

Dictamen n.º: **8/23**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Política Social**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **12.01.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 12 de enero 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, por la que se somete a dictamen el proyecto de *“decreto del Consejo de Gobierno que modifica el Decreto 46/2015, de 7 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la coordinación en la prestación de la atención temprana en la Comunidad de Madrid y se establece el procedimiento para determinar la necesidad de atención temprana”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 28 de diciembre de 2022 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 782/22, comenzando el día señalado el cómputo del plazo 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 ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal D^a Rocío Guerrero Ankersmit, 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 12 de enero de 2023.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora pretende agilizar el procedimiento para la determinación y revisión de la necesidad de atención temprana de los menores en la Comunidad de Madrid, regulado por el Decreto 46/2015, de 7 de mayo, por el que se regula la coordinación en la prestación de la atención temprana en la Comunidad de Madrid y se establece el procedimiento para determinar la necesidad de atención temprana, (en adelante, Decreto 46/2015).

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único y una disposición final única.

El artículo único modifica el artículo 20.2 del Decreto 46/2015, relativa al plazo de resolución del procedimiento para la determinación y revisión de la necesidad de atención temprana del menor.

La disposición final única determina la entrada en vigor de la norma proyectada.

El expediente remitido con la solicitud de dictamen consta de los siguientes documentos:

1. Orden 1994/22, de 28 de septiembre de 2022, de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, por la que se acuerda la tramitación urgente del proyecto de decreto.

2. Primera versión del proyecto de Decreto y de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de 30 de septiembre de 2022.

3. Informe de Coordinación y Calidad Normativa, de 7 de octubre de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

4. Informe de impacto por razón de género, de 6 de octubre de 2022, de la Dirección General de Igualdad, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

5. Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, de 6 de octubre de 2022, de la Dirección General de Igualdad, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

6. Informe de impacto en la infancia y adolescencia, de 4 de octubre de 2022, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

7. Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de 4 de octubre de 2022.

8. Segunda versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de 13 de octubre de 2022 y del proyecto de decreto.

9. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 13 de octubre de 2022.

10. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 6 de octubre de 2022.

11. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 6 de octubre de 2022.

12. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 5 de octubre de 2022.

13. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de 11 de octubre de 2022.

14. Informe de la Secretaría General Técnica de Vicepresidencia, Consejería Educación y Universidades, de 11 de octubre de 2022.

15. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 11 de octubre de 2022.

16. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 11 de octubre de 2022, en el que no se formulan observaciones al proyecto de decreto y al que se adjunta el informe de la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria y Salud Pública, de 10 de octubre de 2022, en el que se propone la modificación del artículo 2 del Decreto 46/2015, para adecuar su redacción, en relación con el aseguramiento sanitario, a la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en su redacción dada por el Real Decreto Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud.

17. Resolución del Director General de Atención a Personas con Discapacidad, de 17 de octubre de 2022, por la que se somete el proyecto de decreto al trámite de información pública.

18. Escrito de alegaciones presentado por la Federación Española de Enfermedades Raras (FEDER) el día 26 de octubre de 2022.

19. Escrito de alegaciones presentado por la presidenta de la Comisión de Infancia y Adolescencia con discapacidad de la Comunidad de Madrid, de 26 de octubre de 2022.

20. Escrito de alegaciones presentado por la Asociación de Padres de Niños Prematuros (APREM) el día 25 de octubre de 2022.

21. Escrito de alegaciones presentado por la Asociación Madrileña de Organizaciones de Atención a Personas con parálisis cerebral (ASPACE) el día 26 de octubre de 2022.

22. Tercera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de 4 de noviembre de 2022.

23. Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 10 de noviembre de 2022.

24. Informe del viceconsejero de Empleo, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 11 de noviembre de 2022, en el que refiere que, habiéndose dado traslado del trámite de audiencia e información pública al Consejo de Diálogo Social para que formule alegaciones al proyecto de decreto, dicho órgano no ha presentado escrito alguno cumplimentando dicho trámite.

25. Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, emitido con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid el día 28 de noviembre de 2022.

26. Correo electrónico remitido el día 29 de noviembre de 2022 a la Mesa del Dialogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social para que emita informe sobre la norma proyectada.

27. Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, firmado por la secretaria de dicho órgano colegiado el día 9 de diciembre de 2022.

