

Dictamen nº: **398/22**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Política Social**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **21.06.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de junio de 2022, 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 del Consejo de Gobierno por el que se regula la prestación económica para apoyar el acogimiento familiar de menores.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 9 de junio de 2022 tuvo entrada en este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, con carácter urgente, firmada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social sobre el citado proyecto de decreto.

A dicho expediente se le asignó el número 394/22, 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, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, 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 21 de junio de 2022.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

La norma proyectada aborda el desarrollo de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 11/2003), cuyo artículo 17.2.d), contempla ayudas económicas a particulares para el fomento del acogimiento familiar de menores de edad, entre otros colectivos.

Tal y como se indica en la parte expositiva del proyecto y de manera más extendida en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, la presente regulación pretende ofrecer el debido apoyo a las familias o personas acogedoras, pasando “*de un sistema de ayudas de concurrencia competitiva*”, que se ha venido manteniendo en los años anteriores, a un procedimiento de concesión directa, contribuyendo así a compensar las cargas derivadas de la función acogedora, regulando el régimen de las compensaciones económicas destinadas a tal fin.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por dieciséis artículos, con el siguiente contenido:

El artículo 1, viene referido al objeto de la norma.

El artículo 2, recoge la finalidad, naturaleza y carácter de la prestación para apoyar el acogimiento familiar de menores.

El artículo 3, se refiere a las familias acogedoras.

El artículo 4, recoge los tipos de prestación económica.

El artículo 5, enumera las obligaciones de las familias acogedoras.

El artículo 6, contempla la compatibilidad de la prestación económica prevista en el proyecto.

El artículo 7, establece el importe y fija el devengo de la prestación.

El artículo 8, regula el procedimiento para la concesión de la prestación y la resolución.

El artículo 9, contempla la posible modificación del importe de la prestación.

El artículo 10, viene referido a la forma de pago de los importes devengados por la prestación.

El artículo 11, establece las causas de extinción del derecho a la prestación y la fecha de los efectos económicos de la extinción.

El artículo 12, se refiere al órgano competente para realizar las funciones de control y seguimiento del cumplimiento efectivo de las obligaciones y la normativa aplicable.

El artículo 13, contempla el reintegro de las prestaciones indebidamente recibidas.

El artículo 14, regula el procedimiento para el reintegro.

El artículo 15, establece el plazo del procedimiento de reintegro, con referencia a la caducidad y a la prescripción.

El artículo 16, se refiere a la protección de datos.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la disposición adicional única recoge la actualización de la cuantía y financiación de la prestación; la disposición transitoria única, recoge los efectos económicos de los acogimientos formalizados con anterioridad a 1 de enero de 2022; la disposición final primera, recoge la habilitación para el desarrollo normativo y la disposición final segunda 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 remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

Documento nº 1. Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno, de 1 de junio de 2022, relativo a la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 2. Certificado de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente de autenticación del expediente.

Documento nº 3. Informe de 6 de junio de 2022 de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

Documentos nº 4 a 7. Cuatro versiones del proyecto de decreto, la última de 31 de mayo de 2022.

Documentos nº 8 a 11. Cuatro versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, firmadas los días 19 de enero, 18 de marzo, 18 de abril y 31 de mayo de 2022, por el director general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.

Documento nº 12. Orden 2077/2021, de 3 de diciembre, de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, por la que se declara la

tramitación urgente del procedimiento para la aprobación del proyecto de decreto.

Documentos n° 13 a 15. Relativos a la consulta pública y las alegaciones formuladas durante la misma.

Documento n° 16. Informe de la Dirección General de Igualdad, firmado el 24 de enero de 2022, sobre el impacto del proyecto de decreto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

Documento n° 17. Informe de 24 de enero de 2022 de la directora general de Igualdad, sobre el impacto de la norma proyectada por razón de género.

Documento n° 18. Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, firmado el 24 de enero de 2022, sobre el impacto del proyecto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

Documento n° 19. Informe de 27 de enero de 2022 del director general de Atención a Personas con Discapacidad sobre el impacto de la norma sobre el ámbito de sus competencias.

Documento n° 20. Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 26 de enero de 2022.

Documento n° 21. Informe de 21 de enero de 2022 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Documento n° 22. Informe de 1 de febrero de 2022 de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Documentos nº 23 a 30. Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, salvo las secretarías generales técnicas de la Consejería de Sanidad y de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que realizan algunas observaciones en relación con la norma.

