayudas importantes para realizar las actividades corrientes de la vida diaria”.*

Por otro lado, por lo que atañe al ámbito estatal, no está de más recordar que el artículo 149.1.1^a de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. La jurisprudencia constitucional ha venido delimitando el sentido y alcance del precepto constitucional citado señalando que *"más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione - mediante, precisamente, el establecimiento de unas "condiciones básicas" uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales"* (STC 98/2004, y STC 178/2004).

Pues bien, en el ejercicio de la mencionada competencia, el Estado aprobó la Ley 39/2006, con el objetivo de fijar *"las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, y con pleno respeto de las competencias que las mismas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20 de la Constitución"* (Exposición de Motivos de Ley 39/2006).

La articulación de los distintos ámbitos competenciales se plasma en la Ley 39/2006 a través de mecanismos de cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones. De esta manera en su artículo 7 establece tres niveles de protección: un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado; un segundo nivel de protección, mediante un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas a través de convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y

servicios que se contemplan en la Ley y un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos, a establecer por las Comunidades Autónomas, en caso de estimarlo oportuno.

Además la cooperación entre Administraciones se concreta en la Ley mediante la creación de un Consejo Territorial del Sistema (artículo 8), integrado por representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas, en el que podrán participar las entidades locales (artículo 12.1) y con competencias, entre otras, para establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios previstos; acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas en el artículo 20 y en la disposición adicional primera; adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste o acordar el baremo a que se refiere el artículo 27, con los criterios básicos del procedimiento de valoración y de las características de los órganos de valoración.

Por lo que se refiere a la participación de las Comunidades Autónomas en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, el artículo 11 de la Ley 39/2006, le atribuye *“sin perjuicio de las competencias que les son propias según la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la legislación vigente”*, las siguientes funciones:

- “a) Planificar, ordenar, coordinar y dirigir, en el ámbito de su territorio, los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia.*
- b) Gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia.*
- c) Establecer los procedimientos de coordinación sociosanitaria, creando, en su caso, los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención.*

d) Crear y actualizar el Registro de Centros y Servicios, facilitando la debida acreditación que garantice el cumplimiento de los requisitos y los estándares de calidad.

e) Asegurar la elaboración de los correspondientes Programas Individuales de Atención.

f) Inspeccionar y, en su caso, sancionar los incumplimientos sobre requisitos y estándares de calidad de los centros y servicios y respecto de los derechos de los beneficiarios.

g) Evaluar periódicamente el funcionamiento del Sistema en su territorio respectivo.

h) Aportar a la Administración General del Estado la información necesaria para la aplicación de los criterios de financiación previstos en el artículo 32”.

Además, como establece el 11.2 de la Ley 39/2006, las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 podrán definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9 y al acordado, en su caso, conforme al artículo 10, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas.

Las funciones de las Comunidades Autónomas dentro del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia diseñado por la Ley 39/2006, se acaba de perfilar a lo largo del articulado, pudiendo destacarse, en lo que aquí nos interesa, el artículo 27, cuyo apartado 1 establece que “*Las Comunidades Autónomas determinarán los órganos de valoración de la situación de dependencia, que emitirán un dictamen sobre el grado y nivel de dependencia, con especificación de los cuidados que la persona pueda requerir*”. También el artículo 28, que en su apartado 2 prescribe que “*el reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante*

resolución expedida por la Administración autonómica correspondiente a la residencia del solicitante y tendrá validez en todo el territorio del Estado”.

En desarrollo de la Ley 39/2006, y al amparo de la competencia establecida en el artículo 149.1.1^a de la Constitución, el Estado ha aprobado diversas disposiciones, como son, el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006; el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006 y el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se establecen las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, recientemente modificado por el Real Decreto 291/2015, de 17 de abril.

En el ámbito autonómico, el desarrollo de la materia se ha acometido hasta el momento a través de diversas órdenes, que se derogan expresamente en el proyecto de decreto que examinamos, ya que su objetivo, como explicita la parte expositiva de la norma proyectada, es *“poner, a disposición de la ciudadanía de la Comunidad de Madrid, un texto sencillo y, a la vez, completo y omnicompresivo”*, de la regulación en la materia.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, resulta evidente que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal, en cuanto que se circunscribe a desarrollar reglamentariamente tanto la Ley autonómica 11/2003, como la Ley estatal 39/2006. Además la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla, al amparo de las competencias en materia de asistencia social en virtud de la Constitución y su Estatuto de Autonomía.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente 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, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de “aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”. Como hemos dicho, la disposición final cuarta de la Ley 11/2003 autoriza al propio Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones complementarias requiera el desarrollo de la ley.

Por otro lado el rango de la norma emanada debe ser, como así es, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la citada Ley autonómica 1/1983.

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

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (en adelante Ley 50/1997), que resulta de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la disposición final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

1.- Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, *“la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”*.

En el caso objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Consejería de Asuntos Sociales, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de decreto, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 23/2012, de 27 de septiembre, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 109/2012, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid. La Dirección General de Coordinación de la Dependencia de la Consejería es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el Decreto 99/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales.

2.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del análisis de impacto normativo prevista en el citado artículo 24.1 a) y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se ha incorporado al procedimiento una primera memoria firmada por el director general de Coordinación de la Dependencia el día 20 de febrero de 2015, una segunda memoria fechada el 10 de abril de 2015 y una memoria elaborada al final del procedimiento y firmada el 29 de abril de 2015 por el mismo órgano directivo.

Las tres memorias presentan un contenido prácticamente idéntico, salvo por lo que se refiere al contenido y estructura de la norma proyectada, que es lógica consecuencia de las modificaciones que en este punto ha sufrido el

proyecto a lo largo de su tramitación y que ha llevado a la elaboración de tres borradores, y en materia de impacto presupuestario, que es más completo en la última memoria que figura en el procedimiento, a tenor de las observaciones formuladas por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda en su informe de 6 de marzo de 2015, en el que consideró insuficiente lo reflejado en la memoria en orden a valorar las repercusiones presupuestarias del proyecto y en el posterior informe de 28 de abril de 2015 en relación con el impacto presupuestario que supone la introducción en el artículo 20 del proyecto de los “*centros de noche*”.

