

Dictamen n.º: **354/23**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Asuntos
Sociales**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **29.06.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 29 de junio de 2023, emitido ante la consulta formulada por la entonces consejera de Familia, Juventud y Política Social, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el *“proyecto Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social por la que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 12 de junio de 2023, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo formulada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social, sobre el proyecto de orden citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 349/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 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 ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 29 de junio de 2023.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, tiene por objeto regular el contenido y alcance del conjunto de prestaciones recogidas en el Catálogo de Prestaciones incluido en la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, y de otras prestaciones condicionadas con las que se conforma la Cartera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

En efecto, la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSSCM), en su artículo 25, se refiere al Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales como el instrumento mediante el que se determina el conjunto de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, delimitando el marco de estas y asegurando estándares comunes de realización y garantía de homogeneidad para todos los usuarios. Y su apartado 2 señala que *«la Cartera de Servicios es un instrumento vinculado al Catálogo de Prestaciones por el que se regula el contenido y alcance de las prestaciones establecidas en este»*.

La norma proyectada consta de 18 artículos distribuidos en 4 capítulos, además de 3 disposiciones adicionales, una disposición final única y 3 anexos.

El capítulo I, comprensivo de los 5 primeros artículos, se ocupa de las disposiciones generales.

El capítulo II, comprende los artículos 6 a 9 y versa sobre la clasificación de las prestaciones.

El capítulo III, que comprende los artículos 10 a 14, se refiere a contenido y alcance de las prestaciones.

El capítulo IV sobre acceso, actualización y evaluación, se extiende en los artículos 15 de 18.

Las disposiciones adicionales se refieren al órgano responsable de asegurar la actualización de la Cartera de Servicios Sociales, la actualización de la clasificación y requisitos básicos de centros y servicios de atención social y prevén la inclusión de prestaciones del Sistema de Seguridad Social.

La disposición final única es la relativa a la entrada en vigor.

El proyecto incluye tres anexos, el primero relativo a las prestaciones clasificadas con arreglo al criterio de necesidades, el segundo recoge las fichas de las prestaciones y un tercero sobre estándares de calidad.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

- Índice del expediente administrativo.
- Memoria justificativa de la urgencia, de 27 de febrero de 2023, del director general de Servicios Sociales.

- Orden 542/2023, de 28 de febrero, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento.

- Cuatro versiones del proyecto de decreto.

- Cuatro versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscritas por el director general de Servicios Sociales, fechadas respectivamente, el 6 y el 17 de marzo, el 13 de abril de 2023 y la última de 3 de mayo del mismo año.

- Informe de 7 de marzo de 2023, de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, sobre el impacto en la accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

- Informes de 7 de marzo 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.

- Informe de 8 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.

- Informe de 9 de marzo de 2023, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior).

- Informe 23/2023, de 9 de marzo, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en materia de coordinación y calidad normativa.

Informe de la Delegación de Protección de Datos en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (CFJPS), de 7 de marzo de 2023.

- Solicitudes de informe, efectuadas el 13 de marzo por el Director General de Servicios Sociales, al Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid y al Consejo Regional de Mayores respectivamente.

- Comunicación de la tramitación del proyecto al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, de la misma fecha.

- Resolución del Director General de Servicios Sociales de 17 de marzo de 2023, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

- Alegaciones formuladas, respectivamente, por la Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a la Mujer Prostituida (APRAMP), ASPACE Madrid, CC.OO. de Madrid, el Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid (CERMI Comunidad de Madrid), el Colegio Oficial de Enfermería de Madrid, el Colegio Oficial de Trabajo Social de Madrid, Marea Naranja Madrid y la Alianza en defensa del Sistema Público de Servicios Sociales, Plena Inclusión Madrid, la Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid y UGT Madrid.

- Oficios remitidos el 22 de marzo por la Subdirección General de Régimen Jurídico de la CFJPS, mediante correo electrónico, al Consejo para el Diálogo Social y a la Mesa de Diálogo Social.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la CFJPS, de 13 de abril de 2023.

- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social con el visto bueno del Abogado General, fechado el 27 de abril.