Documento nº 31. Informe del Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia, firmado por su vicepresidente el 7 de febrero de 2022.

Documento nº 32. Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, remitido por la secretaria de dicho consejo el 10 de febrero de 2022.

Documento nº 33. Informe de 3 de febrero de 2022 del viceconsejero de Empleo en el que se indica que remitido el proyecto al Consejo para el Dialogo Social no ha formulado alegaciones al texto proyectado.

Documento nº 34. Resolución de 18 de marzo de 2022 del director general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad por el que se abre un plazo de audiencia e información pública durante 7 días hábiles desde la publicación en el Portal de Transparencia.

Documento nº 35. Alegaciones formuladas por Comisiones Obreras dentro del trámite de información pública.

Documento nº 36. 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 37. Alegaciones de la Asociación Estatal de Acogimiento Familiar ASEAF, Asociación de Acogedores de Menores de la Comunidad de Madrid ADAMCAM y Familias para la Acogida respecto al proyecto de decreto.

Documento nº 38. Informe de 19 de abril de 2022 del viceconsejero de Empleo en el que se indica que el Consejo para el Dialogo Social no ha formulado alegaciones al texto proyectado dentro del trámite de audiencia e información pública.

Documento nº 39. Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente firmado el 22 de abril de 2022.

Documento nº 40. 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.

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, como después analizaremos más detenidamente, se dicta en desarrollo de la Ley 11/2003, para instrumentar la prestación económica prevista en el artículo 17.2 d) del texto legal. 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, emitido en relación con el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 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).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo urgencia establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA, según la redacción dada 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 (en adelante, Decreto 52/2021), que establece en diez días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en el caso de disposiciones normativas.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones en el Dictamen 99/20, de 28 de abril, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la 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”.

De esta forma, la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos afectar a todos los trámites del procedimiento

En este caso, conforme a lo establecido en el artículo 11.1.a) del Decreto 52/2021, que establece que los proyectos reglamentarios se podrán tramitar de urgencia cuando el consejero competente por razón de la materia, a propuesta del titular del centro directivo al que corresponda la iniciativa normativa, lo acuerde, cuando concurren circunstancias extraordinarias, por Orden 2077/2021, de 3 de diciembre, de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, a iniciativa de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, se declaró la tramitación urgente del decreto, lo que se justificó en razones de índole presupuestaria, pues según se indica en la referida orden *“si se hiciera atendiendo a la tramitación ordinaria, es previsible que su conclusión y aprobación por el Consejo de Gobierno se produjera en el mes de noviembre de 2022, periodo que coincide con el cierre de este ejercicio. Ello puede poner en riesgo la gestión por parte de esta Dirección General y, por ende, el cobro de la misma a las 2.300 familias potencialmente beneficiarias en el ejercicio 2022”* así como también *“la implementación de una nueva aplicación informática, que requiere un proceso previo de pilotaje por parte del personal de la Dirección General, lo que también aconseja la tramitación mediante el procedimiento de urgencia que permita acortar los plazos de la misma con tiempo suficiente para desarrollar por primera vez la gestión de una prestación novedosa”.*

No obstante, 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 1 de junio de 2022, no fue remitida a esta Comisión hasta el día 9 de junio.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La Constitución Española establece en su artículo 148.1.20.^a 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”* y 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”.*

En cumplimiento de estas competencias se aprobó la Ley 11/2003 que tiene por objeto regular, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, las actuaciones que desarrollen las diferentes administraciones públicas o la iniciativa privada en el campo de los servicios sociales, y garantiza el desarrollo de la acción social mediante un sistema público de servicios sociales de la Comunidad de Madrid que, de acuerdo con el artículo 7 de la citada ley, está constituido por *“el conjunto integrado y coordinado de programas, recursos, prestaciones, actividades y equipamientos destinados a la atención social de la población y gestionados por las Administraciones autonómica y local”.*

La mencionada ley articula la acción protectora mediante un sistema de prestaciones concebidas como las actuaciones o los medios que, como forma de protección singular, se ofrecen a las personas o grupos en que estas se integran para alcanzar, restablecer o mejorar su bienestar (artículo 14). Entre dichas prestaciones se incluyen las de carácter económico que el artículo 17 de la ley define como *“las entregas dinerarias, de carácter periódico o de pago único, concedidas a personas o a familias para facilitar su integración social, apoyar el cuidado de personas dependientes, paliar situaciones transitorias de necesidad o garantizar mínimos de subsistencia”*. Por lo que aquí nos interesa, el artículo 17.2 en su letra d) incluye *“ayudas económicas a particulares para el fomento del acogimiento familiar de menores de edad, personas mayores y personas con discapacidad”*.