28. Proyecto de decreto y cuarta versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de 14 de diciembre de 2022.

29. Certificado del Secretario del Consejo de Gobierno, de 21 de diciembre de 2022, sobre la solicitud de informe a la Comisión Jurídica Asesora por la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

30. Informe de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, de 22 de diciembre de 2022, sobre solicitud de informe a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

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 el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, 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”.*

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre la modificación reglamentaria proyectada.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así según la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015):

“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo de urgencia establecido en artículo 23.2 del ROFCJA, en la redacción dada al citado precepto por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de

elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado entre otras ocasiones en el Dictamen 3/18, de 5 de abril, y el Dictamen 118/19, de 28 de marzo que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC):

“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.

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

En el presente caso, se acordó la tramitación urgente del procedimiento de elaboración de la norma proyectada, por la Orden 1994/2022, de 28 de septiembre, de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, que justifica dicha urgencia al considerar que, al ser *“objeto de esta modificación convertir el proceso de valoración de Atención Temprana, es un proceso más rápido, ágil y de mayor alcance al ciudadano, por lo que es necesaria su urgente tramitación a los efectos de conseguir, cuanto antes, la disposición de los recursos de atención temprana a los menores de 0 a 6 años de la Comunidad de Madrid”.*

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

Como se ha expuesto, el objeto de la norma es la modificación del procedimiento para la determinación y revisión de la necesidad de atención temprana de los menores en la Comunidad de Madrid, regulado por el Decreto 46/2015, que comprende medidas tanto sanitarias como educativas y de asistencia social, materias sobre las cuales ostenta competencias la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, la norma proyectada modifica un procedimiento administrativo, como es el regulado en el Decreto 46/2015, para determinar la necesidad de atención temprana, lo que constituye también una manifestación de otras competencias autonómicas, tales como la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia (artículo 26.1.1.3 del Estatuto de Autonomía).

En definitiva, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid goza de competencia para la aprobación de la norma proyectada.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*.

Por otro lado, habida cuenta de que se trata de una disposición modificativa de otra aprobada por decreto, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

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.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo, que deberá publicarse en el Portal de

Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria.

El plan normativo para la XII legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, no contempla el proyecto de decreto que nos ocupa, porque –según razona la Memoria- la modificación propuesta *“se encuadra en una de las medidas que se han llevado a cabo desde la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, durante el año 2022, para mejorar la calidad en el servicio público de atención temprana, agilizando el procedimiento de valoración y reduciendo tiempos de espera”*.

Respecto a la evaluación *ex post*, el apartado 3 del artículo 3 del Decreto 52/2021, lo deja a criterio de la consejería promotora y en este caso la Memoria contempla esta previsión, que se realizará por el centro directivo competente en materia de atención a personas con discapacidad. La Memoria reproduce parcialmente el artículo 3.2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa para señalar que se analizará en todo caso:

“a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.

b) La sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura.

d) Los resultados de la aplicación de la norma, en función de los criterios por los que fue sometida a evaluación, señalados anteriormente” (sic).

Conviene tener en cuenta que el artículo 3.3 del Decreto 52/2021, en relación con la evaluación *ex post* prevé que la Memoria indique “*los términos y plazos previstos para llevarla a cabo*”. Por tanto, convendría concretar en la Memoria esta cuestión y no limitarse a reproducir parcialmente y de forma genérica la normativa estatal.

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

La Memoria justifica la ausencia de este trámite, de acuerdo con “*lo establecido en los artículos 5.4 y 11.3.b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo y del artículo 27.2.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno*”.

En relación con dicha justificación, convendría mencionar el artículo 60.4 de la LTPCM que permite no cumplimentar el trámite de consulta pública 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. La mención al artículo 27.2.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, precepto que, como indica su título, regula la “*tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado*”, obedece a que el artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021, se remite a lo dispuesto en dicha norma y se ha incluido por indicación del informe de Coordinación y Calidad Normativa.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Familia, Juventud y Política Social con 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 Atención a personas con discapacidad, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 15 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 han elaborado cuatro memorias en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en tanto que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, fechada el 14 de diciembre de 2022, 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 destacar que el proyecto normativo no conlleva impacto sobre la economía en general, ni sobre el mercado o la competencia y, por la misma razón, carece de impacto en la unidad de mercado. Asimismo, según la Memoria, carece de impacto presupuestario, toda vez que la aprobación del proyecto de decreto no supondrá incremento de medios materiales personales adicionales.

