

Dictamen n.º:

325/23

Consulta:

**Consejera de Familia, Juventud y Política
Social**

Asunto:

Proyecto de Reglamento Ejecutivo

Aprobación:

22.06.23

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 22 de junio de 2023, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, para someter a dictamen el proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se establecen los requisitos y estándares de calidad para la acreditación de los centros y servicios de Atención Social que formen parte del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 13 de junio de 2023 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 orden.

A dicho expediente se le asignó el número 347/23 comenzando el día señalado el cómputo del plazo de diez días hábiles para la emisión

del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas 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 22 de junio de 2023.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de orden.

El proyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora, tal y como se explicita en su parte expositiva, tiene por objeto establecer los requisitos y estándares de calidad que deben reunir los centros y servicios de atención social, de titularidad pública o privada, para formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales, mediante cualquier forma de colaboración, en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia, y afectaran, tanto a los centros y servicios de atención social que soliciten la acreditación por primera vez, como a los que se consideran ya acreditados en aplicación de la disposición transitoria segunda del Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 54/2015).

Según su exposición de motivos, los requisitos y estándares de calidad que se establecen tienen como finalidad garantizar el derecho de la ciudadanía a recibir unos servicios públicos de calidad, están basados en un modelo de atención integral centrada en la persona, bajo un enfoque interdisciplinar, y vienen referidos a los recursos

materiales y equipamientos, recursos humanos, documentación e información, seguridad y accesibilidad y resultados de la atención en las personas.

De igual modo, viene a establecer el periodo de que disponen los centros y servicios de atención social acreditados, según la normativa anterior, para solicitar la renovación de la acreditación y el periodo del que disponen los centros aun no acreditados para cumplir la totalidad de los requisitos y estándares de calidad. Igualmente contempla la posibilidad de excepcionar el cumplimiento de determinados requisitos y estándares de calidad a aquellos centros que ya se consideran acreditados y que justifiquen imposibilidad manifiesta de cumplirlos.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por cinco artículos, y una parte final integrada por dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, con el siguiente contenido:

El artículo 1.- Se ocupa del objeto de la orden.

El artículo 2.- Sobre el ámbito de aplicación.

El artículo 3.- Relativo a los principios rectores de la atención.

El artículo 4.- Aborda los requisitos y estándares de calidad exigibles a los centros y servicios de atención social en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia, contenidos en cuatro anexos:

Anexo I: requisitos y estándares de calidad exigibles a las residencias.

Anexo II: requisitos y estándares de calidad exigibles a los centros de atención diurna.

Anexo III: requisitos y estándares de calidad exigibles al servicio de ayuda a domicilio.

Anexo IV: requisitos y estándares de calidad exigibles al servicio de teleasistencia.

El artículo 5 sobre los modelos de solicitud de acreditación y renovación y de memoria explicativa que figuran como anexos V y VI.

La disposición adicional primera referida a los centros y servicios ya acreditados.

La disposición adicional segunda establece la excepción de requisitos o estándares de calidad.

La disposición transitoria primera establece la exigencia de ciertos requisitos y estándares de calidad de los anexos I y II para aquellos centros de atención social cuya licencia urbanística municipal se solicite después del 31 de diciembre de 2023.

La disposición transitoria segunda regula la exigencia del apartado referido a las ratios mínimas de personal de atención directa.

La disposición derogatoria única viene a derogar cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la orden.

La disposición final primera habilita al titular del órgano directivo competente para dictar las instrucciones necesarias, así como para incorporar anexos y modelos necesarios.

La disposición final segunda sobre la entrada en vigor prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

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

Documento nº 1.- Índice del expediente administrativo.

Documento nº 2.- Resolución de 3 de octubre de 2022 del director general de Evaluación, Calidad e Innovación, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública del proyecto de orden.

Documentos nº 3, 4 y 5.- Certificado de 3 de noviembre de 2022 del subdirector de Análisis y Organización de las alegaciones presentadas tras la publicación del proyecto de orden en el Portal de Transparencia y en el Portal de Participación de la Comunidad el 10 de octubre de 2022, acompañado de las alegaciones formuladas por: una coordinadora del proyecto de eliminación de sujeciones físicas y químicas en la dependencia, CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad), PLADIGMARE (Plataforma por la Dignidad de las Personas Mayores en las Residencias), una ciudadana, Patronales Madrid ASPACE Madrid y CCOO.