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 la citada prestación económica en su artículo 27 en el apartado relativo a prestaciones económicas garantizadas del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales.

Tal y como explica la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, las ayudas económicas al acogimiento familiar de menores de la Comunidad de Madrid, se han venido reconociendo por medio de una convocatoria anual en la modalidad de subvención. Las primeras bases para la concesión de ayudas se aprobaron mediante Orden 14/2006, de 12 de enero, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, a la que siguió la Orden 1086/2017, de 23 de junio, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia y con posterioridad, se aprobó la Orden 319/2020, de 12 de marzo, de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, por la que se modifica la Orden 1086/2017.

Según la Memoria, con la norma proyectada se pretende que todas las familias acogedoras pueden percibir la prestación económica articulándola como un derecho subjetivo de compensación económica y superar los inconvenientes del sistema actual de convocatoria anual de subvenciones, entre los que se encuentra que excluye a las familias acogedoras que tienen el acogimiento formalizado con posterioridad al plazo de presentación de solicitudes, y, por otra parte, a aquellas familias que no la solicitan o que la solicitan fuera de plazo.

En relación con lo que acabamos de indicar, debe tenerse en cuenta, para completar la habilitación legal y competencial de la Comunidad de Madrid, lo dispuesto por el Estado, en virtud de su competencia exclusiva para dictar la legislación civil atribuida por el artículo 149.1.8.^a de la Constitución Española, en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia(en adelante, Ley 26/2015). Como señala la exposición de motivos de la citada ley, con dicha norma se cumplía el objetivo de introducir los cambios necesarios en la legislación española de protección a la infancia y a la adolescencia, que permitieran continuar garantizando a los menores una protección uniforme en todo el territorio del Estado y que constituya una referencia para las comunidades autónomas en el desarrollo de su respectiva legislación en la materia, así como, de modo recíproco, incorporar algunas novedades que ya había sido introducidas por algunas normas autonómicas años atrás.

De esta manera, la citada Ley 26/2015 introduce el artículo 20 bis 1.k) en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que modifica parcialmente el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, Ley Orgánica 1/1996), de modo que entre los derechos de los acogedores se incluye el de *“percibir una compensación económica y otro tipo de ayuda que se hubiera estipulado, en su caso”* y el artículo 20.3 g) contempla la inclusión, en la resolución

de formalización del acogimiento familiar, de *“la compensación económica, apoyos técnicos y otro tipo de ayudas que, en su caso, vayan a recibir los acogedores”*.

En virtud de todo lo expuesto, cabe concluir que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para dictar la norma proyectada, convirtiéndose la normativa citada en el marco de enjuiciamiento por esta Comisión Jurídica Asesora de la regulación pretendida.

La competencia para su aprobación 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. En particular, la disposición final cuarta de la Ley 11/2003 habilita al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la ley.

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.

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.

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.

Consta en el expediente examinado que la Memoria correspondiente al proyecto de decreto se publicó el 23 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 27 de diciembre al 17 de enero de 2022, ambos inclusive. Durante este plazo se recibieron alegaciones por parte de la Asociación Familias para la Acogida, en relación con el inicio de la prestación y cobertura de la misma, y de ADAMCAM Asociación de Acogedores de Menores de la Comunidad, relativas al alcance de las cuantías.

Asimismo, durante el trámite de consulta pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.2 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento, se dio traslado de la propuesta a dicho órgano para su conocimiento por parte del Grupo Permanente de Desarrollo Normativo del referido consejo. Según el informe del viceconsejero de Empleo de 3 de febrero de 2022 que figura en el procedimiento, el citado Consejo de Dialogo Social no formuló observaciones a la norma proyectada.