Las memorias analizan la oportunidad de la propuesta desde la perspectiva ya comentada de ofrecer en un solo texto legal una regulación completa de la materia. También contienen las memorias una referencia al contenido de la norma y su análisis jurídico, si bien no recoge un listado pormenorizado de las normas que quedan derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma, requisito que viene exigido por el artículo 2.1.b) del Real Decreto 1083/2009.

Además, debe destacarse que el párrafo segundo del apartado 3 del citado artículo 2 establece que la versión definitiva de la Memoria incluirá la referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico evacuados durante la tramitación, lo que no contempla la memoria que analizamos, y por tanto tampoco queda reflejado “*el modo en que las observaciones contenidas en estos, así como el resultado del trámite de audiencia, hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma*”.

En el procedimiento examinado se observa que han tenido participación diversas asociaciones y organizaciones representativas de intereses afectados por la norma y las organizaciones sindicales, que han formulado observaciones al proyecto, así como que se han evacuado los informes

preceptivos que exige la tramitación del proyecto, de manera que aparece como imprescindible que la memoria recoja el modo en que las observaciones han sido tenidas en consideración por el órgano proponente, y las razones que han avalado su admisión o rechazo en el texto definitivo, conforme a lo establecido en el referido artículo 2.3 párrafo segundo del Real Decreto 1083/2009. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009.

Por lo que se refiere al análisis de los impactos, las memorias se circunscriben al impacto presupuestario y al impacto por razón de género, limitándose a indicar en relación a otros posibles impactos *“que no se espera que esta propuesta normativa tenga otros impactos destacables”*. Parece pues que se opta por un modelo de memoria abreviada, como ya ha tenido ocasión de resaltar alguno de los órganos preinformantes.

Como ya indicó el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de noviembre de 2011,

“la apreciación de esa falta de impacto corresponde a la Administración en primer término, lo que no obsta a que quienes participan en la tramitación o, en su caso, el Consejo de Estado, formulen las observaciones que estimen oportunas al respecto acerca de la idoneidad o no de esa decisión, pues de esa reflexión ulterior podía derivar la apreciación de que podía haber sido exigible, en atención a una diferente valoración de la norma en Proyecto, la elaboración de una memoria completa y no abreviada”.

A la hora de analizar la idoneidad de la elaboración de una memoria de carácter abreviado, se hace preciso destacar, como ha señalado el Tribunal

Supremo en su Sentencia de 11 de febrero de 2014 (recurso 387/2012), que el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, no es muy preciso al definir en qué circunstancias cabe redactar la memoria en forma abreviada, pues se limita a señalar que procede su elaboración *“cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la presentación de una memoria completa”*. Aunque el precepto no lo concreta, parece que los ámbitos a los que alude son los que menciona el artículo 2.2 del Real Decreto 1083/2009, cuando al referirse a la memoria completa indica que *“la memoria de análisis de impacto normativo incluirá cualquier extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad”*.

Sin embargo no parece que en este caso la memoria deba responder a ese carácter abreviado sino, dada la complejidad del proyecto, al ordinario regulado por el artículo 2 del Real Decreto 1083/2009. En cualquier caso, aun considerando que se trata de una memoria abreviada, la citada Guía Metodológica establece que no será suficiente señalar que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables, sino que hay que justificar por qué no se aprecia los impactos en cada ámbito.

Por lo expuesto, la memoria de impacto normativo debería ser completada en los aspectos expuestos antes de ser elevado el proyecto de decreto al Consejo de Gobierno para su aprobación.

Figura también incorporado a la memoria el impacto por razón de género de la nueva normativa. Este Consejo Consultivo ha venido señalando en sus dictámenes (así el Dictamen 116/14, de 2 de abril o los dictámenes 572/13 y 573/13, ambos de 27 de noviembre), que el órgano competente para la redacción de la memoria de impacto por razón de género, es la Dirección

General de la Mujer integrada en la Consejería de Asuntos Sociales, tal y como se deriva de la normativa autonómica frente a lo que pueda recoger la estatal. No obstante en este caso, puesto que la norma emana de la Consejería de Asuntos Sociales, la memoria de impacto normativo ha sido elaborada por un órgano directivo de la misma y ha emitido informe la Secretaria General Técnica de dicha Consejería puede considerarse cumplido el trámite de informe.

3.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, se han evacuado informes con observaciones al texto por las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de Sanidad y de Economía y Hacienda, que en gran medida han sido tenidas en cuenta en el texto del proyecto. Las Consejerías de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, de Empleo, Turismo y Cultura así como de Educación, Juventud y Deporte han remitido escrito señalando que no efectuaban observaciones.

4.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley 50/2007, conforme al cual *“en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”*, se han unido al expediente dos informes de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma, fechados el 10 y el 30 de abril de 2015, respectivamente.

5.- Además, 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 dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 27 de abril de 2015, formulando dos

consideraciones esenciales al articulado, la primera relativa a la sistemática del proyecto y la segunda en relación a la creación del Consejo Consultivo de la Dependencia, prevista en los borradores iniciales del proyecto y que ha desaparecido del texto que venimos dictaminando.

6.- De conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 3/2014, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2015, se ha emitido un primer informe de 21 de junio de 2013 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda, en el que se realizaban una serie de observaciones al articulado del proyecto y en cuanto a la incidencia en materia de gasto público, indicaba que la memoria era insuficiente para valorar las repercusiones presupuestarias del proyecto. Consta en el expediente un segundo informe de 28 de abril de 2015, una vez elaborada una segunda memoria de impacto normativo, en la que se realiza una exposición más extensa sobre el impacto presupuestario del proyecto.

7.- En el ejercicio de la función consultiva y de asesoramiento de los órganos de gestión, a petición de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda, se ha incorporado al procedimiento el informe de 6 de marzo de 2015 de la interventora general de la Comunidad de Madrid.

8.- En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, se ha emitido el informe de 23 de abril de 2015 de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano.

9.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución, dispone que:

“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

No obstante, de acuerdo con la letra d) del mismo precepto, *“no será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b) ”.*

En el presente caso, el proyecto de decreto ha sido sometido al trámite de información pública justificado en *“la amplia naturaleza y diversidad del colectivo potencialmente destinatario de dicha norma y del interés que para ellos representa”*, según consta en la Resolución 560/2015, de 23 de febrero, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales, publicada en el BOCM de 9 de marzo de 2015. En cumplimiento del referido trámite han formulado observaciones al texto la Federación de Organizaciones en favor de Personas con Discapacidad Intelectual ; el Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid; el Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid; el Colegio Oficial de Diplomados en Enfermería; el Colegio Oficial de Fisioterapeutas; el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad; la Asociación Profesional de Terapeutas Ocupacionales y Comisiones Obreras(Documentos 13 a 22 del expediente).