Llama la atención esta afirmación cuando el objetivo de la norma proyectada es reducir a la mitad el plazo para la resolución del

procedimiento relativo a la determinación de la necesidad de atención temprana. Sin embargo, encuentra su explicación, como recoge la Memoria, en la elaboración en el año 2022 del Plan de Choque sobre mejora de la calidad en el servicio público de atención temprana, entre cuyos objetivos se encuentra incrementar los recursos materiales y humanos del Centro Regional de Coordinación y Valoración Infantil (CRECOVI) y *“en consecuencia la reducción de los tiempos medios de grabación de solicitudes registradas y la reducción de los tiempos medios de valoración del grado de discapacidad y de necesidad de atención temprana”*.

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 10^a 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 que el proyecto normativo genera un impacto positivo en este ámbito tal como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe de 4 de octubre de 2022.

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. Ambos con impacto nulo.

También recoge la Memoria el análisis de las cargas administrativas para señalar que, al tratarse de una regulación parcial del procedimiento relativo a la determinación de la necesidad de atención temprana, no afecta a las cargas administrativas.

Contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se deja constancia de 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 6.1 f) 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, tal y como ya sido expuesto, han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el 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.

También ha emitido informe la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, con fecha de 4 de octubre de 2022, de conformidad con lo previsto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

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 9 de mayo de 2022, 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 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 la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 28 de noviembre de 2022, formulando diversas observaciones que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

De conformidad con el Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, figura también en el expediente el informe del citado órgano consultivo, emitido con fecha 9 de diciembre de 2022. La Memoria da respuesta a las observaciones formuladas por algunos de sus miembros.

Además, según informe del viceconsejero de Empleo, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 11 de noviembre de 2022, y así se deja constancia en la Memoria, se ha dado traslado al Consejo de Diálogo Social para que formule alegaciones al proyecto de decreto.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 4 del Decreto 56/2019, de 18 de junio, por el que se crea la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social, se ha dado traslado por correo electrónico remitido el día 29 de noviembre de 2022, de la norma proyectada a dicho órgano colegiado de participación, como queda también reflejado en la Memoria.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se ha recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías que han remitido escritos en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, a excepción de las Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda y la de Sanidad, que sugieren la posibilidad de modificar otros preceptos del Decreto 46/2015, o introducir cuestiones como los efectos del silencio administrativo o una disposición transitoria, y a las que da cumplida respuesta la Memoria.

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 10 de noviembre de 2022 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

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

Consta en el expediente la Resolución de 17 de octubre de 2022 del director general de Atención a personas con Discapacidad por la que se sometió al trámite de información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 7 días hábiles.

En el trámite conferido han formulado alegaciones FEDER; la presidenta de la Comisión de Infancia y Adolescencia con discapacidad de la Comunidad de Madrid; APREM y ASPACE. Escritos de alegaciones que la Memoria analiza y valora sobre su toma en consideración.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

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

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005). De esta manera describe, en primer lugar, la finalidad de la norma, hace mención a los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Resulta, sin embargo, algo extensa. Debe recordarse que, de acuerdo con la citada directriz, la parte expositiva *“resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto”* y *“se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias y otras análogas”*. En este sentido, es preciso tener en cuenta que se trata de una disposición modificativa de otra norma ya aprobada, por lo que no resulta necesario citar tantos antecedentes y evitar reiteraciones.

Por otro lado, en la parte expositiva se hace mención al *“proceso de valoración de atención temprana”* y al *“procedimiento de valoración de atención temprana”*. Debe tenerse en cuenta que el Decreto 46/2015 hace referencia en su título al *“procedimiento para determinar la necesidad de atención temprana”*, regulado en el capítulo III titulado *“procedimiento para la determinación y revisión de la necesidad de*

atención temprana del menor”. Procedimiento que se inicia a instancia de parte con la solicitud de los padres o representante legal del menor y que exige una *“valoración de la necesidad de atención temprana”* por uno o varios miembros de los equipos interdisciplinares de valoración infantil, formados por médico, psicólogo y trabajador social, en función de las necesidades del menor. Valoración que debe concluir con la determinación de la necesidad, o no, de atención temprana del menor en función del contenido de los informes técnicos de valoración y con la emisión del dictamen de necesidad de atención temprana. El procedimiento finaliza con la resolución del procedimiento dictada por la dirección general competente en materia de atención a personas con discapacidad, en función de lo establecido en el dictamen de necesidad de atención temprana.