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 Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad conforme a las competencias que le atribuye el artículo 11 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 denominada 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 31 de mayo de 2022, y tres 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 introduce un cambio cualitativo en el régimen de las ayudas al acogimiento familiar y que ello requiere el incremento del

presupuesto debido a que el número de familias beneficiarias aumentaría, de 1.900 familias a 2.300 familias, lo que supone un incremento en el presupuesto de la dirección general de 3.345.679 euros, es decir, un aumento de 5.975.000 euros a 9.320.679 euros, estando concedida su cofinanciación en un 40 % por el Programa FSE+ 2021 /2027 de la Comunidad de Madrid, en la línea de actuación “Pobreza infantil”.

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 indica que el proyecto normativo tendrá impacto positivo en el ámbito de la infancia y la adolescencia en tanto que los principales beneficiarios de la prestación económica para apoyar el acogimiento familiar son los menores de la Comunidad de Madrid. Se alude al informe emitido durante la tramitación del procedimiento por el Consejo Asesor de la Infancia y Adolescencia en el que se indica “*que esta nueva regulación constata un efecto beneficioso a la protección y defensa de la infancia y adolescencia, en tanto redundando en beneficio de las familias acogedoras, potenciando el acogimiento familiar frente al residencial*”. Por lo que se refiere al impacto sobre la familia, la Memoria destaca el impacto positivo del proyecto en tanto que contribuirá a potenciar y apoyar el acogimiento familiar, tanto en familia extensa como en familia seleccionada, como una alternativa al acogimiento residencial, cuando sea imposible la permanencia en el núcleo familiar de origen o esto sea contrario al interés del niño. Asimismo, a las

familias acogedoras se les proporcionará apoyo económico para hacer frente a los gastos derivados de la asunción del cuidado de uno o varios menores, y de este modo se evitan situaciones en que una dificultad económica sobrevenida de los acogedores pueda imposibilitar la continuidad del acogimiento familiar y derivar en la institucionalización del menor.

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 *“no se prevé que dicha disposición tenga impacto por razón de género y que, por tanto, incida 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 contempla el impacto por razón de discapacidad por remisión al informe emitido por la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, que ha señalado que el proyecto es susceptible de generar un impacto positivo en materia de discapacidad, en la medida en que se establece una prestación económica de carácter especial para apoyar, entre otras circunstancias, el acogimiento familiar de menores con discapacidad.

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.

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes 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.

Asimismo, como hemos expuesto anteriormente al referirnos al contenido de la Memoria, se ha emitido informe por el director general de Atención a Personas con Discapacidad, firmado el 27 de enero de 2022, en el que se recoge el impacto positivo de la norma proyectada en materia de discapacidad.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 se ha emitido el informe de 26 de enero 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 ha emitido informe por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en el que se realizan algunas observaciones en relación con la configuración del devengo de la prestación económica que se considera puede dar lugar al desplazamiento del gasto al ejercicio siguiente si no se realizan las aclaraciones pertinentes. No obstante, las observaciones formuladas, la citada dirección general emite informe favorable a la norma proyectada

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 un informe 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 el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid informe de 12 de mayo de 2022, formulando unas observaciones, algunas de carácter esencial, que, según la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, han sido tenidas en cuenta parcialmente en la norma proyectada.

Conforme a 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.

Asimismo, se ha incorporado al procedimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.a) del Reglamento del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 64/2001, de 10 de mayo, del Consejo de Gobierno, el informe del citado consejo, firmado por su vicepresidente el 7 de febrero de 2022. Según consta en el informe, por parte de la secretaria del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia se remitió la norma proyectada a los vocales del referido órgano, habiéndose formulado observaciones por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en el sentido de remarcar los beneficios de la norma proyectada y por parte de la Federación INJUCAM para la promoción de la Infancia y la Juventud, en relación con la insuficiencia económica de la prestación prevista y demandando una especialización del acogimiento familiar.

De igual modo, figura el informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, remitido por la secretaria de dicho consejo el 10 de febrero de 2022, en el que se trasladan las observaciones efectuadas por algunos vocales de dicho consejo, en relación con el plazo de percepción de la prestación, sobre las garantías para las personas con pluridiscapacidad o sobre la cuantía de la prestación, entre otras.

Por último, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente informe de 22 de abril de 2022 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, como es el caso.

Consta en el expediente que, por Resolución de 18 de marzo de 2022 del director general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto 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 siete días hábiles. Consta que durante el trámite conferido al efecto formularon sus observaciones Comisiones Obreras de Madrid, la Asociación Estatal de Acogimiento Familiar ASEAF, Asociación de Acogedores de Menores de la Comunidad de Madrid ADAMCAM y Familias para la Acogida.

