

A.G.- 69/2023

INFC.- 2023/1242

S.G.C.- 110/2023

S.J.- 335/2023

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, una solicitud de informe preceptivo en relación con el «Proyecto de Orden, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se desarrolla el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad y la organización administrativa, funciones y órganos competentes para su evaluación en la Comunidad de Madrid.».

Al amparo de lo dispuesto en 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, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- La Secretaria General Técnica de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social -hoy Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales-, ha solicitado el informe de este Servicio Jurídico sobre el Proyecto de Orden identificado en el encabezamiento de este informe.

A la referida solicitud de informe se le acompaña la siguiente documentación:

- Índice del expediente administrativo.
- Resolución de 30 de diciembre de 2022 del Director General de Atención a Personas con Discapacidad, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública relativa a un proyecto de orden por la que se desarrolla el Real Decreto

888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

- Memoria para la consulta pública firmada por el Director General de Atención a Personas con Discapacidad, el 30 de diciembre de 2022 y por el Viceconsejero de Presidencia, el 4 de enero de 2023.

- Certificado de 27 de enero de 2023 del Subdirector de Análisis y Organización en que se recoge la presentación de propuestas durante la consulta pública por parte del Colegio Oficial de la Psicología de Madrid.

- Propuestas presentadas el 26 de enero de 2023 por el Colegio Oficial de la Psicología de Madrid, a través del Portal de Participación de la Comunidad de Madrid.

- Comunicación al Consejo para el Dialogo Social.

- Escrito de 30 de enero de 2023 del Viceconsejero de Empleo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), en el que se indica que, transcurrido el plazo concedido al efecto, en trámite de consulta pública, no se han recibido observaciones por parte del Consejo para el Dialogo Social.

- Proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se desarrolla el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

- Memoria extendida del análisis de impacto normativo, de fecha 16 de marzo de 2023, del Proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se desarrolla el Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, firmada por el Director General de Atención a Personas con Discapacidad.

- Informes de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de impacto por razón de género y por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, de 27 de marzo de 2023.

- Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 23 de marzo de 2023.

- Informe 26/2023 de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 31 de marzo de 2023.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior), de 31 de marzo de 2023.

- Informe de 31 de marzo de 2023 del Delegado de Protección de Datos en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

- Escrito de 13 de abril de 2023 de la Secretaria del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad remitiendo Informe de observaciones al Proyecto de Orden.

- Informe de 19 de abril de 2023 de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

- Certificado de la Secretaria de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid en el que se recoge que la Comisión Permanente, en su sesión del 20 de abril de 2023, ratificó el informe de la Comisión de Legislación.

- Informe de 26 de abril de 2023, de impacto en materia de salud, de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad.

- Proyecto de Orden para su sometimiento a información pública.

- Memoria extendida del análisis de impacto normativo de 27 de abril de 2023, firmada por el Director General de Atención a Personas con Discapacidad.

- Resolución de 27 de abril de 2023 del Director General de Atención a Personas con Discapacidad por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública sobre el Proyecto de Orden, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se establece el procedimiento para el

reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad y la organización administrativa, funciones y órganos competentes para su evaluación en la Comunidad de Madrid.

- Comunicación al Consejo para el Dialogo Social, de 28 de abril de 2023.

- Escrito de 25 de mayo de 2023 del Viceconsejero de Empleo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) en el que se indica que, dentro del plazo concedido en trámite de audiencia e información pública al Consejo para el Diálogo Social, se han recibido observaciones por parte de Comisiones Obreras, que se adjuntan.

- Proyecto de Orden, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad y la organización administrativa, funciones y órganos competentes para su evaluación en la Comunidad de Madrid, para su remisión a los Servicios Jurídicos.

- Memoria extendida del análisis de impacto normativo de 5 de junio de 2023, firmada por el Director General de Atención a Personas con Discapacidad.

- Informe de 12 de junio de 2023, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social relativo al Proyecto de Orden.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera-. Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a consulta tiene por objeto establecer el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad y la organización administrativa, funciones y órganos competentes para su evaluación en la Comunidad de Madrid.

Consta de una parte expositiva y de otra dispositiva conformada por treinta y dos artículos, seguida de una parte final integrada por una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y dos finales.

Segunda-. Marco competencial y normativo.

Mediante su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, Estatuto de Autonomía), la Comunidad de Madrid asumió la competencia exclusiva en materia de promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, personas con discapacidad y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación (artículo 26.1.23).

Asimismo, el artículo 28.1.2 del Estatuto atribuye a la Comunidad de Madrid la ejecución de la legislación del Estado en cuanto a:

“Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: Inerso. La determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer la condición de beneficiario y la financiación se efectuarán de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, de conformidad con lo dispuesto en la materia 17.^a a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”.

Esa atribución competencial se enmarca en lo dispuesto en la Constitución Española cuyo 148.20^a permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de asistencia social y el artículo 149.1.17^a que recoge como competencia estatal la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha perfilado las competencias estatales y autonómicas desde la STC 124/1989 distinguiendo entre lo que sería la legislación básica y el régimen económico buscando la unidad del sistema y evitando distintas políticas territoriales de Seguridad Social en las Comunidades Autónomas (STC 133/2019).

La regulación básica estatal en la materia viene recogida en el reciente Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad (en adelante, Real Decreto 888/2022), cuya Disposición Final primera establece su carácter básico, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.17^a de la Constitución Española.