10.- Por último, en cuanto al procedimiento, el presente dictamen se ha solicitado por el órgano consultante con carácter de urgencia. Consta en el expediente un informe, no fechado, del director general de Coordinación de la Dependencia, que pretende justificar la urgencia en la emisión del dictamen por este órgano consultivo, por un lado, en una recomendación formulada por el Tribunal de Cuentas el 29 de mayo de 2014, sobre la necesidad de reducir la dispersión normativa en la materia, y, por otro lado, *“el no demorar por más tiempo la entrada en vigor de una regulación tan relevante y beneficiosa para todas las personas de la Comunidad de Madrid que se encuentran en situación de dependencia”*. Estas razones sin embargo no son suficientes para justificar la urgencia en la emisión de nuestro dictamen. Como destacamos en nuestra Memoria del año 2010 *“es difícil de entender que un expediente, cuya tramitación se ha demorado meses en sus distintas fases e instancias, quizás porque su complejidad así lo requiera, adquiera el carácter de urgente en el preciso momento en que abandona la sede del órgano consultante y entra en el Consejo Consultivo que, ex novo, debe estudiarlo y dictaminarlo”*. En este caso, resulta relevante destacar que el primer documento del procedimiento está fechado el 20 de febrero de 2015, cuando la recomendación del Tribunal de Cuentas, en la que se pretende justificar la urgencia es de mayo del año anterior, así como que la legislación que pretende desarrollarse con el proyecto data del año 2006.

Como ya ha señalado este Consejo Consultivo en anteriores dictámenes (v. gr. 330/10, de 13 de octubre, 3/11, de 19 de enero, 128/12, de 7 de marzo y 180/13, de 8 de mayo) la urgencia prevista en el artículo 16.2 LCC es de carácter objetivo y ha de ser invocada con carácter excepcional, pues la garantía de la legalidad y el acierto de la decisión administrativa a la que contribuye este órgano consultivo -según reza el preámbulo de su Ley reguladora- precisa de un análisis sosegado y reposado, especialmente cuando se trata, como en este caso, de normas jurídicas.

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

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Con carácter general, cabe subrayar que el proyecto cumple con el objetivo de abordar una regulación completa en la materia, evitando la dispersión normativa hasta ahora existente y ofreciendo a los destinatarios de la norma y a los operadores jurídicos la posibilidad de contar con un texto completo y autónomo. Esta decisión de técnica legislativa resulta por otro lado conforme con las Directrices de Técnica Normativa aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, cuya directriz 3 aboga por que *“en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales”*.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la denominación del título de la disposición. La misma responde a la observación formulada por uno de los órganos preinformantes, que no consideraba adecuada la denominación recogida en los borradores precedentes, por tratarse de una norma básicamente reguladora del procedimiento y de otro lado porque la denominación adoptada generaba confusión con la de la Ley 39/2006. No obstante discrepamos de esta consideración, pues la regulación prevista no es meramente procedimental, sino que pretende acometer una regulación completa en la materia que no abarca solo el procedimiento. Buena prueba de ello es el contenido de las órdenes autonómicas precedentes que pretende aglutinar, plasmadas en la norma proyectada, en las que se abordan diferentes aspectos relativos a la materia y que no son meramente procedimentales. De otro lado, la pretendida confusión con la Ley 39/2006 se salva

adecuadamente con la referencia en el título a la Comunidad de Madrid. Por ello consideramos más adecuada la denominación que se contenía en los borradores iniciales.

Por lo que se refiere a la parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005. De este modo describe la finalidad de la norma y contiene los antecedentes normativos de la misma. Sin embargo no contempla las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, tal y como exige la citada Directriz 12, por lo que resulta conveniente para coadyuvar a la mejora del texto, la cita de las habilitaciones al Gobierno, en particular, la referencia al artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en relación con la potestad reglamentaria del Gobierno así como el correspondiente precepto estatutario relativo a las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de asistencia social. También conforme a la Directriz 13 deberían destacarse los aspectos más relevantes de su tramitación.

Entrando ya en el análisis de la parte dispositiva, debemos indicar que, por su extensión y al contener partes claramente diferenciadas, se divide en un capítulo I relativo a “*Disposiciones Generales*”, y otros tres capítulos, relativos al procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y de la aprobación del Programa Individual de Atención (capítulo II), a las condiciones de acceso a los servicios y prestaciones del Catálogo (capítulo III) y a la revisión, suspensión y extinción (capítulo IV).

Por lo que se refiere al capítulo I, debemos destacar que su artículo 1.1, relativo al objeto de la norma, describe en sus tres apartados el contenido del decreto, con la referencia a los capítulos de la Ley 39/2006, que contempla o desarrolla, pero solo en las dos primeras letras del citado apartado. No obstante en la letra c), relativa a la capacidad económica del beneficiario y la participación del mismo en la financiación de los servicios, no se contiene la

necesaria mención del contenido legal, siendo así que resulta obligada la cita en la referida letra del artículo 33 de la Ley 39/2006, regulatorio de esa materia.

En el artículo 2 relativo a los “*beneficiarios*”, consideramos más adecuado, por coherencia con la norma que se completa o desarrolla, que su denominación se adecue al artículo 5 de la Ley 39/2006, que habla de “*titulares de derechos*”. Por otro lado, consideramos redundante que el precepto aluda como personas que pueden solicitar el reconocimiento de la situación, a aquellos que puedan estar afectados por un grado de dependencia, para luego remitirse al citado artículo 5 de la Ley 39/2006, que precisamente menciona en la letra a) de su apartado 1, el “*encontrarse en situación de dependencia en algunos de los grados establecidos*”. Entendemos que bastaría pues la remisión al precepto legal.

Los artículos 3 y 4 del proyecto, relativos al Catálogo de Servicios y a la Red de Centros del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, respectivamente, responden a las previsiones del artículo 15 de la ley 39/2006, en lo que se refiere al Catálogo de Servicios y al artículo 16 del texto legal, por lo que atañe a la Red de Centros. No obstante, el artículo 3 debería concretar en las letras a) b) y c) de su apartado 5 que se trata de centros “de día” y además tener en cuenta que el artículo 16 de la Ley 39/2006 no alude propiamente a “Centros” sino a “Servicios”, por lo que sugerimos el cambio de la denominación del artículo 4, todo ello por coherencia con la norma estatal.