Dado que la *“valoración de la necesidad de atención temprana”* hace referencia, por tanto, a una parte del procedimiento para la determinación de la necesidad de atención temprana que supone el estudio del menor por los equipos interdisciplinares de valoración infantil del CRECOVI, parece más correcto hablar en la parte expositiva de la norma proyectada del *“procedimiento para la determinación de la necesidad de atención temprana”* y no de *“proceso de valoración de atención temprana”*, pues podría inducir a confusión e interpretarse que el plazo de tres meses está referido a la valoración de atención temprana y, por tanto, para la emisión del dictamen de necesidad de atención temprana.

La parte expositiva justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que *“con la publicación de esta norma en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid se procede al cumplimiento del principio de transparencia”*.

Conviene recodar, como ha tenido ocasión de señalar esta Comisión Jurídica Asesora en el Dictamen 142/2022, de 15 de marzo, que la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia.

La parte expositiva menciona también los trámites realizados debiendo recordar que, 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.

El artículo único tiene por objeto la modificación del apartado 2 del artículo 20 del Decreto 46/2015 para reducir el plazo máximo de resolución del procedimiento para la determinación de atención temprana que pasa de seis meses a únicamente tres. Por otro lado, a diferencia de la redacción vigente en el que el *dies a quo* de dicho plazo se inicia “desde la entrada de la solicitud en el órgano competente para dictar Resolución”, en la modificación propuesta el plazo se inicia “desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Comunidad de Madrid”.

Sobre la primera de las cuestiones planteadas, la reducción del plazo máximo para resolver el procedimiento, no existe impedimento alguno a esta modificación en cuanto que el artículo 21 de la LPAC, en relación con la obligación de resolver los procedimientos, establece que “el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento” y fija como límite el plazo máximo de seis meses, “salvo que una norma con

rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea”. En el presente caso, se trata de modificar la norma reguladora de un procedimiento administrativo, el procedimiento para determinar la necesidad de atención temprana, para reducir este plazo máximo en tres meses, lo que resulta conforme a derecho.

La segunda de las novedades es la relativa al momento inicial para el cómputo del plazo máximo de seis meses que se inicia desde el momento en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Comunidad de Madrid y no, como figura en la actualidad, *“desde la entrada de la solicitud en el órgano competente para dictar Resolución”*. Esta nueva redacción se ajusta así a la modificación operada en la LPAC que, de conformidad con su artículo 21.3, prevé que este plazo máximo se contará en los procedimientos *“iniciados a solicitud del interesado, desde que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación”* y no *“desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación”*, como establecía el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

La consecuencia de la falta de resolución del procedimiento en el nuevo plazo máximo de tres meses establecido será el silencio positivo, a falta de disposición legal que establezca lo contrario. En relación con esta cuestión, merece la pena recordar lo manifestado por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 170/15, de 15 de abril, al informar en su día el Decreto 46/2015:

“El presente decreto no establece el sentido del silencio por lo que deberá entenderse positivo si bien, en materia de dependencia, la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración

máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos, en redacción dada por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, ha establecido el silencio negativo en los procedimientos de reconocimiento de grado y nivel de dependencia así como para la determinación del PIA.

Por razones evidentes, tanto de lógica como de seguridad jurídica, debería unificarse el sentido del silencio para los procedimientos de atención temprana y de dependencia, si bien ello solo es posible por una norma con rango de ley”.

Recomendación que conviene reiterar porque con la modificación propuesta que acorta en tres meses el plazo máximo de tramitación del procedimiento, pueden aumentar los supuestos de silencio administrativo por falta de resolución en plazo.

Por último, la disposición final única establece la entrada en vigor de la norma proyectada, el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

En relación con la tramitación, como indica la directriz 13, deberán destacarse los aspectos relevantes de la tramitación, sin que resulte preciso la mención de todos ellos.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de *“decreto del Consejo de Gobierno que modifica el Decreto 46/2015, de 7 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la coordinación en la prestación de la atención temprana en la Comunidad de Madrid y se establece el procedimiento para determinar la necesidad de atención temprana”*.

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

Madrid, a 12 de enero de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 8/23

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

C/ O' Donnell, 50 – 28009 Madrid