Documentos nº 8 y 9.- Memoria justificativa y Orden 875/2023, de 24 de marzo de la consejera de Familia, Juventud y Política Social por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento para la aprobación del proyecto de orden.

Documentos nº 10 y 11.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada el 30 de marzo de 2023 por el director general de Evaluación, Calidad e Innovación y versión del proyecto de orden.

Documento nº 12.- Resolución de 30 de marzo de 2023 del director general de Evaluación, Calidad e Innovación 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 13.- Oficio de 30 de marzo de 2023 del director general de Evaluación, Calidad e Innovación de remisión del proyecto de orden a la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social.

Documento nº 14.- Solicitud de informe de 30 de marzo de 2023 del director general de Evaluación, Calidad e Innovación al Consejo para el Dialogo Social de la Comunidad de Madrid.

Documentos nº 15, 16, 17, 18 y 19.- Alegaciones presentadas por CCOO, el Colegio Oficial de Enfermería de Madrid, patronales (AESTE, AMADE, FED, Plataforma para la Dependencia (PAD) y LARES Madrid), EFA Valdemilanos y UGT Madrid.

Documento nº 20.- Certificado de 11 de abril de 2023 de la secretaría de la Mesa Sectorial de Políticas de Protección Social.

Documento nº 21.- Informe de 31 de marzo de 2023, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

Documentos nº 22 y 23.- Informes de 4 de abril de 2023, de la Dirección General de Igualdad de impacto por razón de género y de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, respectivamente.

Documento nº 24.- Informe de 5 de abril de 2021 de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Documento nº 25.- Informe de 10 de abril de 2023 de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.

Documento nº 26.- Informe de 10 de abril de 2023 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Documento nº 27.- Informe de 17 de abril de 2023 del gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social.

Documento nº 28.- Informe de 14 de abril de 2023 del director de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos.

Documento nº 29.- Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad.

Documento nº 30.- Informe de 10 de abril de 2023 del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

Documentos nº 31 y 32.- Informe de 14 de abril de 2023 del Consejo Regional de Mayores.

Documento nº 33.- Informe de 13 de abril de 2023 de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia.

Documento nº 34.- Informe, sin firma, de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad.

Documento nº 35.- Informe de 17 de abril de 2023 de la Dirección General de Coordinación Socio-Sanitaria de la Consejería de Sanidad.Documento nº 36.- Informe de 11 de abril de 2023 de la Dirección General de Servicios Sociales.

Documento nº 37.- Informe de 4 de abril de 2023 del delegado de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Documentos nº 38 y 39.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada el 20 de abril de 2023 por el director general de Evaluación, Calidad e Innovación y versión del proyecto de orden.

Documento nº 40.- Informe de 20 de abril de 2023 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Documentos nº 41 y 42.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada el 20 de abril de 2023 por el director general de Evaluación, Calidad e Innovación y versión del proyecto de orden (repetidas).

Documento nº 43.- Informe de 24 de abril de 2023 de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Documento nº 44.- Informe de 9 de mayo de 2023 del Servicio Jurídico de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 45.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada el 30 de mayo de 2023 por el director general de Evaluación, Calidad e Innovación y última versión del proyecto de orden.

Documento nº 46.- Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno, de 7 de junio de 2023, relativo a la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 47.- Informe de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de 9 de junio de 2023.

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 proyecto de orden que se dictamina, se dicta en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 59.2 de Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 12/2022) según el cual: “*2. La acreditación tendrá por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad que se establezcan por la consejería competente en materia de servicios sociales*”.

Se trata por tanto 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”.

Como apunta la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo, son reglamentos ejecutivos *“aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes), es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos “cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”*. Ello, con independencia de que adopten forma de decreto o de orden a los efectos de la procedencia del dictamen del órgano consultivo correspondiente, tal y como hemos manifestado, entre otros en nuestros dictámenes 43/18, de 1 de febrero y 294/23, de 8 de junio.

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 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) *“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”.

Por su parte, el Consejo de Estado en su Dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando «*su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”».*

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 Publicas (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, con anterioridad a la elaboración de la Memoria, por el consejero competente, y la reducción de plazos, afectar a todos los trámites del mismo.