En otro orden de cosas, cabe resaltar que el artículo 16.2 de la Ley 39/2006, establece que “*Las Comunidades Autónomas establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados*”, si bien no se contempla nada al respecto en el texto que examinamos. Entendemos que dada la vocación del texto que examinamos de ofrecer una regulación completa en la materia, podría completarse la norma

con las determinaciones anteriormente señaladas que el legislador estatal ha reservado a la competencia de la Comunidades Autónomas, lo que sin duda contribuirá a dotar de mayor seguridad jurídica a la norma proyectada.

El artículo 5 del proyecto establece de una manera general las distintas prestaciones del sistema que después se desarrollan en la sección 2^a del capítulo III de la norma proyectada. Se ha optado por definir cada una de las prestaciones en atención a su finalidad, si bien se echa en falta, por coherencia con la norma estatal, una definición más completa, que en la letra a) relativa a la prestación económica vinculada al servicio supone indicar que se trata de una prestación de carácter personal y que únicamente podrá reconocerse cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado. En la letra b) bastaría con añadir el carácter excepcional de esta prestación, tal y como se recoge en el artículo 18 de la Ley 39/2006.

La regulación que se contiene en el artículo 6 responde al contenido del artículo 28.3 de la Ley 39/2006 que vincula los servicios y prestaciones al grado de dependencia reconocido. Esta materia se encuentra desarrollada por el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, recientemente modificado por el Real Decreto 291/2005, de 17 de abril, cuyas previsiones respeta el artículo del proyecto que venimos comentando, si bien se considera aconsejable el cambio de denominación del artículo por el que se contiene en la normativa estatal, que refleja de una manera más exacta el contenido: “*Servicios y prestaciones económicas por grado de dependencia*”.

A la regulación del régimen de compatibilidades entre prestaciones y servicios se refiere el artículo 7 del proyecto. En este punto conviene recordar que el artículo 25 bis de la Ley 39/2006, introducido por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, establece precisamente el régimen de incompatibilidades , desarrollado por el artículo

16 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre. Este último precepto después de establecer las incompatibilidades de las prestaciones en su apartado 1 y de los servicios en su apartado 2, dispone que las Administraciones públicas competentes podrán establecer “*un régimen propio de compatibilidades con cargo al nivel adicional de protección, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.3.º de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre*”.

El artículo 7 de la norma proyectada aborda esta regulación de una manera un tanto confusa, optando por desglosar cada uno de los servicios con sus compatibilidades e incompatibilidades, pero omitiendo la referencia a alguno de ellos, como es la relativa al servicio de prevención de las situaciones de dependencia o el servicio de atención nocturna.

Por otro lado creemos que en el apartado 3 del artículo 7 debería realizarse un esfuerzo de concreción de las condiciones que pueden dar lugar a la exceptuación del régimen de incompatibilidades, lo que sin duda ha de contribuir a favorecer la seguridad jurídica y a evitar la arbitrariedad en la aplicación de la norma.

También se contempla en el apartado 3 del artículo 7, en el supuesto de exceptuación del régimen de incompatibilidades, la emisión de un dictamen por parte de la Comisión Técnica de Valoración prevista en el artículo 19 del proyecto, sin embargo este artículo, al regular dicho órgano no contempla esa función, lo que deberá corregirse oportunamente.

El artículo 4 de la Ley 39/2006 establece los derechos de las personas en situación de dependencia, y en concreto en su apartado 4, especifica las obligaciones que circunscribe no solo a las personas en situación de dependencia, sino también, en su caso, a “*sus familiares o quienes les representen, así como los centros de asistencia*”, lo que debe tenerse en cuenta en la redacción del artículo 9 de la norma proyectada.

El capítulo II del proyecto aborda en los artículos 10 a 26, distribuidos en cinco secciones, la regulación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de Dependencia y de la aprobación del Programa Individual de Atención.

En materia de procedimiento la Ley 39/2006 establece en su artículo 28 unas líneas muy generales, como son, que el procedimiento se inicie a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación; que se trámite de acuerdo a las previsiones de la Ley 30/92; que la resolución que ponga fin al procedimiento se dicte por la Administración autonómica correspondiente al domicilio del solicitante; que la resolución contenga el reconocimiento de la situación de dependencia y los servicios y prestaciones que corresponden al solicitante así como que los servicios de valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas, no pueden ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas.

Además la Ley 39/2006 establece en el artículo 27.1 y en el artículo 28 que corresponde al Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecer unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las comunidades autónomas, los criterios básicos de procedimiento y las características comunes de órganos y profesionales.

En este punto debe tenerse en cuenta que mediante Acuerdo de 25 de enero de 2010 (publicado mediante Resolución de 4 de febrero de 2010) el citado Consejo Territorial estableció los criterios comunes de actuación y composición de los órganos de valoración así como criterios básicos de procedimiento relacionados con el informe de salud, la calidad de los procesos de valoración y plazos de tramitación.

La norma proyectada establece en este punto una regulación novedosa respecto al sistema establecido hasta ahora en la Comunidad de Madrid y recogido en la Orden 2386/2008, de 17 de diciembre y la Orden 625/2010, de 21 de abril, que derogó buena parte de la anterior. El sistema anterior contemplaba un doble procedimiento, uno para el reconocimiento de la situación de Dependencia y el otro para la elaboración del Programa Individual de Atención, que comenzaba una vez reconocida la situación. Si bien se admitía un procedimiento único (artículo 26 de la Orden 625/2010), solo en los supuestos en que la tramitación del expediente lo permitiera y *“en aras a una mayor eficacia en la tramitación administrativa”*.

Precisamente esas razones de eficacia administrativa, según se explicita en las memorias de impacto normativo y se recoge en la parte expositiva de la norma proyectada, han llevado a la regulación de un procedimiento único con carácter general, y no de la manera excepcional establecida en la regulación anterior.

De esta manera el procedimiento ahora previsto culmina con una única resolución (artículo 11.3 de la norma proyectada) sobre el reconocimiento, en su caso del grado de dependencia del solicitante y con la aprobación, si procede, del Programa Individual de Atención. El procedimiento se inicia con una única solicitud (artículo 12 del proyecto) que marca el cómputo de los seis meses para el dictado de la resolución.