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. No consta la formulación de alegaciones.

De igual modo, durante el trámite de audiencia e información pública se remitió el proyecto al Consejo para el Dialogo Social, constando el informe del viceconsejero de Empleo de 19 de abril de 2022 relativo a la no formulación de alegaciones por parte de dicho órgano.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

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.

Cabe destacar la depuración que ha sufrido la norma desde su versión inicial hasta la actual de 31 de mayo de 2022, al incorporarse y adaptarse a las observaciones que se han ido realizando por los distintos órganos que han intervenido durante la tramitación del proyecto.

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 dieciséis artículos, y la parte final compuesta por una disposición adicional única, una disposición transitoria única y dos disposiciones finales.

Por lo que atañe al título de la norma, se ha aceptado la sugerencia formulada en el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, de manera que ahora el título del decreto evidencia más fielmente el contenido de la norma proyectada al no referirse exclusivamente al procedimiento para el reconocimiento como sugería la denominación anterior, lo que resulta conforme con la

directriz 7 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005), que exige que la nominación de la norma refleje con exactitud y precisión la materia regulada.

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. 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, si bien, 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 pública 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, si bien, debe advertirse que las fórmulas “*oída*” y “*de acuerdo con*”, son disyuntivas y no acumulativas.

En cuanto a la parte dispositiva, ya hemos dicho que consta de dieciséis artículos, el primero de los cuales se refiere al objeto de la norma. Al igual que ocurre con la denominación del decreto, se ha adaptado el contenido del artículo 1, siguiendo nuevamente la observación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, de manera que abarca de manera más correcta el alcance de lo regulado en el proyecto que no es solo el procedimiento de reconocimiento de la

prestación económica, como hemos dicho, sino aspectos más amplios de la prestación.

El artículo 2.1 define la prestación para apoyar el acogimiento familiar como una prestación “*periódica, de naturaleza económica*” y recoge su finalidad “*ayudar al acogedor a cubrir las necesidades de manutención y cuidados del menor acogido*”, lo que resulta conforme con la regulación legal de las prestaciones económicas de la acción protectora del sistema de servicios sociales establecida en el artículo 17.1 de la Ley 11/2003 (“*Por prestaciones económicas se entenderán las entregas dinerarias, de carácter periódico o de pago único, concedidas a personas o a familias para facilitar su integración social, apoyar el cuidado de personas dependientes, paliar situaciones transitorias de necesidad o garantizar mínimos de subsistencia*”). Además, siguiendo la observación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, el apartado 2 de ese artículo, recoge que se trata de una prestación del sistema público de servicios sociales, en consonancia con lo dispuesto en el citado artículo 17 en su apartado 2 letra d, que precisamente incluye entre las prestaciones del sistema público de servicios sociales, las ayudas económicas a particulares para el fomento del acogimiento familiar de menores de edad, personas mayores y personas con discapacidad.

De igual modo, el artículo 2.2 recoge, en consonancia con las previsiones del artículo 44 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, las características que se atribuyen tanto a las prestaciones de la Seguridad Social como a los beneficios de sus servicios sociales y de la asistencia social.

El artículo 3 se denomina “*familias acogedoras*” siguiendo la observación formulada por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid que no consideró correcta la anterior denominación

(“beneficiarios”), al considerarla más propia de una subvención que de un derecho, siendo esta última la manera en la que se articula la prestación económica proyectada. No obstante, entendemos que la nueva titulación no se acomoda de manera correcta al contenido del artículo, toda vez que este no tiene por objeto regular las familias acogedoras, como podría sugerir el título, ya que su regulación se contempla en el Código Civil y demás normas complementarias en la materia, sino concretar quienes han de ser los perceptores de la prestación económica proyectada, por lo que se sugiere que se acomode el título a esta consideración.