En este sentido, el artículo 11.1.a) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021) 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 concurran circunstancias extraordinarias, y en este caso, por Orden 875/2023, de 24 de marzo, de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, se declaró la tramitación urgente del proyecto, lo que resulta justificado porque en el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en su reunión de 28 de junio de 2022, se alcanzaron unos criterios comunes para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante SAAD) y en él se prevé un plazo máximo de nueve meses para la adecuación normativa. Refiere al respecto la Memoria que “*si bien no resulta vinculante para la Comunidad de Madrid, requiere la adopción de un marco referencial de calidad propio, mediante el establecimiento de requisitos y estándares en un horizonte temporal adaptado al previsto en el acuerdo mencionado*”.

No obstante, debe recordarse el carácter excepcional de la tramitación urgente y, a tal efecto, resulta pertinente recordar el criterio del Consejo de Estado expuesto en su Dictamen 779/2009, de 21 de mayo: «*Desde una perspectiva general, es preciso traer a colación las observaciones realizadas tanto por el Tribunal Supremo como por*

este Consejo a propósito de la urgencia (dictamen 2.268/98, de 28 de junio). A este respecto, cabe reiterar lo indicado por este consejo en su Memoria de 1990 y reiterado con posterioridad en algunos dictámenes, (entre ellos, el dictamen 2.268/98, citado): Es importante elevar al gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia –si no necesidad- de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia. Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:

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

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

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

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, tal y como ya ha sido indicado por esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros, en su Dictamen 134/23 de 16 de marzo, los plazos de tramitación de los proyectos normativos son especialmente breves tras la reforma operada por el Decreto 52/2021, lo que hace que la tramitación por vía de urgencia obligue a emitir los dictámenes en un plazo excesivamente reducido, lo que en última instancia, y pese al esfuerzo de sus

miembros, puede redundar en la calidad normativa de esta Administración.

Sin perjuicio de lo expuesto, este dictamen se emite dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La Constitución Española se refiere en sus artículos 49 y 50, a la atención a personas con discapacidad y personas mayores y a un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos para el bienestar de los ciudadanos.

El Estado, en uso de la competencia exclusiva que ostenta para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149 de la Constitución Española) aprobó la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante, Ley 39/2006). Según dispone su artículo 4 las personas en situación de dependencia tienen derecho a recibir unos servicios de calidad y ello con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan, correspondiendo a las comunidades autónomas la competencia para la debida acreditación de centros, servicios y entidades que garantice el cumplimiento de los requisitos y los estándares de calidad (artículo 11) y sin perjuicio de las competencias de cada una de las comunidades autónomas y de la Administración General del Estado, se establecerán, en el ámbito del Consejo Territorial, la fijación de criterios comunes de acreditación de centros (artículo 34.2).

Por su parte, el artículo 148.1.20 del texto constitucional establece que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social.

El Tribunal Constitucional se ha encargado de perfilar el concepto y así, en la 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».

Por su parte, 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”.

Por lo que atañe a la Comunidad de Madrid, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en el artículo 26.1.23, atribuye a la misma la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, en los siguientes términos: “*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*”, “*protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud*” (artículo 26.1.24) y “*promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural*” (artículo 26.1.25).

En el ejercicio de dichas competencias, la Comunidad de Madrid ha regulado diferentes ámbitos de los servicios sociales y ha aprobado la Ley 12/2022 que, en su artículo 55, como garantía de la calidad en la prestación de los servicios, sujeta a las entidades y centros de atención social, para el desempeño de sus funciones, al deber de comunicación y a la necesidad de autorización y, en su caso, de acreditación de su actividad.

En lo relativo a la acreditación administrativa el artículo 59 expresa:

“Artículo 59. Acreditación administrativa

1. La acreditación es el acto mediante el que la Administración de la Comunidad de Madrid reconoce la capacidad de un centro o servicio de atención social, de titularidad pública o privada, para formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales, mediante cualquier forma de colaboración. Es un trámite independiente y

complementario a los de autorización administrativa y comunicación.

2. La acreditación tendrá por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad que se establezcan por la consejería competente en materia de servicios sociales.

3. Para concertar o contratar la realización de programas, o la prestación de servicios a través de entidades, centros o servicios de atención social con las Administraciones públicas de la Comunidad de Madrid, podrá requerirse la acreditación administrativa.

4. El procedimiento de acreditación será objeto de desarrollo reglamentario por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. El órgano competente para otorgar la acreditación administrativa será la consejería que ostente las competencias en materia de servicios sociales. Las resoluciones de acreditación administrativa se resolverán y notificarán en un plazo máximo de cuatro meses desde la fecha de presentación de la documentación requerida. Transcurrido dicho plazo sin resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud de acreditación”.