Si bien se valora positivamente el procedimiento único diseñado por las razones de eficacia apuntadas, entendemos oportuno realizar algunas observaciones al articulado.

En primer lugar, creemos que el artículo 10 del proyecto es excesivamente genérico a la hora de establecer el órgano competente para conocer y resolver las solicitudes, pues si bien es cierto que se hace preciso salvar en el proyecto las disfunciones que generen los posibles cambios organizativos de la Comunidad de Madrid, lo cierto es que podría intentarse una mayor

precisión por referencia al departamento o consejería con competencias en la materia, lo que sin duda redundará en la seguridad jurídica.

Por otro lado la sistemática adoptada por el capítulo, consistente en insertar el artículo 11 relativo al plazo para resolver y la resolución que pone fin al procedimiento, antes de la iniciación e instrucción del procedimiento, parece dejar inconcluso el procedimiento, que en el proyecto culmina con el artículo 26 relativo al trámite de consulta previo a la propuesta de elaboración del Programa Individual de Atención, cuando la lógica aconseja que el procedimiento culmine con la resolución.

Teniendo en cuenta que estamos ante un procedimiento único, parece aconsejable que el artículo 12.1 se refiera a los dos aspectos del mismo, y por tanto diga “*El procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y de aprobación del Programa Individual de Atención...*”.

En relación con la documentación que ha de acompañar la solicitud prevista en el artículo 13 del proyecto, debe tenerse en cuenta que conforme el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, la solicitud debe acompañarse de una declaración responsable sobre la capacidad económica y patrimonial del solicitante así como copia de la declaración de la renta para el caso de que no se autorice la comprobación. Asimismo debe tenerse en cuenta que Consejo Territorial del Sistema estableció en año 2010 las indicaciones que debía contener el informe de salud previsto en la letra e) del citado artículo 13, por lo que para mayor seguridad debería contemplarse la remisión al referido Acuerdo, que también establece en el Anexo el modelo normalizado al que debe ajustarse el informe de salud. También debería indicarse que las personas solicitantes podrán aportar documentación complementaria sobre su condición de salud.

Por otro lado debe tenerse en cuenta que el plazo previsto en el artículo 15 para la remisión del expediente completo al órgano instructor, que es de 15 días hábiles desde la presentación de la solicitud, puede resultar insuficiente

ya que en el artículo anterior se establece para la subsanación de la solicitud, un plazo de 15 días hábiles desde la notificación del requerimiento de subsanación.

En el apartado 3 del artículo 15 se contempla el supuesto de que la solicitud haya tenido entrada en un lugar distinto del registro municipal del domicilio del solicitante, en cuyo caso se establece que por el órgano competente en materia de dependencia se solicite el informe social a la entidad local correspondiente, si bien no se establece el plazo para la emisión del citado informe, lo cual resulta relevante en relación con la previsión del apartado 4 del mencionado artículo 15, cuando dispone que la falta de remisión del informe permite proseguir las actuaciones al amparo de lo previsto en el artículo 83.4 de la LRJ-PAC.

En el artículo 17 se indica que una vez completo el expediente se comunicará al interesado el día, franja horaria y lugar en el que se va a realizar la valoración de la situación de dependencia. Sin embargo al tratarse de una actuación que afecta a los derechos e intereses del solicitante, se debe sustituir la comunicación por notificación, conforme el artículo 58.1 de la LRJ-PAC.

Entre las funciones de los valoradores a que se refiere el artículo 18.2 del proyecto se alude en la letra d) a la realización del trámite de consulta al interesado, si bien no aparece claro en el precepto sobre que ha de versar dicha consulta. Por otro lado tampoco aparece reflejado en el proyecto el modo en que ha de plasmarse el trabajo realizado por los valoradores o como se instrumenta su función en relación con la que corresponde a la Comisión Técnica de Valoración prevista en el artículo siguiente.

En relación con el dictamen técnico que ha de elaborar la Comisión Técnica de Valoración prevista en el artículo 19.5 letra a) debe tenerse en cuenta que conforme el artículo 27 de la Ley 39/2006, el citado dictamen no solo ha de contener el diagnóstico y el grado de dependencia sino también

la especificación de los cuidados que la persona pueda requerir. También conforme a los criterios establecidos por el Consejo Territorial del Sistema el 22 de enero de 2007 debe establecer cuando proceda, en función de las circunstancias concurrentes, el plazo máximo en que deba efectuarse la primera revisión del grado y nivel que se declare.

La sección 4^a del capítulo II de la norma proyectada contempla la determinación de la capacidad económica de los beneficiarios de los servicios y prestaciones de dependencia. En este punto cabe recordar que el artículo 33 de la Ley 39/2006 establece que el Consejo Territorial del Sistema habrá de fijar los criterios mínimos de participación de las personas beneficiarias en las prestaciones, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal. Señala que para fijar dicha participación se tendrá en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros. Igualmente indica que la capacidad económica del beneficiario se tendrá en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas.

Asimismo, el artículo 14, tras señalar la naturaleza de las prestaciones por dependencia y fijar la prioridad en el acceso a los servicios en atención al grado y nivel de dependencia, establece que la capacidad económica del beneficiario se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema, en atención a la renta y el patrimonio de la personas solicitante. En la consideración de patrimonio se tendrá en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta.

Mediante Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial del Sistema se establecieron los criterios mínimos comunes para la determinación de la capacidad económica personal de los beneficiarios y criterios para su participación económica en las prestaciones del Sistema. En dicho Acuerdo se estableció que las Administraciones públicas competentes, promoverán las disposiciones normativas que resulten necesarias para dar cumplimiento a lo

previsto en el mismo, y comunicarán las mismas a la Administración General del Estado.

La sección 4ª del capítulo II del proyecto viene a suponer el desarrollo reglamentario de la determinación de la capacidad económica personal de los beneficiarios dentro de los criterios mínimos comunes establecidos por el Consejo Territorial del Sistema con el objetivo de lograr *“una aplicación coherente en todo el Estado de la normativa de la Dependencia, a fin de contribuir a garantizar el principio de igualdad”*, según señala el preámbulo del citado Acuerdo de 10 de julio de 2012.

De la comparación de esos criterios mínimos comunes con la regulación prevista en la normativa proyectada, cabe señalar que los conceptos de renta y patrimonio a los efectos de determinación de la capacidad económica de los beneficiarios no coincide con la establecida en el precitado Acuerdo, lo que resulta fundamental en aras a garantizar la igualdad y aplicación coherente de la normativa en todo el territorio del Estado.