- Informe de 7 de junio de 2023, de la consejera de Familia, Juventud y Política Social al Consejo de Gobierno sobre necesidad de solicitar dictamen a la Comisión Jurídico Asesora en relación con el proyecto de decreto.

- Certificado de 7 de junio de 2023 del secretario general del Consejo de Gobierno sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

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 Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

La consideración de reglamento ejecutivo ya fue analizada por la STC 18/1982, de 4 de mayo, al indicar que tiene tal carácter: *“aquéllos 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 aquéllos “cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”.

Por su parte, sobre el concepto de reglamento ejecutivo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), recogiendo su doctrina anterior expuesta en las sentencias de 25 de junio de 2009, (Rec. 992/2007), y de 19 de marzo de 2007 (Rec. 1738/2002), afirma que: *«para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, resulta necesario distinguirlos llamados “reglamentos ejecutivos” de los “reglamentos organizativos”.*

Así, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba “Reglamentos de ley” y se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, los acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley, y, en segundo lugar, en que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no deben ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes que -extra legem- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (SSTS de 13 de octubre de 2005 , Rec. 68/2003, de 11

de octubre de 2005 , Rec. 63/2003 , y 9 de noviembre de 2003 , Rec. 61/2003).

Los denominados reglamentos organizativos se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley (STS de 6 de abril de 2004, Rec. 4004/2001), sin perjuicio de que pueda afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa (STS de 27 de mayo de 2002, Rec. 666/1996).

En este mismo sentido, la STS de 31 de mayo de 2011, Rec. 5345/2009, precisa lo siguiente: "sobre la condición de Reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial "completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan" una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Resultarían, por tanto, excluidos del informe preceptivo del Consejo de Estado, únicamente, los proyectos ya informados que son objeto de alguna modificación no esencial, los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, y, en especial, los Reglamentos derivados de la potestad doméstica de la Administración en su ámbito organizativo interno y los Reglamentos de necesidad».

La orden proyectada viene a desarrollar el mandato contenido en el artículo 25 de la LSSCM, donde se dispone que la consejería competente en materia de servicios sociales aprobará la Cartera de Servicios mediante orden de su titular, atendiendo al marco establecido

para las diferentes prestaciones por esta ley o su normativa de referencia respectiva. Ello confiere a la orden proyectada un indudable carácter ejecutivo.

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

La tramitación urgente, con carácter general, debe acordarse mediante orden del titular de la consejería competente al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la Memoria, cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

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».

Ese carácter excepcional y la necesidad de constatación de su motivación es recordada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 11 de noviembre de 2021 (Rec. 928/2020), diciendo: *“Es precisamente dicho carácter excepcional o extraordinario de la tramitación urgente el que exige la constatación de una explicación explícita que permita averiguar y verificar cuales son las razones que han*

llevado a la utilización de esta forma de tramitar una iniciativa normativa, pues son dichas razones las que permiten sustentar la disminución de los días de tramitación y la eliminación en su caso de la consulta pública”.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, los plazos de tramitación de los proyectos normativos son especialmente breves tras la reciente reforma operada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, lo que hace que la tramitación por vía de urgencia obligue a emitir los informes por los distintos intervinientes y en concreto los dictámenes de esta Comisión en un plazo excesivamente reducido.

En el presente supuesto, por medio de la Orden 542/2023, de 28 de febrero, se realiza la declaración formal de urgencia por la consejera competente, refiriéndose a la necesidad de esa tramitación extraordinaria diciendo: *«La Cartera de Servicios Sociales es un instrumento de vital importancia para la labor de los profesionales y la atención social de los usuarios del Sistema Público de Servicios Sociales y constituye una pieza clave en el proceso de transformación y modernización del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad, iniciado con la aprobación de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre.*

La Cartera de Servicios Sociales se halla vinculada de modo directo al proyecto «Historia Social Única», también derivado de dicha ley, y que se encuentra entre los seleccionados para su financiación en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con cargo a fondos Next Generation EU. El calendario de dicho Plan exige que la totalidad del

gasto se encuentre comprometido a 31 de diciembre de 2023 y la ejecución del proyecto, finalizada en diciembre de 2026.