Por su parte, el Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Procedimientos de Autorización Administrativa, Comunicación Previa y Acreditación para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios (en adelante, Decreto 21/2015), modificado por el Decreto 27/2023, de 29 de marzo, establece en su artículo 16 que “la acreditación de los centros y servicios de acción social inscritos en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Acción Social reconoce su capacidad para formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid”, “la acreditación tendrá por objeto verificar

el cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad que se establezcan por la consejería competente en materia de servicios sociales” y “dichos requisitos y estándares de calidad podrán establecerse para un determinado sector de atención o una tipología de centros o servicios, o para una combinación de ambos elementos, en función de los usuarios de los mismos”.

En virtud de todo lo expuesto, cabe concluir que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para dictar la norma proyectada.

Por otro lado, tal y como ha sido indicado, la norma proyectada se ampara en la previsión contenida en el artículo 59.2 de la Ley 12/2022 que habilita en los siguientes términos: *“La acreditación tendrá por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad que se establezcan por la consejería competente en materia de servicios sociales”*.

En este sentido, cabe recordar que el artículo 41, letra d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983) reconoce a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria *“en la esfera de sus atribuciones”*, así como la potestad de *“dictar circulares e instrucciones”*. Ahora bien, además de lo anterior, la doctrina constitucional, expresada entre otras en la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, establece que una ley pueda otorgar a los ministros (o en su caso, consejeros) el ejercicio de la potestad reglamentaria para dictar disposiciones concretas acotando y ordenando su ejercicio, como sucede en nuestro caso.

En atención a lo expuesto, puede afirmarse que el proyecto de orden sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que el rango de la norma proyectada es el adecuado.

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 Pùblicas (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. El plan normativo para la XII legislatura, aprobado por Acuerdo

del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, no incluye el proyecto de decreto que venimos analizando entre la normativa a aprobar a iniciativa de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social al tratarse de un proyecto de orden cuya aprobación no corresponde al Consejo de Gobierno.

No obstante, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo explica que la Consejería de Familia, Juventud y Política Social someterá la propuesta normativa a evaluación sobre los resultados de su aplicación, conforme a los criterios establecidos en el Decreto 52/2021 y que dicha evaluación se realizará por el centro directivo competente en materia de ordenación de los centros y servicios de acción social transcurrido un año desde la entrada en vigor de la norma proyectada.

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.

En este caso, se ha cumplimentado el trámite de consulta pública desde el 11 de octubre al 2 de noviembre de 2022 y en dicho plazo, según el certificado del subdirector de Análisis y Organización, se han recibido alegaciones de la coordinadora de un proyecto de eliminación de sujeciones físicas y químicas en la dependencia, CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad), PLADIGMARE (Plataforma por la Dignidad de las Personas Mayores en las Residencias), FEMM Madrid (Fundación Esclerosis Múltiple Madrid), AESTE, AMADE, LARES MADRID, FED y PAD (Patronales Madrid), ASPACE Madrid, y según la Memoria, el sindicato CCOO (documento nº 5 del expediente).

3.- El proyecto de orden es propuesto por la Consejería de Familia, Juventud y Política Social que ostenta las competencias en la materia conforme el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid, y en concreto se ha promovido por la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 21 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de Memoria Ejecutiva.

El expediente remitido a esta Comisión incluye la última Memoria, fechada el 30 de mayo de 2023, y dos 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 no supone un impacto económico significativo sobre la unidad de mercado, la competencia y la competitividad y, según la Memoria, “*se adecua en todos sus extremos a lo establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado*”. Tras la observación formulada por la Abogacía General sobre el impacto en la competencia, la Memoria recoge que la Ley 12/2022 exige la acreditación para formar parte del sistema público de servicios sociales con independencia del tipo de servicio de que se trate y del tipo de entidad que lo preste, por lo que las coloca a todas en un plano de igualdad.