Por otro lado se observa la no inclusión en el proyecto de algunos criterios que por ser mínimos deberían contemplarse, máxime cuando se pretende establecer una regulación completa sobre la materia , a saber, que *“sólo se tendrá en cuenta la vivienda habitual para el cálculo de la capacidad económica personal, cuando la prestación que reciba el beneficiario sea de atención residencial a través de la Red de Servicios Sociales Pública, concertada o mediante una prestación vinculada a este servicio”* (punto 2 del acuerdo tercero del citado Acuerdo de 10 de julio de 2012). También debe incluirse como criterio mínimo que para la determinación del patrimonio

“...Únicamente, se computará la vivienda habitual en el supuesto de que la persona beneficiaria reciba el servicio de atención residencial o la prestación económica vinculada a tal servicio y no tenga personas a su cargo que continúen residiendo en dicha vivienda. En este caso, el valor a computar será el valor catastral de la vivienda o, en su defecto,

el valor escriturado, aplicada la exención que por vivienda habitual establezca, en su caso, la normativa del Impuesto sobre el Patrimonio.

4.2 A estos efectos, se entiende como personas a su cargo el cónyuge o pareja de hecho, ascendientes mayores de 65 años, descendientes o personas vinculadas a la persona beneficiaria por razón de tutela y/o acogimiento de menores de 25 años o mayores de tal edad en situación de dependencia o con discapacidad, siempre que convivieran con la persona beneficiaria y dependan económicamente del mismo.

4.3 En los supuestos de cotitularidad, sólo se tendrá en consideración el porcentaje correspondiente a la propiedad de la persona beneficiaria”.

Además cuando se establece el periodo que se tendrá en cuenta para la determinación de la renta y el patrimonio (artículo 22 del proyecto), referido al último ejercicio fiscal, debe añadirse, de conformidad con el reiterado Acuerdo del año 2012, que “*no obstante, cuando la capacidad económica de la persona beneficiaria sólo provenga de la percepción de pensiones, prestaciones o subsidios públicos, el periodo a computar en su determinación será el correspondiente al ejercicio en que se presente la solicitud*”. Por último debe añadirse la referencia a la aplicación supletoria de la normativa correspondiente a los impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y del Patrimonio.

Con los artículos 25 y 26 del proyecto, dedicado al Programa Individual de Atención se culmina la parte de la norma dedicada a la regulación del procedimiento, cuando como hemos indicado anteriormente, éste debería acabar con la resolución y los recursos pertinentes contra la misma. Esto último aparece en el artículo 57 del proyecto, cuando su ubicación sistemática lógica sería detrás de la resolución del procedimiento.

Por otro lado debe observarse que el procedimiento no configura un trámite de audiencia, lo que entendemos contraviene el artículo 84 de la

LRJ-PAC, pues no cabe duda que se deben ofrecer las máximas garantías para el interesado, ya que la resolución que se adopte incidirá en sus derechos individuales. Esa falta no puede entenderse solventada con el trámite de consulta previsto en el artículo 26 de la norma proyectada, pues de la dicción literal del precepto se infiere que el mismo no se configura en los términos previstos en el citado artículo 84 de la LRJ-PAC y además viene referido a la modalidad de intervención más adecuada a la situación del interesado a los efectos de elaborar el Programa Individual de Atención, pero no permite a los beneficiarios alegar sobre el grado de dependencia que se ha de reconocer. De ahí que consideremos esencial la articulación de un trámite de audiencia previo a la resolución del procedimiento.

Esta consideración es esencial.

En el capítulo III del proyecto se regulan las condiciones de acceso a las prestaciones y servicios del Catálogo (artículos 27 a 51).

Como es sabido, la Ley 39/2006 ha diseñado un sistema en el que los servicios están incluidos en el denominado Catálogo de Servicios, y tienen carácter prioritario. La prioridad en el acceso a los servicios sociales viene determinada *«por el grado y nivel de dependencia y, a igual grado y nivel, por la capacidad económica del solicitante»* (artículo 14.6 en relación con el artículo 33.1 Ley 39/2006).

La aplicación práctica de los servicios y prestaciones establecidos en la Ley 39/2006 se lleva a cabo por las Comunidades Autónomas al integrarse en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tienen asumidas (artículo 16.1 de la Ley 39/2006).

Si no es posible atender a la persona en situación de dependencia, en uno de los centros o servicios de la Red de Servicios Sociales, el beneficiario, ya sí, podrá tener derecho a una prestación económica, la vinculada al servicio,

prestación económica que estará destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en su Programa Individual de Atención, y que será prestado *«por una entidad o centro acreditado para la atención de la dependencia»* (artículo 14.3 Ley 39/2006). A tenor del artículo 14.6 Ley 39/2006, *«hasta que la red de servicios esté totalmente implantada, las personas en situación de dependencia que no puedan acceder a los servicios por aplicación del régimen de prioridad, tendrán derecho a la prestación económica vinculada al servicio»*. Excepcionalmente, el beneficiario podrá *«recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den las condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su programa individual de atención»* (artículo 14.4 Ley 39/2006). Finalmente existe una tercera prestación de asistencia personal (artículo 14.5 Ley 39/2006), tratando de lograr que ningún ciudadano quede fuera de su cobertura por no disponer de recursos económicos (artículo 33.4 Ley 39/2006).

Para acabar de perfilar el sistema de prestaciones y servicios previsto en la Ley 39/2006, debe tenerse en cuenta que éstos son fijados, para cada beneficiario, en su respectivo Programa Individual de Atención contemplado en el artículo 29 Ley 39/2007, programa en el que se determina *«las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado»*.

Finalmente debe tenerse en cuenta que los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán también en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal (artículo 33.1 Ley 39/2006) y que para fijar la participación del beneficiario, *«se tendrá en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros»* (artículo 33.3 Ley 39/2006).

La regulación que acabamos de perfilar en líneas generales resulta completada por el Real Decreto 1051/2013, por el que se regulan las

prestaciones del Sistema, modificado por el Real Decreto 291/2015, por lo que se refiere al servicio para la promoción de la autonomía personal y las intensidades de dicho servicio.