La norma desarrolla lo dispuesto en los artículos 354 y 367 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que hacen referencia a la aprobación de un baremo para determinar el grado de discapacidad a los efectos de las prestaciones de asignación económica por hijo o menor a cargo (artículo 354) e invalidez no contributiva (artículo 367). De igual forma, también desarrolla lo dispuesto en los artículos 4 (reconocimiento del grado de discapacidad) y 12 (regulación de los equipos multiprofesionales de atención a la discapacidad) del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

En este sentido es necesario recordar que la jurisprudencia constitucional ha admitido la calificación como básica de normas reglamentarias (SSTC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 11; 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4; y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7).

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha establecido que las competencias autonómicas incluyen la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios (SSTC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; y 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 5) y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución (STC 51/2006, de 165 de febrero FJ 4).

El citado Real Decreto 888/2022 dispone en su artículo 7.3 que la composición, organización y funciones de los órganos técnicos competentes de las comunidades autónomas, así como el procedimiento para la valoración del grado de discapacidad dentro de su ámbito competencial serán desarrolladas normativamente por las respectivas Administraciones territoriales.

En cuanto a la competencia autonómica en materia de asistencia social asumida en los términos del artículo 26.1.23^a del Estatuto de Autonomía se ha desarrollado por la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

Como señaló esta Abogacía General en su informe de 1 de junio de 2022 respecto del proyecto de ley, la competencia autonómica para su promulgación no ofrece dudas al no resultar discutida la constitucionalidad de las atribuciones de las

Comunidades Autónomas, asumidas por la generalidad de ellas, en materia de servicios sociales. En dicho sentido, entre otras muchas, las SSTC 21/2013, de 31 de enero; 9/2017 de 19 de enero, y 134/2020, de 23 de septiembre.

Así pues no cabe duda respecto de la competencia de la Comunidad de Madrid en el ejercicio de su competencia de desarrollo legislativo del artículo 26.1.23 del Estatuto de Autonomía como de la competencia específica de ejecución del artículo 28.1.2º de dicho cuerpo legal.

Tercera.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

El Proyecto de Orden sometido a consulta se configura como una norma con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico. Participa, por tanto, de la naturaleza jurídica propia del reglamento en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, Rec. 397/1999, y otras que cita).

Determinada la competencia autonómica por razón de la materia, debe determinarse, si concurre competencia suficiente en el órgano administrativo, (actual Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) para el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante Orden.

El artículo 34 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid atribuye al Consejo de Gobierno la titularidad de la potestad reglamentaria y el artículo 21. g) de la Ley 1/983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (LGACM) concreta esa atribución indicando que al Gobierno le corresponde 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 medio de la Orden proyectada, el Consejero de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, estaría ejerciendo la potestad reglamentaria, cuestión sobre la que debemos detenernos.

Ha de recordarse el criterio que reiteradamente tiene declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid –desde los Dictámenes de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012, entre otros-, según el cual la potestad reglamentaria si bien se ejerce por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales sólo algunos de estos órganos ostentan la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

Ciertamente, la titularidad originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno -el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, reconoce la potestad reglamentaria originaria al Gobierno de la Comunidad de Madrid (ex art 22 del Estatuto de Autonomía) y del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983)-.

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que *“(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares”*.

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio

de la potestad reglamentaria “*en la esfera de sus atribuciones*”, así como la potestad de “*dictar circulares e instrucciones*”, pero sólo pueden ejercer aquella cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el art. 41 de la Ley 1/1983-.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

Por otro lado, el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de julio de 1999, señala que los Ministros (y lo mismo puede extrapolarse a los Consejeros) “*pueden dictar Reglamentos independientes ad intra, esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría los que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquélla y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que los reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general*”. En el mismo sentido, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1997.

Expuesto lo anterior, procede analizar en concreto si en la normativa autonómica existe una habilitación específica a favor del titular de la Consejería Familia, Juventud y Asuntos Sociales para regular tanto el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, como la organización administrativa, funciones y órganos competentes para su evaluación en la Comunidad de Madrid, más allá de la previsión genérica contenida en el precitado artículo 41, letra d) de la Ley 1/1983. Esta interpretación es avalada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2004, según la cual:

“(…) la exclusiva competencia del Gobierno como órgano colegiado para efectuar una regulación general (...) es consecuencia ineludible de lo prevenido en el artículo 5.1.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y

Funcionamiento del Gobierno, que atribuye al Consejo de Gobierno la aprobación de «los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes, previo dictamen del Consejo de Estado»; (...) “la competencia reglamentaria de los Ministros, si bien comprendida asimismo en la previsión constitucional del artículo 97 de la Norma Suprema, queda restringida según el artículo 4.1.b) de la propia Ley 50/1997, a «las materias propias de su Departamento». Y aunque esta referencia no haya de interpretarse exclusivamente referida a los aspectos internos de carácter organizativo, sino que abarca también el ámbito de su competencia material, en ningún caso puede comprender la potestad de dictar reglamentos generales de desarrollo y ejecución de las Leyes, aunque sea en materias que puedan calificarse como competencias propias de su departamento”.

Tanto la parte expositiva del Proyecto de Orden como la MAIN señalan que la norma proyectada viene a dar cumplimiento al mandato del artículo 7.3 del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, que expresa lo siguiente:

“3. El régimen de funcionamiento de los equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad será el establecido en la sección 3.^a del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La composición, organización y funciones de los equipos de valoración y orientación dependientes del Imserso, así como el procedimiento para la valoración del grado de discapacidad dentro del ámbito de la Administración General del Estado serán desarrolladas por orden del Ministerio competente en la materia.

La composición, organización y funciones de los órganos técnicos competentes de las comunidades autónomas, así como el procedimiento para la valoración del grado de discapacidad dentro de su ámbito competencial serán desarrolladas normativamente por las respectivas Administraciones territoriales”.