Como es sabido, el artículo 173 bis del Código Civil, según la redacción dada por la Ley 26/2015, distingue el acogimiento familiar en la propia familia extensa del menor o en familia ajena, pudiendo en este último caso ser especializado. Dicha regulación se completa en el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/1996 que al referirse al acogimiento familiar dispone que *“cuando no sea posible la permanencia en el entorno familiar de origen, el acogimiento familiar, de acuerdo con su finalidad y con independencia del procedimiento en que se acuerde, revestirá las modalidades establecidas en el Código Civil y, en razón de la vinculación del menor con la familia acogedora, podrá tener lugar, de acuerdo al interés superior del menor, en la propia familia extensa del menor o en familia ajena”* y añade que *“el acogimiento familiar podrá ser especializado, entendiendo por tal el que se desarrolla en una familia en la que alguna o algunas de las personas que integran la unidad familiar dispone de cualificación, experiencia o formación específica para desempeñar esta función respecto de menores con necesidades o circunstancias especiales, pudiendo percibir por ello una compensación”*. Además, teniendo en cuenta su duración y objetivos, el artículo 173 bis del Código Civil diferencia el acogimiento familiar de urgencia, el acogimiento familiar temporal y el acogimiento familiar permanente

El artículo 3.2 de la norma proyectada concreta los conceptos de familia extensa, familia ajena y familia de urgencia anteriormente referidos a efectos de determinar quiénes serán los perceptores de la prestación económica prevista en el proyecto, por lo que debería concretarse que ostentan la condición de acogedores a esos efectos. No obstante cabe destacar que la letra b) del artículo 3.2 precisa el concepto de familia extensa de modo que lo limita a *“personas acogedores de menores con los que están unidos por vínculos de parentesco, tanto en línea directa como colateral, ascendente o descendente hasta el cuarto grado inclusive de consanguinidad y afinidad”*, de modo que el acogimiento por una persona cuyo parentesco exceda de dichos límites lo incluye en el concepto de acogimiento familiar en familia ajena, lo que sin embargo luego no tiene ningún efecto práctico en relación a la percepción de la prestación económica, por lo que parece innecesaria dicha diferenciación, teniendo en cuenta además que el concepto de familia extensa no aparece delimitado ni en el artículo 173 bis del Código Civil ni en el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/1996. Dicha distinción tiene sentido en relación con la familia de urgencia respecto a la que está prevista un importe económico distinto en el artículo 7 del proyecto y sería relevante en el caso del acogimiento familiar especializado, que solo puede darse en familia ajena según el citado artículo 173 bis del Código Civil y que da derecho a percibir una compensación según el artículo 20 de la Ley 1/1996, si bien como explica la Memoria no es objeto de este decreto, *“tratándose de un tipo de acogimiento de mayor envergadura que requiere desarrollo normativo específico”*.

En línea con lo que acabamos de decir, el artículo 4 distingue los tipos de prestación económica, que puede ser general o especial, tanto se trate de familia extensa como familia ajena, sin ninguna diferenciación, como antes apuntábamos al referirnos al artículo 3 y que refuerza el carácter innecesario de la delimitación de los dos tipos

de acogimiento a los efectos de la norma proyectada. Por otro lado, el apartado 2 del artículo 4 delimita la prestación económica de carácter general por remisión al apartado 3 que define la prestación económica de carácter especial, por lo que podría prescindirse del mencionado apartado 2 ya que no aporta nada a la comprensión de la norma.

El artículo 5 del proyecto se refiere a las obligaciones de las familias acogedoras distinguiendo entre obligaciones generales en el apartado 1 y obligaciones en relación a la prestación económica del acogimiento familiar. En cuanto a las primeras se observa que la letra a) contiene una remisión al artículo 20 bis 2 de la Ley Orgánica 1/1996, precepto que establece los deberes de los acogedores familiares, entre los que se incluye en la letra f) el de *“colaborar activamente con las Entidades Públicas en el desarrollo de la intervención individualizada con el menor y seguimiento de la medida, observando las indicaciones y orientaciones de la misma”*, lo que hace que reputemos redundante la obligación establecida en letra c) del artículo 5.1 de la norma proyectada, que incide sobre la obligación de colaborar y facilitar las tareas de seguimiento del acogimiento.

Por otro lado, debería aclararse la obligación establecida en la letra b) del artículo 5.1, que establece, en el caso de acogimientos familiares de urgencia, la obligación de *“permanecer en todo momento disponibles para formalizar de manera inmediata un acogimiento”*, que solo puede entenderse si el acogimiento familiar de urgencia no está todavía constituido y por tanto, de acuerdo con el artículo 3.2 c) del proyecto, se trata de *“personas acogedoras seleccionadas por la entidad pública de menores para integrarse en el programa de acogimiento de urgencia”*, respecto a las que sí se entiende que estén obligadas a permanecer en todo momento disponibles para formalizar de manera inmediata el acogimiento familiar de urgencia.