La autoridad responsable de este programa de financiación ha identificado el proyecto «Historia Social Única» como estratégico. Ello supone una reducción adicional del periodo de desarrollo e implantación respecto de los plazos generales, lo que obliga a disponer de manera urgente de los elementos necesarios para su ejecución, el acelerado proceso de transformación del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid al que ha dado inicio formal la aprobación de la citada Ley 12/2022, de 21 de diciembre, requiere contar con un órgano de asesoramiento y participación en el ámbito de los servicios sociales, en el plazo más breve posible».

Así, si bien la LSSCM no ha previsto un plazo para la entrada en vigor de la Cartera de Servicios Sociales, la vinculación expuesta en la citada Orden al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia puede justificar la necesaria tramitación urgente. No obstante, en tanto que esa consejería viene haciendo, en algunos casos, un uso excesivo de la tramitación urgente, no siempre se puede atender a ello, además de que como hemos expuesto puede redundar en una menor calidad normativa de los proyectos normativos. Por otra parte, la tramitación urgente requeriría su remisión a los respectivos órganos de manera inmediata; sin embargo, se aprecian dilaciones como la existente en el envío de la petición del presente dictamen.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

Resulta preciso determinar si la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma proyectada.

Por lo que se refiere al título competencial, el proyecto, en su parte expositiva, invoca el artículo 26 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de

febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid por el que se asumen 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”*. Asimismo, el apartado 1.24 del mismo artículo le atribuye la protección y tutela de menores y el desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud, y el 1.25 la promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural. competencia que se relaciona con la actividad relativa a la asistencia social o a los servicios sociales.

Sobre esta competencia, la Sentencia de 2 de febrero de 2017 del Tribunal Constitucional recoge que: *«la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. La referida sentencia añade 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 ejercicio de dicha competencia, se dictó la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, recientemente sustituida por la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de

Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, en cuya exposición de motivos hace especial atención en la garantía jurídica de las prestaciones y, como instrumento imprescindible para el cumplimiento de este objetivo, regula la Cartera de Servicios de la Comunidad de Madrid en su artículo 25, cuyo apartado 2 dispone: *“La Cartera de Servicios es un instrumento vinculado al Catálogo de Prestaciones, por el que se regula el contenido y alcance de las prestaciones establecidas en este. La consejería competente en materia de servicios sociales aprobará la Cartera de Servicios mediante orden de su titular, atendiendo al marco establecido para las diferentes prestaciones por esta ley o su normativa de referencia respectiva”*.

Así, si bien el desarrollo legislativo viene atribuido como regla general al Consejo de Gobierno, por mor del artículo 21 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (a partir de esta cita, LGACM), que en su letra g), atribuye al Consejo de Gobierno la aprobación, mediante decreto, de los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la Asamblea, cabe admitir el desarrollo reglamentario de las normas con rango de ley mediante orden cuando la norma legal haga la remisión expresa al departamento competente en la materia, como es el caso, a través de orden. En este mismo sentido, aun no siendo aplicable a las comunidades autónomas, según se deduce de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, el artículo 129.4, párrafo tercero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, prevé para la Administración del Estado que: *“Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante”*.

Sobre la posibilidad de que una orden desarrolle directamente una ley, la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, señala que: *“la atribución genérica de la potestad reglamentaria convierte al Gobierno en titular originario de la misma, pero no prohíbe que una ley pueda otorgar a los Ministros el ejercicio de esta potestad con carácter derivado o les habilite para dictar disposiciones reglamentarias concretas, acotando y ordenando su ejercicio”*.

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 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.

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

La MAIN justifica la ausencia de consulta pública en la tramitación de urgencia acordada, y según señala ello supone la supresión del trámite de consulta pública, de conformidad con el artículo 11.3 del Decreto 52/2021.

No obstante, cabe señalar que Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, que solo prevé la supresión de la consulta pública en los de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen; o bien cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia.