Cabe decir, por tanto, que del propio artículo 7.3 transcrito se desprende la habilitación específica para que los equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad, puedan desarrollarse por la Orden proyectada del Consejero, siendo dable a estos efectos su asimilación a los órganos

colegiados ministeriales, tal y como se argumenta en el Informe de coordinación y calidad normativa de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior que obra en el expediente. Consecuentemente con ello, el rango otorgado a la norma es el correcto en relación a la regulación de los equipos multiprofesionales, esto es, «*la composición, organización y funciones de los órganos técnicos competentes de las comunidades autónomas*» a la que se refiere el artículo 7.3 del Real Decreto 888/2022.

Sin embargo, respecto de la regulación del procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, el meritado artículo 7.3 dispone que “(...) *el procedimiento para la valoración del grado de discapacidad dentro de su ámbito competencial serán desarrolladas normativamente por las respectivas Administraciones territoriales*”, y comoquiera que la normativa autonómica no contempla habilitación específica en favor del Consejero de Familia, Juventud y Asuntos Sociales para desarrollar por Orden esta materia, habría de ostentar el rango normativo de Decreto y ser tramitado como tal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21, letra g), y 50, apartado 2, de la Ley 1/1983.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

De lo expuesto resultaría necesario regular dos normas de distinto rango en los términos apuntados, aunque a fin de evitar una dispersión normativa indeseada se recomienda afrontar el desarrollo reglamentario en una única norma con rango de Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno, como titular de la potestad reglamentaria original.

La doctrina del Consejo de Estado, que postula la conveniencia de la unificación normativa, se condensa en su Dictamen de 14 de diciembre de 1995, en los siguientes términos:

“Las ventajas de la unidad del desarrollo reglamentario de las Leyes han sido puestas de manifiesto en diversas ocasiones por el Consejo de Estado y especialmente en las Memorias de 1985 y 1989 que se recogen en la de 1990. En la primera de ellas se señalaba que “la preparación de un solo reglamento, en el que figuren el complemento

y el desarrollo propios de la Ley, responde a un buen criterio de técnica normativa, ventajoso por su eficacia ordenadora y aconsejable al servicio de la seguridad jurídica"; "un buen sistema de producción de normas debe reflejar, como criterio inspirador y como hábito práctico, la tendencia a incorporar al ordenamiento jurídico, tras la ley reguladora de una determinada materia -y con más razón si la regulación pretende ser cabal y sistemática- un reglamento de ejecución único de la misma, en forma que se haga visible externamente la concepción global del bloque normativo y se asegure internamente la real coherencia de las normas y la armonía del conjunto". Añade que "la coherencia intrínseca presupuesta en la Ley, despliega sus naturales exigencias sobre el desarrollo reglamentario, de modo que la univocidad de conceptos y criterios, así como la homogeneidad interpretativa, sean predicables del reglamento en si mismo considerado y en relación con la Ley de cuyo desarrollo se trata". También expresa que "la unidad del mandato legal de desarrollo impone que las disposiciones reglamentarias sean elaboradas, primero, e interpretadas y aplicadas, después, según criterios uniformes".

En la Memoria de 1989 se decía que "el ejercicio de la potestad reglamentaria, con voluntad consciente de alumbrar textos de alcance general y vocación unitaria -en la materia de que en cada caso se trate- ofrece sensibles ventajas traducidas en una directa e inmediata mejora de la claridad y calidad en el ordenamiento jurídico". Subraya también la posibilidad de que la pluralidad de reglamentos parciales afecten a los principios de igualdad y de seguridad jurídica".

Como reflexión última y a título meramente ilustrativo, recordamos la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de septiembre de 2022, en la que se refuerza la doctrina de la Sala sobre la necesidad de reiteración del trámite de audiencia e información pública en la elaboración de disposiciones reglamentarias cuando en el texto final se introducen modificaciones esenciales, no incluidas en el texto originario, lo que sería de aplicación *mutatis mutandi* al presente supuesto.

El Tribunal Supremo, en el Fundamento de Derecho tercero, recuerda su reiterada doctrina sobre la necesidad de un segundo plazo de información pública en que señala: "*sólo en los supuestos en que ha habido cambios sustanciales en la*

norma en elaboración respecto al texto sometido a información pública, de tal forma que no es posible considerar que los interesados han podido manifestar su opinión sobre el texto que definitivamente va a ser aprobado, al diferir en su sentido o finalidad respecto del texto inicial, es necesario someter la citada norma a un nuevo período de información pública. Por el contrario, no es preciso tal reiteración de dicho trámite cuando los cambios son accesorios o secundarios, o bien cuando se deben precisamente a propuestas o sugerencias surgidas en el propio proceso de elaboración de la disposición, en ocasiones por los propios interesados en el trámite de información pública. En definitiva, la necesidad de un segundo período de información pública sólo resulta necesaria cuando las modificaciones suponen una alteración esencial del proyecto de disposición”.

En la disposición reglamentaria analizada por el Tribunal Supremo en la Sentencia citada se concluye que si bien las modificaciones introducidas en el texto final aprobado son relevantes, no suponen una innovación radical, o modificación esencial frente al texto originario, por lo que era innecesario un segundo plazo de información pública.

Cuarta-. Tramitación.

Ha de recordarse que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que hacen referencia a la iniciativa reglamentaria de la Administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las Comunidades Autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a autoorganizarse y regular la elaboración de sus normas.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid, que viene constituida fundamentalmente por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM) y 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 (Decreto 52/2021).