Respecto al análisis del impacto presupuestario, la Memoria sostiene que no tendrá ningún impacto presupuestario en los recursos que gestiona la Agencia de Atención Social de la Comunidad de Madrid “*ni en los centros que tengan en vigor un contrato de gestión de servicio público modalidad concesión suscrito con la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, pues los requisitos y estándares de calidad referidos a las ratios de personal solo se exigirán tras la fecha de finalización del mencionado contrato, ni en los centros que tengan en vigor un contrato de servicios suscrito con la misma consejería, pues los requisitos y estándares de calidad establecidos no afectan a su financiación*

En cuanto a las cargas administrativas, explica también la Memoria que la aplicación del proyecto supondrá una serie de cargas administrativas, y para su cálculo, se ha seguido lo dispuesto en el anexo V de la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Partiendo de una estimación total de 1.000 solicitudes en tres años, el coste total por la presentación electrónica de la solicitud y de la documentación sería de 9.000 euros.

Recoge también la Memoria, atendiendo la observación esencial formulada por la Abogacía General, una explicación sobre otras cargas administrativas como las destinadas a la obtención de títulos habilitantes para las actuaciones de tipo urbanístico o inmobiliario o la contratación de personal para las nuevas ratios. Al respecto, la Memoria recoge que resulta imposible la determinación de otras cargas, como las referidas, porque “*su fijación corresponde al ámbito local y el ámbito de aplicación de la orden se refiere a la totalidad del territorio de la Comunidad de Madrid, cada uno de cuyos municipios establece el importe de las tasas correspondientes*”.

Contempla la Memoria los llamados impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021) por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad. Así, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Así, la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad ha informado que el proyecto no genera ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Sobre el impacto por

razón de género la Memoria afirma que se ha recabado el informe de la Dirección General de Igualdad, según el cual, se aprecia un impacto neutro por razón de género y por tanto, no se prevé que incida en la igualdad efectiva entre hombres y mujeres si bien “*se propone hacer uso de palabras/expresiones más propias del lenguaje inclusivo como “personas usuarias, los y las familiares, persona titular*”. Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto positivo del proyecto en este ámbito por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad.

Además, la Memoria señala que el proyecto contiene disposiciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, dirigidas a garantizar en los centros y servicios de atención social, la seguridad y accesibilidad de las personas con discapacidad, tanto en los edificios y dependencias como en los entornos del centro de trabajo, así como en los procesos y procedimientos por medio de los cuales se preste o se acceda al servicio, conforme a lo señalado en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

La Memoria, respecto al análisis de otros impactos, recoge que los requisitos y estándares de calidad redundarán en una mejora de la salud de las personas atendidas en los centros y servicios de atención social; en cuanto al impacto medioambiental, explica que la sujeción a la normativa municipal garantiza que las actuaciones urbanísticas que se lleven a cabo cumplan los requisitos de minimización de dicho impacto y “*en definitiva, no se espera que el proyecto de orden tenga otros impactos destacables, salvo contribuir a uno de los objetivos de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre: el de garantizar que los servicios*

sociales se presten con los requisitos y niveles de exigencia acordes con la dignidad de las personas y la garantía de sus derechos”.

La Memoria también realiza una descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Así, 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 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.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 se ha emitido el informe de 10 de abril de 2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Igualmente, la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo ha emitido dos informes. En un primer informe concluye que “*en tanto no se aporten los correspondientes estudios y escenarios alternativos de implantación así como su correspondiente impacto presupuestario hasta 31 de diciembre de 2029 (por programa, subconcepto y prestación de dependencia) (...) no puede emitir informe en relación al proyecto de orden*” mientras que

en un segundo informe de 24 de abril de 2023 “*no ve inconveniente a la tramitación del proyecto*”.

Consta en el expediente el informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de 10 de abril de 2023.

Además se han incorporado los siguientes informes:

- Informe del director general de Atención al Mayor y a la Dependencia de 13 de abril de 2023.
- Informe del director general de Atención a Personas con Discapacidad.
- Informe del director general de Coordinación Socio Sanitaria de 17 de abril de 2023.
- Informe del Director General de Servicios Sociales de 11 de abril de 2023.
- Informe del delegado de Protección de Datos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de 4 de abril de 2023.
- Informe del gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social de 17 de abril de 2023.
- Informe del director de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos de 14 de abril de 2023.
- Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad.
- Informe del Consejo Asesor de Mayores.

Consta en el expediente que se ha dado cuenta del proyecto normativo al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, conforme a lo establecido en el artículo 3.2. del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno.

Consta también que el proyecto de orden ha sido debatido en la Mesa Sectorial de Políticas de Protección Social, a la vista del

certificado de 11 de abril de 2023 de la Secretaría de la Mesa Sectorial de Políticas de Protección Social.

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 16 de febrero de 2023.