Por ello, la razón de la ausencia de consulta pública solo estaría amparada en esos motivos previstos en la citada ley autonómica, en tanto que la remisión del artículo 11.3 del Decreto 52/2021, 24 de marzo, a la legislación estatal, que excluye la consulta pública en los procedimientos de tramitación de urgencia, no se ajusta a lo previsto en la citada Ley 10/2019, de 10 de abril, respecto al derecho de participación en la elaboración de disposiciones de carácter general, que solo excluye el citado trámite en los supuestos antes referidos, sin que tampoco pueda aplicarse la Ley 50/1997, de 27 de noviembre en el ámbito de la Comunidad de Madrid, al no tener carácter básico y haber aprobado su propio procedimiento de elaboración normativa.

En el caso de la norma proyectada, en tanto que viene a recapitular o recoger prestaciones ya establecidas y sujetas a su regulación específica, sin introducir innovación alguna en ellas, carece de impacto en la actividad económica y no impone obligaciones en sus destinatarios, por lo que podría justificarse la ausencia de consulta pública por esos motivos.

La norma proyectada fue propuesta por la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, denominada tras el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, y debe ser aprobada por su titular, lo que resulta conforme con la propia habilitación legal del artículo 25 de la LSSCM y con el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la misma y atribuye a su titular el desarrollo general, la coordinación, la dirección, ejecución y control de las políticas públicas del Gobierno en los ámbitos siguientes: cohesión, inclusión social, servicios sociales, dependencia, discapacidad, infancia, juventud, promoción social, fomento del voluntariado, inmigración y cooperación al desarrollo, familia y natalidad, mejora de la calidad asistencial y de atención al usuario de los centros y servicios de acción social, innovación social, consecución de la igualdad real y efectiva en los diferentes ámbitos de la vida política, económica y social, lucha contra la violencia de género y la discriminación y salvaguarda del derecho de todas las personas al reconocimiento de su identidad y al libre desarrollo de su personalidad acorde a la identidad o expresión de género libremente manifestada; y respecto de los siguientes colectivos: mujeres, dependientes, con discapacidad, jóvenes, menores de edad, LGTBI, mayores e inmigrantes.

Por su parte, el artículo 7 del citado decreto de estructura otorga a la Dirección General de Servicios Sociales proponente el impulso de la ordenación y planificación de los servicios sociales en la Comunidad de

Madrid, por lo que ninguna duda ofrece su competencia respecto a la tramitación normativa objeto de análisis.

Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en el presente procedimiento, se ha optado por la memoria ejecutiva, con cuatro versiones sucesivas, en tanto que, de acuerdo con el artículo 6 del Decreto 52/2021, no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o significativos.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, fechada el 3 de mayo de 2023, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como 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 exponer que el proyecto normativo no tiene ningún impacto diciendo: *“la propuesta normativa regula el contenido y alcance de las prestaciones que ya se prestan por el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid en la actualidad, sin que pueda suponerse incidencia diferencial alguna en los ámbitos económico y presupuestario”*.

Asimismo, según la Memoria, carece de impacto sobre la competencia y afirma que no supone el establecimiento de cargas administrativas.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021). 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. Al respecto la Memoria indica en su informe de 8 de marzo de 2023, que se estima que es susceptible de generar un impacto positivo en materia de Familia, Infancia y Adolescencia, en la medida que responde a una necesidad de interés general, ya que la aprobación de la Cartera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid resulta imprescindible para el adecuado funcionamiento de su Sistema Público de Servicios Sociales, al definir el contenido y alcance de los procedimientos de actualización y evaluación de resultados, así como el de las prestaciones sociales de la Comunidad de Madrid para la atención de necesidades de personas, familias o grupos, fomentando, entre otros fines, la protección a la infancia.

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 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, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad, afirma que el proyecto de orden tiene impacto positivo por razón de género e incide en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, la Memoria refleja, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad de 7 de marzo de 2023, que el impacto es positivo en la materia.