Esta última norma reglamentaria impone su aplicación, entre otros, a los procedimientos de elaboración y tramitación de los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros (art. 1.2).

Desde el punto de vista competencial interno, tal como se ha expuesto, el artículo 31 de la LGACM atribuye a los consejeros la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

El artículo 1 del 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, vigente al inicio de procedimiento de elaboración del proyecto de Orden, -hoy Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, ex artículo 1 y 9 del Decreto 38/2023, de 23 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, (en adelante, Decreto 38/2023)- atribuye al titular de la Consejería, como ya se ha adelantado, el desarrollo general, la coordinación, la dirección, ejecución y control de las políticas públicas del Gobierno en una serie de ámbitos entre los que se encuentran, entre otros: los servicios sociales; la dependencia; la discapacidad; la mejora de la calidad asistencial y de atención al usuario de los centros y servicios de acción social y la consecución de la igualdad real y efectiva en los diferentes ámbitos de la vida política, económica y social; la 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 diversos colectivos entre los que figuran los, dependientes y las personas con discapacidad.

De acuerdo con el artículo 6.1.c) del Decreto 208/2021, es una atribución común de las direcciones generales el impulso y elaboración de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales relativos a las materias que les resultan asignadas.

En el caso sometido a consulta, la elaboración e impulso del Proyecto normativo ha correspondido a la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad a la que el artículo 15 del Decreto 208/2021 atribuye: el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad (apartado 1); la emisión de dictámenes e informes necesarios para la tramitación de prestaciones y la prestación de servicios especializados de atención básica en materia de información, orientación e intervención terapéutica (apartado 2); el impulso, desarrollo y seguimiento de las actuaciones en materia de atención temprana contempladas en el Decreto 46/2015, de 7 de mayo, de coordinación en la prestación de la atención temprana en la Comunidad de Madrid, con especial atención a la gestión de la Red Pública de Atención Temprana, la información, apoyo y orientación a las familias y al entorno, todo ello en coordinación con los ámbitos educativo y sanitario (apartado 4); la planificación de necesidades, coordinación y seguimiento de los recursos que conforman la Red Pública de atención social especializada a personas con discapacidad y la Red Pública de atención social especializada a personas con enfermedad mental, así como la gestión de ambas redes (apartado 5); el diseño, implantación y gestión de programas y servicios destinados a la integración sociolaboral de las personas con discapacidad o enfermedad mental, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros órganos (apartado 7) así como el diseño, implantación y desarrollo de programas, actuaciones y servicios que favorezcan la inclusión social y promuevan la autonomía personal y la vida independiente de las personas con discapacidad o enfermedad mental (apartado 8).

El artículo 3.1 del Decreto 52/2021 prevé la aprobación de un Plan Normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura, sin perjuicio de su actualización posterior, siendo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

No obstante, dicho plan se limita a las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno por lo que, al tratarse de una propuesta de orden no precisa su inclusión en el plan anual.

El artículo 60 de la LTPCM contempla que, con carácter previo a la elaboración de un proyecto de reglamento, se sustancie una consulta pública en el espacio web habilitado para ello que sirva para instrumentar el derecho de los ciudadanos a participar y colaborar en su elaboración.

La citada consulta se realizó el 30 de diciembre de 2022 con el resultado que obra en el expediente.

El Decreto 52/2021 contempla dos tipos de memorias del análisis de impacto normativo (MAIN), una ejecutiva (artículo 6) cuando el centro directivo proponente considere que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o estos no sean significativos y una memoria extendida (artículo 7) en los casos de propuestas normativas con un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro.

En este caso la memoria incluirá:

- a) La identificación clara de los fines y objetivos perseguidos.
- b) La adecuación a los principios de buena regulación.
- c) El análisis de alternativas, que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación o frente a otras.
- d) La justificación de la necesidad de su tramitación en el caso de que no figurara incluida en el Plan Normativo.
- e) El contenido y análisis jurídico, que resumirá las principales novedades introducidas por la propuesta de norma, incluirá una referencia a su engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea y contendrá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la misma. La memoria contendrá, además, una referencia a la vigencia indefinida o temporal de la norma. En este último caso se precisarán los motivos que justifican la opción escogida. Asimismo, se justificará, también el rango normativo propuesto para el proyecto.

f) El análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, precisando el título o títulos competenciales en el que se basa la norma.

El centro directivo proponente ha optado por la elaboración de una memoria extendida que, en su última versión, cumple los requisitos de contenido del artículo 7 si bien debería contener una mayor justificación del rango normativo propuesto y de algunos de los contenidos de la orden.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, se analiza, entre otros, el impacto económico y presupuestario; en forma de cargas administrativas; en materia de familia, infancia y adolescencia; por razón de género; por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género. En cambio, no se han abordado los posibles impactos desde la perspectiva del medio ambiente, omisión que se considera irrelevante atendida la temática que aborda el proyecto reglamentario.

En cuanto a la descripción de la tramitación y de las consultas recabadas a lo largo del procedimiento, se sugiere que, con posterioridad al informe de esta Abogacía General y con carácter previo al impulso de nuevos trámites del procedimiento, se actualice la versión más reciente de la MAIN mediante la incorporación de la referencia al informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería y resto de trámites posteriores.

El Decreto 52/2021, en su artículo 8.1, prevé que, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, el centro directivo proponente recabe los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, en este último caso de modo justificado.