El artículo 6 del proyecto se refiere a la compatibilidad de la prestación económica prevista. Así, en el apartado 1, se refiere a los gastos extraordinarios, respecto a los que se dice se instrumentalizarán mediante subvención, si bien al no estar definido lo que se entiende por gastos ordinarios resultan de difícil determinación, por lo que convendría, en aras a la seguridad jurídica, realizar un esfuerzo de concreción.

El artículo 7 viene referido al importe y devengo de la prestación económica por acogimiento, estableciendo la distinción en dos apartados, entre familia extensa y ajena, a las que da un tratamiento idéntico en el apartado 1, y familia de urgencia, apartado 2, lo que incide en la observación que realizamos a propósito del comentario sobre el artículo 3 del proyecto y el carácter innecesario de distinguir entre familia extensa y ajena en cuanto que dicha distinción no tiene repercusión en el tipo de prestación económica, que en ambos casos puede ser de carácter general y de carácter especial, ni en su importe.

Por otro lado, tanto el apartado 1 del mencionado artículo como el apartado 2 se refieren al importe de la prestación económica a partir del 1 de enero de 2022, si bien de la interpretación conjunta de ese precepto con lo establecido en la disposición transitoria única, que se refiere a los acogimientos *“formalizados con anterioridad a 1 de enero de 2022”*, respecto a los que se dice que *“verán reconocido el derecho que les corresponde desde el 1 de enero de 2022”*, parece que lo que el artículo 7 pretende regular es el importe económico de las prestaciones para los acogimientos formalizados a partir del 1 de enero de 2022, por lo que debería aclararse este extremo en la redacción del citado artículo.

En relación con el acogimiento en familia de urgencia, el apartado 2 del artículo 7 reconoce una cantidad de 1.200 euros mensuales a cada familia acogedora desde el momento *“de la inclusión de la familia en el Programa de Urgencia”*, si bien nada explica la norma sobre dicho

programa, por lo que convendría clarificar dicho concepto en el proyecto, en aras a que la seguridad jurídica no se resienta.

El procedimiento para la concesión de la prestación se contempla en el artículo 8 de la norma proyectada que disciplina un *iter* procedimental que se inicia de oficio por la consejería competente en materia de Protección de Menores, incluye el imprescindible trámite de audiencia y culmina con la resolución de concesión de la prestación que debe dictarse en un plazo de tres meses desde el acuerdo de inicio, previéndose en caso contrario la desestimación por silencio administrativo. De igual modo se articula el régimen de recursos, todo ello conforme a las previsiones de la LPAC, que se cita expresamente, por lo que no cabe realizar ninguna objeción jurídica al procedimiento establecido para la concesión de la prestación.

El artículo 9 establece la posible modificación de la cuantía de la prestación en el caso que varíen las circunstancias del acogimiento que afecten al cálculo de la misma. El procedimiento para la modificación se contempla mínimamente al referirse únicamente al trámite de audiencia por plazo de diez días hábiles con carácter previo a la correspondiente resolución de modificación, por lo que sería recomendable, por razones de seguridad jurídica, disciplinar más detalladamente ese procedimiento.

La forma de pago, tanto de la prestación económica reconocida como de los importes atrasados, está prevista en el artículo 10, en ambos casos mediante transferencia bancaria y con carácter mensual, para la prestación económica, y mediante pago único, para los atrasos. Ninguna objeción jurídica cabe realizar a la forma de pago prevista, máxime una vez incluida en el precepto la forma de pago de los importes atrasados, cuya omisión fue advertida en el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

El artículo 11 contempla la extinción del derecho a la prestación, indicando las posibles causas y en cuanto al procedimiento también lo regula mínimamente, como ocurre con el procedimiento para la modificación del importe de la prestación del artículo 9, por lo que reiteramos la conveniencia de disciplinar más detalladamente ese procedimiento, para evitar que la seguridad jurídica se vea perjudicada.