Partiendo de las premisas que acabamos de exponer, nuestra primera observación ha de referirse a la sistemática adoptada por el capítulo, pues conforme a las directrices de técnica normativa (directriz 20), si se opta por la división del capítulo en secciones, no cabe que el artículo 27 con el que se inicia ese capítulo, quede fuera la división, sino que debería integrarse en una sección.

En general, se echa en falta en este capítulo una mayor definición de los distintos servicios incluidos en el Catálogo, al igual que se realiza en la subsección 3ª en relación con las prestaciones económicas del sistema, lo que entendemos que debe subsanarse por coherencia interna de la norma y dado que se pretende establecer una regulación completa sobre la materia.

Esa falta de regulación completa se observa también en el artículo 28 del proyecto al establecer las intensidades de los servicios. Así, en el servicio de promoción de la autonomía personal únicamente se hace referencia a la intensidad del Grado I, sin ninguna referencia a los otros dos grados de dependencia. En este punto debe tenerse en cuenta que el Real Decreto 1051/2013, estableció la intensidad del servicio de promoción de la autonomía personal, solo para el Grado I, pero que posteriormente el Consejo Territorial del Sistema acordó el 16 de julio de 2014 desarrollar el servicio de promoción de la autonomía personal para las personas reconocidas en Grado II y III, estableciendo la intensidad de protección para esos grados, lo que se ha plasmado normativamente en el Real Decreto 291/2015, de 17 de abril, de modificación del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre. Por otro lado, nada se establece en el artículo 28 sobre la intensidad del servicio de atención residencial.

En otro orden de cosas, entendemos que en el artículo 32.1 del proyecto, al regular los criterios para determinar la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios deberá incluirse la referencia a la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros, conforme a lo establecido en el artículo 33.3 de la Ley 39/2006.

Nuestra siguiente consideración ha de referirse al artículo 37.1 del proyecto, relativo a los requisitos de los cuidadores no profesionales en el ámbito de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. En la letra b) se exige para ser cuidador no profesional que el cónyuge o pariente con los requisitos establecidos, haya estado conviviendo con la persona en situación de dependencia durante al menos el año anterior a la solicitud. Sin embargo, este no es en puridad el único requisito establecido en el Real Decreto 1051/2013, pues exige no solo cuidados durante el periodo previo que hemos señalado, sino también que el cuidador conviva en el mismo domicilio de la persona dependiente y que ésta esté siendo atendido por aquel en el momento de la valoración.

Por otro lado al establecer la excepción a la norma general de que una misma persona no puede ser cuidadora de más de dos personas en situaciones de dependencia, debemos reiterar lo dicho a propósito del artículo 7 del proyecto, en relación con la necesidad de realizar un esfuerzo de concreción de las condiciones que pueden dar lugar a la exceptuación del régimen general, lo que sin duda ha de contribuir a favorecer la seguridad jurídica y a evitar la arbitrariedad en la aplicación de la norma. Además la emisión de un dictamen en esta cuestión por parte de la Comisión Técnica de Valoración prevista en el artículo 19 del proyecto no está contemplada en el mencionado artículo, lo que deberá corregirse oportunamente.

El artículo 38 del proyecto contempla la acreditación de los requisitos del cuidador, sin embargo se observa que no está establecido en la norma el momento del procedimiento en que han de acreditarse dichos requisitos.

En el artículo 43 del proyecto se contiene una referencia al artículo 17.1 de la Ley 39/2006 para referirse a la prestación económica vinculada al servicio, si bien se observa la omisión de algunas de las características de dicha prestación que se contienen en el mencionado artículo, como es la relativa al carácter periódico de la prestación y que se ha de reconocer en función del grado de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario. Por otro lado consideramos oportuno que por coherencia con lo establecido en el citado artículo 17 se hable de "*servicio público o concertado de atención o cuidado*" en lugar de "*servicio público financiado por cualquier administración pública*".

Conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 39/2006, el artículo 44 del proyecto debería precisar que la contratación del asistente personal es "*durante un número de horas*" y los objetivos de esa contratación, la facilitación del acceso a la educación y el trabajo y el logro de una vida más autónoma, no deben establecerse de manera disyuntiva sino acumulativa.

Se observa que en el artículo 45 del proyecto se denomina por primera vez a la prestación vinculada al servicio, "*cheque servicio*", prestación introducida en el sistema de servicios sociales de la Comunidad de Madrid por el artículo 17.3 letra e) de la Ley 11/2003, si bien sería más adecuado que dicha denominación apareciera desde el primer momento que se alude a dicha prestación, esto es, en el artículo 5 del proyecto incluido entre las disposiciones generales.

De nuevo se establece en otro artículo, concretamente en el artículo 46, la acreditación de requisitos mediante la presentación de una declaración responsable, si bien no existe determinación del momento de aportación de dicha documentación dentro del procedimiento.

El artículo 48 del proyecto contempla las deducciones por prestaciones de análoga naturaleza y finalidad y las cuantías mínimas de las prestaciones, en forma prácticamente idéntica al artículo 40 de la norma proyectada en

relación a la prestación para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. Por ello podría plantearse la conveniencia de incluir dicha regulación dentro de las disposiciones comunes a las prestaciones económicas (subsección 1ª de la sección 2ª del capítulo III).

El último capítulo de la norma proyectada lleva por rúbrica “*Revisión, Suspensión y Extinción*” y contempla el procedimiento de revisión (artículo 52), la revisión de la capacidad económica (artículo 53) las causas de suspensión (artículo 54) la extinción del derecho (artículo 55) el control y seguimiento (artículo 56) y el recurso de alzada (artículo 57).

Nuestra primera observación ha de referirse al artículo 52.1 cuando dispone que “*la resolución del procedimiento podrá ser objeto de revisión de conformidad con las causas previstas en la Ley de Dependencia*”. En puridad, no se contemplan en la Ley 39/2006 causas de revisión de la resolución del procedimiento, sino que lo que se regula en la misma, concretamente en su artículo 30, es la revisión del grado de dependencia y de la prestación reconocida. Por lo que se refiere a la revisión del grado de dependencia, el artículo 30.1 de la Ley 39/2006 contempla como causas: a) mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia y b) error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo. En cuanto a la revisión de las prestaciones, se trata más bien de una modificación o extinción de la prestación, por lo que el artículo 30.2 de la Ley 39/2006 señala que las prestaciones podrán ser «*modificadas o extinguidas en función de la situación personal del beneficiario, cuando se produzca una variación de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento, o por incumplimiento de las obligaciones*» establecidas en la Ley 39/2006.