Con base en dicha obligación, se han recabado los siguientes informes:

a) Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, tal y como exigen 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. Dicho

órgano no ha apreciado la existencia de impactos desde la perspectiva que le es propia.

b) Informes de la Dirección General de Igualdad con el objeto de valorar los impactos por razón de género y de orientación sexual, identidad o expresión de género previstos en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 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. El informe de impacto por razón de género considera un impacto positivo el que se aplique la tramitación urgente en los casos de violencia de género y aboga por la utilización en el texto del lenguaje inclusivo en tanto que el segundo informe considera que el proyecto de orden tiene un impacto nulo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

c) Informe en materia de coordinación y calidad normativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, formulado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, conforme al artículo 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha consejería.

d) Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.

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, contempla la necesidad de su informe en la regulación de nuevos procedimientos administrativos o en las modificaciones de los ya existentes, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (criterio 14).

El informe realiza una serie de sugerencias sobre la redacción del artículo 9.3 relativo a la presentación electrónica de solicitudes.

e) Consta en el expediente la acreditación de haberse dado cuenta de la iniciativa normativa al Consejo para el Diálogo Social. Al respecto, el artículo 3.2 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento, se limita a exigir la comunicación del proyecto normativo a dicho órgano.

Dicho órgano no efectuó observación alguna.

f) Se ha emitido informe por el Delegado de Protección de Datos de la Consejería.

g) Se ha recabado el informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid que considera que el proyecto tiene un impacto favorable a los consumidores.

h) Se ha recabado el informe del Consejo Asesor de Personas Con Discapacidad habiéndose remitido una serie de observaciones por sus integrantes.

i) Se recabó el informe de la Dirección General de Salud Pública que consideró que no procedía dicho informe.

El proyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105. c) de la Constitución Española en relación con los artículos 60 de la LTPCM y 9 del Decreto 52/2021, que solo permite prescindir de él cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando razones graves de interés público lo justifiquen.

Finalizado dicho trámite se recibieron alegaciones de CCOO a través del Consejo para el Dialogo Social que son analizadas y contestadas en la MAIN.

Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha recabado el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, después de realizado el trámite de audiencia e información pública y con carácter previo a la solicitud del informe a esta Abogacía General.

Se advierte que el párrafo 18 deberá ajustarse al Decreto de estructura que se dicte, en su caso, consecuencia del Decreto 38/2023 y ajustar su denominación a la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Cuarta-. Análisis del contenido del proyecto de orden.

La parte expositiva del proyecto cumple, en líneas generales, la función que le atribuye el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa al que se remite expresamente el apartado 4 del Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

Aun cuando se trate de una Orden cabe aplicar tales principios por cuanto los mismos persiguen una calidad normativa vinculada a la seguridad jurídica que exige el artículo 9.3 de la Constitución Española.

En concreto, la directriz 12 de Técnica Normativa indica que la parte expositiva de las normas deberá cumplir la función de describir el contenido de la que se pretenda aprobar, indicando su objeto, finalidad, antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como, cuando se estime oportuno en orden a facilitar su comprensión por parte de los potenciales destinatarios, un resumen sucinto del contenido de la disposición.

De igual modo, la directriz 13 hace una llamada a destacar en la parte expositiva de los proyectos, los aspectos más relevantes de la tramitación. Finalmente, conviene tener en cuenta que el artículo 2 del Decreto 52/2021 exige incluir en ella la justificación de la conformidad de un proyecto de reglamento con los principios de buena regulación.

Así, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la LPAC y artículo 2 del Decreto 52/2021 y se justifica en el preámbulo la adecuación de la orden proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

No obstante, se sugiere aludir en pasado al Real Decreto 1971/1999 en el párrafo 3º toda vez que el mismo ha sido derogado por el Real Decreto 888/2022 y recordar el carácter básico de la regulación de este último.

También se recomienda que, en el párrafo 8º cuando se indica que el Real Decreto 888/2022 incluye un nuevo baremo “adaptado a la CIF-OMS/2001” se incluya la denominación completa de esta última, esto es, Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de la Organización Mundial de la Salud.

Por último, y puesto que una de las principales diferencias del Proyecto de Orden respecto de la regulación contenida en el Real Decreto 888/2022 es la reducción del plazo máximo para resolver los procedimientos de seis a tres meses, resultaría adecuado contemplar ese plazo en la parte expositiva.

En cuanto a la parte dispositiva del Proyecto de Orden, como ya ha sido dicho, la conforman treinta y dos artículos, una disposición adicional, una derogatoria, una transitoria y dos finales.

El análisis del articulado permite hacer las siguientes observaciones:

- **Artículo 2**

Al contemplar la normativa aplicable al procedimiento administrativo para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad se recogen tanto el Real Decreto 808/2022 como el proyecto de Orden a los que se añaden los Acuerdos que se aprueben por la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad y el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Habida cuenta que los acuerdos adoptados en estos órganos de cooperación interadministrativa no son disposiciones de carácter general convendría separar la referencia a los mismos en un segundo párrafo del precepto. No obstante, se sugiere revisar su redacción, a fin de referirse a “así como *por* los Acuerdos”, en vez de “así como los Acuerdos”.

- **Artículo 3**

El título del artículo es incorrecto toda vez que alude al ámbito de aplicación territorial que, en cuanto norma autonómica, se limita al territorio de la Comunidad de Madrid –artículos 2 y 34 del Estatuto de Autonomía- en tanto que el contenido del artículo hace referencia a la competencia objetiva de la Dirección General con atribuciones en materia de promoción y atención a las personas con discapacidad. Este error sin duda es debido a la redacción del primer borrador de orden en el que este precepto aludía también a los centros base. Extremo que deberá corregirse.