Asimismo, se ha incorporado al procedimiento, el informe favorable del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

Por último, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el informe de 20 de abril de 2023 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

No ha sido recabado el informe de la Dirección General de Recursos Humanos, y al respecto la Memoria recoge que los requisitos y estándares de calidad exigidos por el proyecto normativo no requieren nuevos recursos adicionales en materia de personal, en línea con lo señalado al respecto por la Agencia Madrileña de Atención Social.

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.

Figura en el expediente que, por Resolución del director general de Evaluación, Calidad e Innovación de 30 de marzo de 2023, se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de orden, 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 y en dicho plazo se han formulado diversas alegaciones por parte de una ciudadana, CCOO, AESTE, AMADE, FED, LARES MADRID y PAD, UGT Madrid y el Colegio Oficial de Enfermería, a las que se ha dado respuesta en la Memoria.

No obstante lo anterior, el trámite de audiencia e información pública ha sido cumplimentado con anterioridad a la emisión de diversos informes recabados durante el procedimiento de elaboración de la norma proyectada, lo que desvirtúa dicho trámite.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede 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, 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 el análisis de la norma proyectada, como ya hemos adelantado, consta de una parte expositiva y otra dispositiva,

integrada por cinco artículos, y una parte final, integrada por dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

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. Si bien, sería aconsejable hacer mención a que el proyecto de orden ha sido debatido en la Mesa Sectorial de Políticas de Protección Social del Consejo para el Dialogo Social de la Comunidad de Madrid y se ha dado traslado a la Mesa de Dialogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social, que si son relevantes.

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, eficiencia y trasparencia.

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. Sin embargo, consideramos que sería recomendable suprimir de dicha formula la referencia a la normativa habilitante, que sin embargo, podría incorporarse en algún párrafo previo de la parte expositiva, según concretan las directrices 12 y 16.

En cuanto a la parte dispositiva, el artículo 1, se refiere al objeto del proyecto, que consiste en el establecimiento de los requisitos y estándares de calidad necesarios para la acreditación de los centros y servicios de atención social que formen parte del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia.

En el apartado 2, deberá añadirse la mención a los estándares de calidad junto a los requisitos, y la enumeración contenida en el inciso final: “*recursos materiales y equipamientos, calidad en la atención, recursos humanos, y documentación e información*”, resta claridad a la comprensión de la norma al restringir dicha enumeración los aspectos que relaciona el artículo 17 del Decreto 21/2015, que con carácter de mínimos, expresa:

“2. Los requisitos y estándares de calidad deberán referirse, al menos, a los siguientes aspectos:

- a) *Recursos materiales y equipamientos que garanticen la prestación del servicio adaptada a las necesidades de los usuarios, a la intensidad de la atención y a su seguridad.*
- b) *Requisitos y estándares de calidad relativos a recursos humanos, dirigidos a la adecuada prestación del servicio, tanto en número de profesionales, como en su cualificación y la formación exigible para el desempeño del puesto de trabajo.*
- c) *Requisitos y estándares de calidad relativos a la documentación e información referida a la propia entidad, a los usuarios y a los profesionales.*
- d) *Requisitos y estándares de calidad dirigidos a garantizar en los centros y servicios la seguridad y accesibilidad de las personas*

usuarias, tanto en los edificios y dependencias, como en los entornos del centro de trabajo y en los procesos y procedimientos por medio de los cuales se preste o se acceda al servicio.

e) Resultados de la atención en las personas”.

El artículo 2 debería precisar con claridad si los requisitos y estándares de calidad que se establecen resultan de aplicación a los centros y servicios de titularidad pública o privada.

Por otro lado, la “*prestación económica vinculada*” deberá denominarse “*prestación económica vinculada al servicio*” para su adecuación a la terminología que recoge el artículo 5. a). del Decreto 54/2015.

El artículo 3 bajo la rúbrica “*principios rectores de la atención*”, trasccribe, parcialmente, los principios rectores del nuevo modelo de atención recogidos en el artículo sexto del ya citado Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, alcanzado en su reunión de 28 de junio de 2022, sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia al omitirse, entre otros, el referido a la participación y papel de la familia y/o de las personas allegadas en la vida de la persona y en la mejora de los centros y servicios.