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 una adecuada motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

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 virtud de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto se ha recabado y emitido informe por la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, de impacto en la accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

También se ha recabado informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, conforme al Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los Sistemas de Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

Asimismo, se han recabado informes a los diferentes consejos de participación adscritos a la Consejería de Familia, Juventud y Política Social: Consejo Regional de Mayores, Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid y comunicación al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad.

En cumplimiento de esta previsión, tal y como ya sido expuesto, han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de

Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe de 10 de marzo de 2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De otra parte, 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 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 la Abogacía General de la Comunidad de Madrid su informe fechado el 27 de abril de 2023, en el que concluye con su parecer favorable, sin perjuicio de formular diversas observaciones.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento al que se ha unido el informe de 5 de abril de 2023 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

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.

Así, mediante Resolución del director general de Servicios Sociales, fechada el 17 de marzo de 2023, se acordó someter al trámite de

audiencia e información pública el proyecto de orden durante el plazo de siete días hábiles contados a partir del siguiente al de la publicación de la resolución en el Portal de Transparencia, plazo previsto para la tramitación urgente.

En ese periodo se dio audiencia al Consejo para el Diálogo Social, en virtud de la naturaleza de protección social de su contenido, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, de Creación y Regulación de dicho Consejo, y se informa a la Mesa de Dialogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social, conforme a lo establecido en el artículo 4.1 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.

Asimismo, se presentaron alegaciones por Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a la Mujer Prostituida (APRAMP), CERMI - Comunidad de Madrid, Plena Inclusión, ASPACE, CC.OO. de Madrid, Colegio de Enfermería de Madrid, Colegio Oficial de Trabajo Social de Madrid, Marea Naranja de Madrid y Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada, debiendo recordarse que no corresponde a este órgano consultivo hacer valoraciones de oportunidad o conveniencia.

El proyecto, como ya ha sido indicado, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 18 artículos, una parte final compuesta por tres disposiciones adicionales y una disposición final, y tres anexos.

En cuanto a la parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa. Así, describe el objetivo y la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Conforme exige el artículo 129 de la LPAC, intenta justificar la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia.

Sería aconsejable al referirse a la transparencia, hacer mención a que se ha informado al Consejo de Dialogo Social y a la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de la Acción Social.

En lo referente a la tramitación, si bien cabe señalar que, aunque de acuerdo con la directriz 13 deben destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación y principales informes evacuados, sin resultar necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma, lo cierto es que, en el presente supuesto, de un modo excesivamente parco, sólo se cita el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Concluye la parte expositiva con la fórmula promulgadora.

En lo que respecta al articulado, el proyecto de orden recoge en su artículo 1 su objeto, haciéndolo de forma precisa al decir que es la aprobación de la Cartera de Servicios Sociales y determinar los procedimientos de actualización y evaluación de resultados.

El artículo 2 define el concepto Cartera de Servicios Sociales, al que califica como instrumento vinculado al Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales por el que se regula el contenido y alcance de las prestaciones establecidas en este. Aunque la crítica a esta definición no cabe hacerla a la propia norma proyectada, que se limita a recoger literalmente lo expuesto por el artículo 25.2 de la LSSCM, no podemos dejar de exponer que esa definición no es exacta, en tanto que la Cartera de Servicios Sociales lo que hace principalmente es compilar las prestaciones de ese ámbito, indicando su contenido básico, pero este está regulado en la normativa propia de cada una de las prestaciones.

El artículo 3 lleva por título el ámbito de aplicación, comprendiendo tanto el ámbito objetivo como subjetivo, ajustándose a lo establecido en el artículo 4 de la LSSCM, por lo que ninguna observación cabe hacer.

El artículo 4 hace referencia a los objetivos de la Cartera de Servicios Sociales. Como hemos indicado, este instrumento que se aprueba con la orden proyectada no hace propiamente una regulación del derecho subjetivo a las prestaciones ni su contenido, por ello convendría precisar en los apartados a), c) y d) que esos objetivos se atienden de acuerdo con la regulación específica de cada prestación.