- **Artículo 5**

El artículo 6 del Real Decreto 888/2022 establece la competencia territorial de la Comunidad Autónoma “en cuyo ámbito territorial figure empadronada y tenga la residencia efectiva la persona interesada”.

El artículo 5 del Proyecto, acogiendo observaciones del informe de calidad normativa y de CCOO en las que se recogía que el empadronamiento acredita la residencia, suprime la referencia a la residencia efectiva.

Es cierto que el artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece la obligación de toda persona que viva en territorio español de inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente y quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.

Ahora bien, el Real Decreto 888/2022 no alude a la residencia habitual sino a la residencia efectiva, sin duda como consecuencia de la opción de la norma por el examen presencial del solicitante con carácter preferente lo que exige una residencia efectiva.

Tan solo cuando se trata de nacionales españoles residentes en el extranjero se limita a exigir el empadronamiento.

De esta forma, la modificación altera el régimen de competencia territorial fijado con carácter básico por el Real Decreto y puede generar problemas a la hora de aplicar el procedimiento de valoración, perjudicando a los interesados.

Es por ello que se considera que debe exigirse la residencia efectiva tal y como se contempla en la norma básica estatal.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- **Artículo 7**

Se recomienda acoger la sugerencia realizada por la Dirección General de Humanización y Atención al Paciente de la Consejería de Sanidad, en su calidad de vocal del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad relativa a función atribuida a los centros bases (apartado 4) de “*ofrecer intervención terapéutica de carácter ambulatorio a los menores de cero a seis años que tengan reconocida la necesidad de atención temprana*”, toda vez que no se ajusta a lo previsto en el artículo 9 de 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 y al artículo 26.1 k) de la Ley de Servicios Sociales que atribuye a estos la atención temprana dirigida a niños de 0 a 6 años, que comprenderá la prevención, la detección precoz y el diagnóstico en tanto que el precepto parece aludir a la prestación de asistencia sanitaria lo que, como indica la citada Dirección General, puede ocasionar confusión a lo que se une el que la gestión de la prestaciones sanitarias corresponde a la Consejería de Sanidad conforme el artículo 9.1 de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid.

Esta clarificación permitiría una mejor aplicación de la previsión del artículo 8.3 k).

En el apartado 6 se recomienda precisar que el certificado a expedir se refiere al “tipo de discapacidad” tal y como recoge la disposición adicional 1ª del Real Decreto 888/2022 y la disposición adicional única del Proyecto de Orden.

- **Artículo 8**

El precepto regula los equipos multiprofesionales de calificación y reconocimiento del grado de discapacidad a los que hace referencia el artículo 7 del Real Decreto 888/2022 y en virtud de la previsión de su apartado 3.

Se les asignan las competencias que con carácter básico recoge el citado artículo 7.

Su regulación por orden del Consejero es coherente con lo establecido en el artículo 22.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Se recomienda revisar el uso del singular y el plural en los apartados 2º y 3º.e) 4º así como unificar las referencias a la designación de la consejería competente.

Respecto al apartado 3.k) procede recordar lo indicado respecto del artículo 6.

- **Artículo 10**

El precepto incurre en cierta contradicción al establecer que las personas físicas “*deberán*” presentar las solicitudes en el registro electrónico y al mismo tiempo “*podrán*” presentarse en cualquiera de los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la LPAC.

Puesto que ese artículo establece los supuestos en los que existe obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración parece más adecuado eliminar la referencia a las personas físicas y recoger los lugares de presentación de las solicitudes dejando a la aplicación de la LPAC y demás normativa aplicable la determinación de la obligatoriedad de la presentación de forma electrónica.

Del mismo modo resulta confuso lo establecido en el apartado 6 ya que la aportación de documentos durante la tramitación del procedimiento puede hacerse bien por medios electrónicos o bien por los restantes medios del artículo 16.4 de la LPAC.

En el apartado 2 la Orden se remite a los supuestos de representante único contemplados en el “formulario de solicitud”. Esa remisión no resulta adecuada.

En el apartado 4 debería corregirse la doble referencia a “*el interesado*”.

El contenido del apartado 5 es superfluo ya que está contemplado en el artículo 28.2 de la LPAC y es ajeno al contenido de este artículo dedicado a la solicitud del procedimiento objeto del presente proyecto de orden que no es ni sancionador ni de inspección.

- **Artículo 11**

Al exigir este precepto el documento acreditativo de la guarda de hecho ha de tenerse en cuenta que el artículo 264 del Código Civil, redactado por Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, exige, para la actuación representativa del guardador de hecho, autorización para realizarla a través del correspondiente expediente de jurisdicción voluntaria, en el que se oirá a la persona con discapacidad si bien:

“No será necesaria autorización judicial cuando el guardador solicite una prestación económica a favor de la persona con discapacidad, siempre que esta no suponga un cambio significativo en la forma de vida de la persona, o realice actos jurídicos sobre bienes de esta que tengan escasa relevancia económica y carezcan de especial significado personal o familiar”.

La solicitud de la discapacidad encajaría en este supuesto si bien, tal y como está redactado el precepto, exigiría la acreditación de la guarda de hecho ya que estaríamos ante una guarda de hecho representativa y no meramente asistencial lo que podría hacerse bien mediante resolución judicial en el ámbito de un procedimiento de jurisdicción voluntaria o bien un acta de notoriedad notarial.

En la letra f) del apartado 1 se establece que no se aportarán informes o pruebas diagnósticas en dispositivos de almacenamiento electrónico que comprometan la seguridad de los sistemas informáticos públicos, como CD, DVD o USB.