El artículo 12 viene referido al control y seguimiento a realizar por la dirección general competente en materia de Protección de Menores, tanto “*durante la tramitación del expediente*”, para realizar las comprobaciones necesarias, como “*en fases posteriores*”, respecto al cumplimiento efectivo de las obligaciones y la normativa aplicable. Se ha de observar que el término “*expediente*” utilizado por el precepto es muy genérico, y en rigor, conforme a la terminología jurídica debería hablarse de “*procedimiento*”, debiendo concretarse además el concreto procedimiento o procedimientos respecto a los que se reconoce a dicha dirección general la facultad de realizar comprobaciones. Por otro lado, cuando el artículo se refiere a “*fases posteriores*”, parece querer referirse al periodo posterior al reconocimiento de la prestación económica, que es lo que se está regulando en la norma y respecto a lo que tiene sentido que se realice un seguimiento a los efectos del proyecto, por lo que parece más adecuado que se utilice esa referencia, en lugar de “*fases posteriores*” que es confusa.

En los artículos 13, 14 y 15 de la norma proyectada se contemplan las previsiones relativas al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, si bien entendemos que podría suprimirse el artículo 13, que carece sustancialmente de contenido y refundirlo con el artículo siguiente al que se remite. Lo mismo cabe decir del artículo 15, que podría integrarse también en el artículo 14, evitando de esta manera la reiteración innecesaria de conceptos, como es la relativa al plazo para la emisión de la resolución que ponga fin al procedimiento.

Para culminar con el análisis de la parte dispositiva, indicar que el artículo 16 de la norma proyectada contempla la protección de datos con remisión a la normativa comunitaria y estatal de aplicación a la materia, respecto a lo que no cabe realizar ninguna objeción, sin perjuicio de lo que después diremos al hablar de técnica normativa.

Por lo que se refiere a las disposiciones de la parte final, la norma proyectada contiene una disposición adicional única, en la que se establece que las cuantías reguladas en el proyecto son las aplicables al año 2022, de modo que en años sucesivos dichas cuantías podrán verse afectadas en función de la correspondiente ley de presupuestos autonómica. Asimismo, se establece en el apartado 2 de la citada disposición adicional la posible cofinanciación por el Fondo Social Europeo +, si bien se recomienda que se revise la redacción de ese apartado, fundamentalmente en su inciso final, ya que resulta confuso. También debe repasarse la redacción de la disposición transitoria única, relativa a los efectos económicos de los acogimientos formalizados con anterioridad a 1 de enero de 2022, evitando el uso redundante del sustantivo “*acogedores*” y añadiendo la referencia a la prestación económica al referirse al derecho en el inciso final.

La disposición final primera contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Protección de Menores apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

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 las siguientes observaciones, sin perjuicio de otras que se han ido realizando en la consideración anterior:

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 las secretarías generales técnicas, en la parte expositiva, al ser plural, debe realizarse utilizando las minúsculas. De igual modo deben figurar con inicial minúscula, “*comunidad*” y “*comunidad autónoma*”.

En la parte expositiva, en el párrafo inicial, debe tenerse en cuenta que la cita correcta es “*Convención sobre los Derechos del Niño*”.

También en la parte expositiva, en el párrafo relativo al principio de transparencia se sugiere que se incluya “*el procedimiento de aprobación del decreto*” antes del verbo “*contempla*”.

En el artículo 3 debería revisarse la referencia al programa de acogimiento de urgencia que en el artículo 7 se denomina Programa de Urgencia, unificándolo.

En el artículo 5.1 b) parece adecuado suprimir la preposición “a” delante del verbo permanecer.

En el artículo 7 debería eliminarse la cursiva del apartado 1.

Con el ánimo de coadyuvar en la mejora de la redacción del texto, y en cumplimiento de la directriz 101, que recomienda respetar el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, se sugiere que se dé una nueva redacción al artículo 9.1. En ese mismo artículo en su apartado 2 debe eliminarse una letra n que figura tras la palabra resolución.

Asimismo, se observa que los días de los plazos que establece la norma proyectada se expresan en el articulado indistintamente en números y en letras por lo que sería conveniente unificarlos.

En la parte dispositiva debe tenerse en cuenta que la primera cita de una norma debe hacerse completa, pudiendo abreviarse en las demás ocasiones, según la directriz 80.

En el artículo 16 debe tenerse en cuenta que la cita correcta de la norma comunitaria es *“Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)”*.

Por último, atendiendo a la directriz 43, en la disposición final segunda debiera quedar entrecomillada la referencia al “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

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

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la prestación económica para apoyar el acogimiento familiar de menores.

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

Madrid, a 21 de junio de 2022

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 398/22

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

C/ O' Donnell, 50 – 28009 Madrid