Respecto al apartado 1 del artículo 4 del proyecto, tal y como ha sido sugerido por alguno de los órganos preinformantes, hubiera sido deseable una regulación completa de los requisitos y estándares de calidad exigibles a la totalidad de los servicios del Catálogo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad de Madrid, incluidos en el artículo 3 del Decreto 54/2015, toda vez que el proyecto de orden se limita a establecer los

requisitos y estándares de calidad exigibles a las residencias en el anexo I, los referidos a los centros de atención diurna en el anexo II, al servicio de ayuda a domicilio en el anexo III y al servicio de teleasistencia en el anexo IV.

Sin embargo, para los restantes servicios incluidos en el Catálogo, el apartado 2 del proyecto establece que, en tanto en cuanto no se establezcan de manera expresa, en el correspondiente anexo, serán aplicables los principios rectores de la atención recogidos en el artículo 3 del proyecto.

Por su parte, el apartado 3 del proyecto parece exceder el objeto de la norma.

La parte dispositiva concluye con el artículo 5 que se ocupa de los modelos de solicitud de acreditación y de memoria explicativa (anexos V y VI), que según la Memoria, han sido validados por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.

En la disposición adicional primera, apartado 1, se deberá precisar la fecha a partir de la cual se cuenta el plazo de dos años para la renovación de la acreditación. Por otro lado, el artículo 22 del Decreto 21/2015, establece que la acreditación deberá renovarse cada cinco años, condicionada al mantenimiento de los requisitos y estándares de calidad que motivaron la misma, por lo que razones de seguridad jurídica exigen reconsiderar la redacción del proyecto, tal y como ha sugerido a lo largo del procedimiento alguno de los órganos preinformantes.

Asimismo, debería precisarse en la disposición adicional segunda; las circunstancias que podrían justificar “*la imposibilidad manifiesta de cumplimiento de alguno de los requisitos o estándares de calidad establecidos en los Anexos I y II*”, por parte de los centros de atención social acreditados conforme a la normativa anterior, para

poder obtener, con carácter excepcional, la renovación de la acreditación; así como el momento de su solicitud.

Por lo que respecta a las disposiciones transitorias, mientras que la primera de ellas únicamente exige el cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad de los apartados “1.a) condiciones arquitectónicas”, “1. b) Unidades de convivencia” y “1.b) Unidades de estancia diurna” de los anexos I y II, a los centros de atención social cuya licencia urbanística municipal se solicite después del 31 de diciembre de 2023, la disposición transitoria segunda únicamente exige el apartado “2.b Ratios mínimas de personal de atención directa” a los centros de atención social, acreditados conforme a la normativa anterior, que a la entrada en vigor del proyecto mantengan vigente un contrato de servicios o de gestión de servicio público, modalidad concesión, suscrito con una Administración pública, tras la fecha de finalización del respectivo contrato.

La disposición derogatoria única al establecer una cláusula genérica de derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el proyecto carece de virtualidad práctica alguna, pues se limita a reiterar, de forma innecesaria, las reglas generales sobre jerarquía de normas y derogación tácita de los artículos 1.2 y 2.2 del Código Civil, por lo que se recomienda su supresión.

La disposición final primera contiene una habilitación al titular del órgano directivo competente en materia de Ordenación de Centros y Servicios de Atención Social, para que pueda dictar instrucciones necesarias para la aplicación e interpretación del proyecto, para incorporar los anexos necesarios para la ejecución de las obligaciones de la Comunidad de Madrid derivadas de la adopción de acuerdos o la entrada en vigor de disposiciones normativas de carácter estatal o autonómico en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y

la atención a las personas en situación de dependencia y para modificar los modelos aprobados en el artículo 5 del proyecto, previsión que resulta extremadamente amplia y siempre habrá de estar dentro del ámbito de la habilitación del artículo 59.2 de la Ley 12/2022.

Por último, la parte final se cierra con una disposición final segunda relativa a la entrada en vigor de la norma proyectada, 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:

En la parte expositiva debe tenerse en cuenta que la primera cita de una norma debe hacerse completa, pudiendo abreviarse en las demás ocasiones, según la directriz 80, como ocurre con el Decreto 21/2015.

Conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, debe ser objeto de revisión la referencia a “Anexos” que debe mencionarse con inicial minúscula.

En la disposición transitoria segunda deberá precisarse el correspondiente anexo.

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 la aprobación del proyecto de orden de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se establecen los requisitos y estándares de calidad para la acreditación de los centros y servicios de Atención Social que formen parte del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia.

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

Madrid, a 22 de junio de 2023

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 325/23

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

C/ O'Donnell, 50 – 28009 Madrid