El artículo 16.5 de la LPAC establece que los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, devolviéndose los originales al interesado. El precepto no excluye la presentación de documentos en soporte electrónico si bien estos soportes no se incluirán al

expediente, sino que su contenido se digitalizará. Ha de recordarse que el artículo 27.3 b) de la LPAC contempla la copia electrónica de “documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización”.

Sólo podría admitirse la presentación de este tipo de soportes cuando, como señala el citado precepto, la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

En este caso ocurre lo contrario, la norma excluye la presentación de tales documentos. Ello es correcto, pero no puede entenderse en el sentido de que el registro no tenga que digitalizar los documentos presentados en ese formato si ello es posible.

En todo caso debe eliminarse la referencia a la seguridad de los sistemas informáticos de acuerdo con la directriz 26: “*Los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición*”.

La exigencia de motivación en la oposición a la consulta de oficio de datos del apartado 3 es reiterativa respecto a lo dispuesto en el párrafo 2 referido.

- **Artículo 12**

El artículo 12 bajo el título “*Subsanación*” recoge en el apartado 1 lo establecido en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015 referido a la subsanación propiamente dicha, y en el apartado 2, recoge un supuesto de suspensión del plazo para dictar resolución expresa de los establecidos en el artículo 22 de la LPAC.

Para una mejor sistemática de la norma se recomienda ubicar su contenido en el artículo 22.1 del Proyecto, referido al plazo máximo para dictar y notificar la resolución del grado de discapacidad. No obstante, sería conveniente revisar la redacción de este apartado a fin de ajustarse en mayor medida al tenor del artículo 22.1.a) de la citada Ley.

- **Artículo 18**

El precepto reproduce el apartado 3 del artículo 8 del Real Decreto 888/2023.

Debería suprimirse la referencia a la aprobación de criterios para su aplicación en la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad puesto que, al ser un órgano colegiado de la Administración General del Estado, la Comunidad de Madrid no puede encomendarle funciones (a diferencia del Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030, promotor del Real Decreto 888/2022).

En este sentido ha de citarse la Resolución de 17 de mayo de 2023, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad, relativo a las circunstancias especiales que pueden dar lugar a la valoración del grado de discapacidad por medios no presenciales o telemáticos (BOE nº 130 de 30 de mayo de 2023).

- **Artículo 20**

El apartado 1 debería homogeneizarse con el artículo 3 (dirección general).

Conviene hacer una especial referencia al plazo máximo para resolver recogido en el proyecto de orden (tres meses) y el carácter desestimatorio del silencio.

En primer lugar, ha de indicarse que ese plazo y sentido del silencio son los recogidos en el Anexo (apartado 8.2) de 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 la Comunidad de Madrid.

Por el contrario, el artículo 9 del Real Decreto 888/2022 establece un plazo de seis meses.

A este respecto, ha de citarse lo indicado por el Consejo de Estado en su Dictamen 1540/2022, de 6 de octubre, sobre el proyecto del citado Real Decreto:

“En primer lugar, la previsión de un plazo máximo de seis meses para dictar y notificar la resolución sobre reconocimiento del grado de discapacidad supone, en la práctica, conferir a los órganos competentes el doble del tiempo del que

disponen en la actualidad para resolver, pues, al no disponer nada al efecto el Real Decreto 1971/1999, se aplica la regla subsidiaria del artículo 21.3 de la Ley 39/2015: "Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses".

La memoria que acompaña al proyecto no ha justificado expresamente esta importante novedad, limitándose a indicar que el plazo previsto respeta el límite establecido en el artículo 21.2 de la Ley 39/2015 (que fija precisamente en seis meses ese plazo máximo, salvo que una norma con rango de ley establezca otro más amplio). Ciertamente, la mayor complejidad del nuevo baremo y el elemento de novedad hacen razonable pensar que la resolución de los expedientes de discapacidad pueda requerir en el futuro plazos todavía más dilatados que en la actualidad. Sin embargo, la mera multiplicación por dos del plazo vigente no será previsiblemente suficiente para hacer frente a los importantes retrasos en que la Administración viene frecuentemente incurriendo en la práctica en la tramitación de este tipo de procedimientos. Dado el perjuicio que para los ciudadanos puede suponer tener que esperar muy dilatados periodos para obtener una resolución de reconocimiento de su situación y grado de discapacidad, (que frecuentemente abre el derecho a prestaciones o beneficios de todo tipo), la mayor complejidad de la tarea no puede resolverse con un mero incremento del plazo para resolver, sino que exigirá también la adopción de medidas para hacer más eficaz el trabajo de las Administraciones competentes."

En la Comunidad de Madrid ciertamente la Ley 1/2001 establece un plazo máximo de resolución y congela el rango normativo, toda vez que su artículo 2.1 establece que el aumento de la duración máxima de los procedimientos, así como la modificación del efecto estimatorio en desestimatorio por la falta de resolución expresa en el plazo establecido, deberá aprobarse mediante norma con rango de Ley.

Ello plantea si la normativa básica sobrevenida desplaza la normativa autonómica anterior y en aplicación de la cláusula de prevalencia del derecho estatal del artículo 149.3 de la Constitución Española debe inaplicarse el derecho autonómico.

La cuestión es controvertida tanto en la doctrina como en la jurisprudencia constitucional (STC 1/2003, STC 102/2016, de 25 de mayo, STC 99/2022, de 13 de julio, entre otras muchas).

Esta última recuerda la finalidad constitucional de la legislación básica que es “procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado, en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas” (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5).

Por ello una norma es básica si “garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su estatuto” (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1, seguida de otras muchas).