El artículo 5 lleva por denominación de las prestaciones sociales y se procede a definir estas. Sin embargo, los distintos tipos de prestaciones ya vienen definidos en la LSSCM no pareciendo necesario ni adecuado que a través de una orden se introduzca un concepto de prestación que es un elemento básico del régimen jurídico del Sistema de Servicios Sociales, cuya delimitación corresponde a su ley reguladora.

El capítulo II, relativo a la clasificación de las prestaciones, comienza en su artículo 6 estableciendo los criterios de clasificación. En este precepto se atiende en primer lugar a los criterios establecidos en los artículos 25 y 26 de la LSSCM, introduciendo en su apartado segundo otros criterios de clasificación diferentes pero que, como ya señala la Abogacía General, cabe admitir; siendo de utilidad para facilitar la información y la gestión de las prestaciones, que son fines propios de la Cartera, sin que en nada contradicen a la ley habilitante.

Los artículos 7 y 8 recogen la clasificación de prestaciones garantizadas y condicionadas y de servicio y económicas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 26 y 27 LSSCM.

Ninguna observación cabe hacer al artículo 9 que establece los presupuestos necesarios para la incorporación de nuevas prestaciones en la Cartera.

El artículo 10 determina el contenido que de cada prestación se recoge en la Cartera, incluyendo elementos no previstos en el artículo 25.2 LSSCM, lo que cabe admitir al referirse ese precepto legal a un contenido de mínimos susceptible de ser completado.

El artículo 11 regula con carácter general el reconocimiento de las prestaciones, materia que puede exceder del objeto propio de la orden, en tanto que es la normativa específica de cada prestación, la LSSCM y la legislación civil y administrativa la que determine los presupuestos y el procedimiento para su reconocimiento, sin perjuicio que en la Cartera puedan especificarse esos elementos para cada prestación concreta, conforme a su normativa propia. Cabe recordar que el objeto de esta norma proyectada y su finalidad es la aprobación de la Cartera de Servicios, en ningún caso desarrollar otros aspectos de la LSSCM. De hecho, se vincula la percepción de las prestaciones a requisitos, como la colaboración activa del beneficiario, que pueden ser ajenos a

determinadas prestaciones o usuarios. Por tanto, en cuanto al reconocimiento y provisión de las prestaciones, no cabe sino hacer una remisión a lo establecido en la regulación propia de cada una de ellas.

Respecto a la previsión del artículo 12, de la posibilidad de incorporar prestaciones de otros ámbitos como el educativo, sanitario, de empleo o justicia, resulta adecuada dado el carácter informativo del instrumento que se regula. No obstante, debería precisarse que ello sería con la conformidad del departamento competente en esa prestación.

El artículo 13 se ocupa de los catálogos de ámbito local, siendo un precepto extenso, con numerosos apartados que, en algunos casos, exceden del objeto de la norma o resultan redundantes. Así, se debe limitar a establecer los mecanismos de coordinación y la posibilidad de incorporación al Catálogo de la Comunidad de Madrid de las prestaciones de las entidades locales y, en caso de existir, sus catálogos. Por el contrario, es superfluo recordar que las entidades locales pueden gestionar prestaciones, y excede de la finalidad de la norma exigir que las entidades locales deberán poner en conocimiento del Consejo de Servicios Sociales la previsión de aprobación de nuevas prestaciones sociales.

A este respecto, debe reiterarse que la orden es un instrumento excepcional de desarrollo legislativo y debe ceñirse al objeto para el que se ha habilitado, estableciendo la regulación imprescindible al efecto, no pudiendo desarrollar ni precisar otros aspectos de la LSSCM y mucho menos de otras leyes.

Respecto al artículo 14 relativo a los centros y servicios de Atención Social, se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 52.2 LSSCM, de recoger la clasificación y requisitos básicos de los mismos, pero lo hace con remisión a anteriores órdenes. En este punto, debemos

compartir la observación efectuada por la Abogacía General y la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de que hubiera sido aconsejable unificar en esta nueva orden esa clasificación para evitar la dispersión normativa.