Conforme a lo expuesto debe revisarse la redacción del artículo 52.1 de la norma proyectada con alusión a la revisión del grado de dependencia y de la prestación reconocida en consonancia con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 39/2006 que hemos comentado. Además, a la hora de regular el plazo

máximo para resolver se contiene una remisión al artículo 9 del proyecto, cuando la correcta es al artículo 11 que establece el plazo de seis meses para resolver el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y la aprobación del Programa Individual de Atención, que entendemos que es el procedimiento a que se refiere el artículo del proyecto cuando habla de “*procedimiento general*”. En cualquier caso se hace preciso que se determine el momento desde el que será computado el plazo.

También contempla la Ley 39/2006 la revisión del Programa individual de Atención, que se admite de oficio, “*en la forma que determine y con la periodicidad que prevea la normativa de las Comunidades Autónomas*”; a instancia del interesado o de sus representantes legales y con motivo del cambio de residencia a otra Comunidad Autónoma.

A completar esta regulación se dedican los apartados 3 y 4 del artículo 52, si bien creemos que por razones de sistemática del precepto, el apartado 3 que contempla un supuesto de revisión de oficio debería ubicarse dentro del apartado 4 letra a), dedicado precisamente a esa regulación.

Como se desprende de la regulación expuesta, la revisión tanto del grado de dependencia como del programa individual de atención requiere la sustanciación de un procedimiento, que al afectar a los derechos individuales del beneficiario, deberá contemplar el preceptivo trámite de audiencia al interesado, lo que no se recoge en el precepto que venimos comentado, precisamente dedicado a la regulación del procedimiento de revisión.

Lo que acabamos de exponer es trasladable al artículo 53 del proyecto que regula la revisión de la capacidad económica del beneficiario. También es exigible, para la operatividad del plazo de seis meses para resolver que se establece en el apartado 4, que se determine el momento desde el que será computado dicho plazo.

El artículo 54 del proyecto lleva por rúbrica “Causas de suspensión”, aunque en realidad no solo regula las causas de suspensión del derecho a recibir los servicios o a percibir las prestaciones económicas, sino también el procedimiento, por lo que sería conveniente cambiar la denominación por un título que refleje con exactitud su contenido.

Una vez más debemos reiterar en relación con este artículo que la suspensión requiere la sustanciación de un procedimiento, que al afectar a los derechos individuales del beneficiario, deberá contemplar el preceptivo trámite de audiencia al interesado, lo que no se recoge en el precepto que venimos comentado.

A la extinción del derecho se refiere el artículo 55 del proyecto. En su apartado primero regula las causas de extinción, si bien se echa en falta la referencia al incumplimiento de las obligaciones tal y como establece el artículo 30.2 de la Ley 39/2006 cuando dispone que las prestaciones podrán ser modificadas o extinguidas en función de la situación personal del beneficiario, cuando se produzca una variación de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento, o “*por incumplimiento de las obligaciones*” reguladas en la ley.

Finalmente, en relación con el artículo 57 del proyecto, que regula la interposición del recurso de alzada “*contra la resolución del procedimiento*” ya hemos destacado en líneas precedentes su incorrecta ubicación si lo que se pretende regular es el recurso de alzada contra la resolución por la que se reconoce la situación de dependencia y se aprueba el Programa Individual de Atención. En otro caso debería concretarse a que procedimiento se refiere el artículo, sin perjuicio de incluir el recurso que hemos señalado anteriormente en relación con el procedimiento previsto en el capítulo II de la norma proyectada.

Por lo que se refiere a las disposiciones de la parte final, nuestra primera observación ha de referirse a la disposición transitoria segunda en la que

después de establecer que se adoptarán las medidas adecuadas para mantener los derechos adquiridos por las personas que ya vinieran disfrutando de los servicios incluidos en la Red de Centros y Servicios de la Comunidad de Madrid con anterioridad a la entrada en vigor del decreto, establece en su apartado 2 que el órgano competente podrá resolver el reconocimiento de la situación de la dependencia y el consiguiente Programa Individual de Atención, atendiendo a la documentación e información de la que disponga y/o que solicite el interesado. De lo expuesto en este apartado 2 podría inferirse que se va resolver sin tramitar el oportuno procedimiento, lo que no parece compatible con las necesarias garantías que han de ofrecerse al interesado, máxime si la resolución que se adopte supone un empeoramiento en los servicios que venía disfrutando.

Por lo que se refiere a la disposición transitoria cuarta relativa a los emigrantes retornados, en cuanto supone una excepción en la aplicación de uno de los preceptos de la norma, concretamente el que se refiere a los requisitos de los titulares de derechos establecidos en el artículo 5, consideramos que su contenido es más propio de una disposición adicional que de una disposición transitoria, cuyo objetivo es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación (directrices 39 y 40).

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación, sin perjuicio de algunas observaciones que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen.

Según lo establecido en relación con el uso específico de mayúsculas en las citadas Directrices de técnica normativa, conviene tener en cuenta que la parte citada de una norma (artículo, capítulo, título, disposición final,...) debe escribirse en minúscula.

Conforme a lo establecido en la Directriz 80, la primera cita de las normas debe ser completa, mientras que las posteriores, puede abreviarse indicando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha. También es exigible una uniformidad en la cita de las normas como ocurre con la Ley 39/2006, que unas veces se cita completa y en otras se alude a la Ley de Dependencia (así el artículo 52.1).

Debe unificarse la utilización de mayúsculas, por ejemplo al referirse al Programa Individual de Atención o a las listas de acceso que aparecen en el texto en mayúscula y minúscula indistintamente.

En el artículo 36 falta la preposición “de” entre las palabras “individual” y “atención”.

En el apartado 5 del artículo 53 parece que deben incluirse dos puntos después de la referencia al artículo 20 del decreto.

En la disposición transitoria sexta debe indicarse la palabra “acreditadas” en masculino.

En la disposición final tercera debe decirse “*al de su publicación*” en lugar de “*a su publicación*” y, atendiendo a la Directriz 43 incorporada en el citado Acuerdo, la referencia al “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” contenida en esa disposición final debe ir entrecomillada.

En mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para el

reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad de Madrid para que se apruebe con la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid” o con la fórmula “oído” este Consejo, según se atiende, o no, la observación de carácter esencial formulada en el presente dictamen.

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

Madrid, 20 de mayo de 2015