Al establecer ese común denominador normativo, el Estado “no puede hacerlo con un grado de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las comunidades autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo” (por todas, STC 50/1999, de 6 de abril (FJ 3).

La citada STC 102/2016 admitió que en un caso de oposición entre la normativa autonómica de desarrollo y la legislación estatal básica sobrevenida fuera la propia Administración autonómica la que en cuanto operador jurídico primario decidiese la normativa aplicable sin perjuicio del control judicial.

En este caso la normativa básica estatal fija un plazo máximo de resolución de seis meses. La normativa autonómica no lo vulnera al establecer un plazo menor.

No obstante, debe destacarse que, tal y como señala el Consejo de Estado, la ampliación del plazo en el Real Decreto se debe a la mayor complejidad del nuevo baremo por lo que el plazo de tres meses puede convertirse en irreal, máxime cuando ya el plazo de tres meses era con frecuencia insuficiente con el anterior baremo.

Por ello la Consejería debería valorar si el plazo de tres meses es adecuado y, en caso contrario, instar la modificación de la Ley 1/2001.

El apartado 4 reproduce literalmente el artículo 9.2 del Real Decreto 888/2022 por lo que podría suprimirse.

La redacción del apartado 5 puede sugerir que el carácter definitivo del reconocimiento de discapacidad no permite revisiones ulteriores en contra de lo permitido por el artículo 12 del Real Decreto 888/2022 y 23 del Proyecto de Orden por lo que convendría revisar su redacción.

- **Artículo 22**

Al hacer referencia a la posibilidad de reclamación previa, tanto frente a las resoluciones de reconocimiento del grado de discapacidad como a las de revisión, debería ubicarse sistemáticamente después de la sección 6ª.

- **Artículo 23**

El artículo 23 reproduce el contenido del artículo 12 del Real Decreto 888/2022, referido a la revisión del grado de discapacidad, si bien omite el contenido previsto en el apartado 4 del tenor: *“Cuando la Administración competente no haya revisado el grado de discapacidad en plazo, por causas ajenas a la persona interesada, se mantendrá el grado de discapacidad hasta que haya una nueva resolución”*. Así pues, será conveniente completar el artículo con dicho extremo, si bien referido a la Dirección General competente en la materia.

- **Artículo 25**

En el apartado 3, en coherencia con lo establecido en el artículo 12.2 del Proyecto, -o artículo 20.2, de atenderse la recomendación de cambio de ubicación-, sería conveniente referirse a la suspensión del plazo para resolver la solicitud de revisión.

- **Artículo 27**

La emisión, con carácter principal, de la tarjeta en formato electrónico que, según la Memoria, es una de las principales novedades de la Orden ha de entenderse condicionada a lo que pueda establecer la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad, conforme el artículo 11 del Real Decreto 888/2022.

A los efectos de ajustarse a los datos mínimos consignados en la tarjeta, previstos en el apartado 1.d) del artículo 11, deberá referirse a “*Dificultades de movilidad, en su caso*”, en vez de “*Dificultades de movilidad, en el supuesto de que haya sido evaluada*”, toda vez que el hecho de ser evaluada no implica la determinación de su existencia, ex artículo 4.3 del Real Decreto 288/2023. Así deberá reformularse a fin de ajustarse a la normativa básica.

- **Artículo 32.**

En el apartado 1, se sugiere suprimir la expresión “*Se informa*”, por no ser propia de un texto normativo.

- **Disposición Transitoria única.**

Esta disposición establece que la revisión de oficio solo se aplicará a las resoluciones con plazo de validez dictadas al amparo del Real Decreto 888/2022.

Esta regla no aparecía en la primera versión del Proyecto y las Memorias se limitan a describirla sin explicar las razones de su incorporación.

Sin embargo, la Disposición Transitoria primera del Real Decreto 888/2022 alude a que en la revisión ya sea de oficio o a instancia de parte, de grados de discapacidad reconocidos con arreglo a la normativa anterior se aplicará el Real Decreto 288/2022.

Por ello debe justificarse adecuadamente la inclusión de la norma transitoria.

- **Disposición Derogatoria única.**

En dos apartados independientes se recoge una derogación tácita referida a la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la Orden y una derogación expresa enunciando las concretas Ordenes que se derogan.

Respecto a la derogación tácita, se recuerda la recomendación de reformular la misma ya que la expresión “*(...) las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta Orden*” no es correcta desde un punto de vista técnico jurídico. No cabe pensar en normas, en sentido estricto, de rango inferior a la Orden que se proyecta, pues las resoluciones emanadas de los órganos

jerárquicamente inferiores al titular de una Consejería no participan de tal naturaleza jurídica.

Por otro lado, se sugiere dedicar el apartado 1 a la derogación expresa y el apartado 2 a la derogación tácita, atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 41, en la que se señala que *“(...) se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas”*.

- **Disposición Final primera.**

Bajo el título de “Facultades de desarrollo”, se habilita al titular de la Consejería competente en la materia de atención a personas con discapacidad para que pueda dictar las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo de la orden.

Esta Disposición ha de revisarse, toda vez que no es correcto que el Consejero se habilite a sí mismo para ejecutar y desarrollar la Orden que dicta. Cabría colegir que la habilitación reseñada pretende ir referida al titular de la Dirección General correspondiente. Si así fuera ha de negarse tal posibilidad, pues conviene recordar, cómo se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014) que, en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En virtud de lo expuesto, se procede a formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Orden sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial, y sin perjuicio de la atención de las consideraciones no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma.

El Letrado-Jefe

Carlos Yáñez Díaz

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES.**