El capítulo IV comienza ocupándose del acceso a la información de la Cartera de Servicios en su artículo 15, pero lo hace de manera sumamente genérica, diciendo que la consejería competente adoptará las medidas necesarias para facilitar el acceso al contenido de la Cartera a los ciudadanos, entidades públicas y privadas, y de los profesionales. Añadiendo que promoverán actuaciones necesarias para poner a disposición de los ciudadanos información completa y detallada sobre el contenido de las prestaciones de la Cartera. Ciertamente, teniendo en cuenta el rango normativo de la disposición, sería aconsejable una cierta concreción de las medidas y actuaciones a llevar a cabo para cumplir uno de los fines esenciales de la Cartera de Servicios.

El artículo 16 se refiere a la actualización de la Cartera de Servicios Sociales ajustándose a lo previsto en el artículo 28 de la LSSCM al que se remite. No obstante, la disposición adicional primera viene a regular el órgano responsable de asegurar la actualización de la Cartera y su periodicidad, aspectos que claramente tendrían encaje en este artículo sin que deban ser objeto de una disposición adicional. Lo expuesto también cabe extenderlo a la disposición adicional segunda sobre actualización de la clasificación y requisitos de centros y servicios.

El artículo 17 prevé la incorporación a la Cartera de Servicios Sociales de los requisitos de calidad de las prestaciones sociales, previstos en el artículo 78.2 LSSCM, lo que resulta adecuado con el objeto de la norma y del instrumento que regula.

Por último, el artículo 18 relativo a la evaluación de resultados se ajusta a la previsión contenida en el artículo 80.2 LSSCM.

El proyecto sometido a dictamen contiene tres disposiciones adicionales. Cabe recordar que estas disposiciones tienen carácter excepcional y solo cabe utilizarlas cuando su contenido no tiene acomodo en el articulado. Como ya hemos señalado, las disposiciones adicionales primera y segunda vienen a establecer respectivamente el órgano tramitador y periodicidad de la actualización de la Cartera de Servicios Sociales, y la actualización de la clasificación y requisitos de los centros y servicios de atención social, materias que son reguladas en el artículo 16, donde podría estar incluido lo recogido en esas disposiciones.

Tampoco resulta necesaria la disposición adicional tercera, que prevé la inclusión de prestaciones del Sistema de Seguridad Social en aplicación de la disposición adicional primera de la LSSCM, lo que en su caso podría incluirse en el artículo 12 en un segundo apartado, al referirse ese precepto a la incorporación de prestaciones de otros sistemas. Si lo que se pretende es incorporar el título competencial habilitante, al margen de que ello no sería necesario por estar ante una norma de desarrollo de una ley autonómica, esa materia sería propia de una disposición final.

En todo caso, la transcripción literal del artículo 28.1.2 del Estatuto de Autonomía resulta totalmente innecesaria, bastando, en su caso, con su cita.

La disposición final sigue lo previsto en el artículo 40 del Estatuto de Autonomía respecto a las leyes, al establecer que la orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La norma concluye con los tres anexos a través de los que se da efectivo cumplimiento al mandato legal y las previsiones reglamentarias analizadas, al recoger las prestaciones debidamente clasificadas, sus fichas con el contenido exigido y los estándares de calidad, estando, en todo caso, sujetas a la normativa propia de cada prestación.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

A lo largo del análisis del texto se han venido haciendo distintas observaciones de índole formal, no obstante, cabe añadir algunas no formuladas.

Debe revisarse el uso de mayúsculas y minúsculas. Así, los cargos como “*consejera*” deben ir en minúscula, de acuerdo con las normas ortográficas de la Real Academia Española.

De igual modo, en la parte expositiva, el término “*públicas*” debe ir en singular cuando se refiere a los trámites de audiencia e información, ya que solo este último tiene tal carácter, y ello pese a que es recogido erróneamente en el artículo 9 del Decreto 52/2021 al referirse a esos dos únicos trámites. Además, en vez de hablar de “trámites” se utiliza la palabra “preceptos”.

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, ninguna de carácter esencial, procede la

aprobación del proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 29 de junio de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 354/23

Excma. Sra. Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales

C/ O'Donnell, 50 – 28009 Madrid