

Ref. Informe 23/2023

Artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre

INFORME 23/2023 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA, DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR, SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA LA CARTERA DE SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social ha remitido el Proyecto de orden por la que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, que, junto con su correspondiente memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), somete, con fecha 7 de marzo de 2023, a informe de coordinación y calidad normativa de esta Secretaría General Técnica, conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 11/2022, de 21 de diciembre); en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021, de 24 de marzo) y en el 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 la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (en adelante, Decreto 191/2021, de 3 de agosto), que le atribuyen la competencia para la emisión de dicho informe.

En materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el mencionado Decreto 52/2021, de 24 de marzo, desarrolla las disposiciones específicas contenidas, especialmente, en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983, de 13 de diciembre) y en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019, de 10 de abril).

Los proyectos normativos deben ajustarse, también, a lo establecido al respecto en la Guía para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo anterior, y analizado el contenido del proyecto referido y su correspondiente memoria, en cumplimiento de lo dispuesto en las citadas disposiciones legales y reglamentarias, se emite el siguiente informe de coordinación y calidad normativa:

1. OBJETO

El artículo 1 del proyecto de orden indica que el objeto es:

[...] la aprobación de la Cartera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, así como la determinación de sus procedimientos de actualización y evaluación de resultados.

Por su parte, la ficha de resumen ejecutivo de la MAIN señala que los objetivos que se persiguen con la presente propuesta normativa son:

[...].

- Regular el contenido y alcance del conjunto de prestaciones recogidas en el Catálogo de Prestaciones incluido en la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, y de otras prestaciones condicionadas con las que se conforma la Cartera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, así como establecer estándares comunes de realización y garantía de homogeneidad para todos los usuarios.
- Facilitar el acceso de los usuarios a la información sobre prestaciones a los usuarios, así como a los profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, a través del sistema digital de la Historia Social Única.
- Determinar los procedimientos de actualización de la Cartera, que permitan la incorporación de nuevas prestaciones a la Cartera de Servicios, con el fin de asegurar su adecuación a las necesidades reales de la población madrileña.
- Determinar de procedimientos de evaluación de resultados de las prestaciones sociales con el fin de asegurar la eficiencia calidad del Sistema.
- Propiciar la coordinación con otros Sistemas de protección social, planteando la posibilidad de incorporar a la Cartera, las prestaciones de naturaleza social provistas por otras consejerías distintas de la de Servicios Sociales.

- Indicar las responsabilidades de las Administraciones públicas respecto a la gestión y actualización de las prestaciones de servicios sociales, en el ámbito del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.1 Estructura.

El proyecto de orden que se recibe para informe consta de una parte expositiva, otra dispositiva integrada por dieciséis artículos distribuidos en cuatro capítulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición final y un anexo.

2.2 Contenido.

El proyecto de orden regula en los artículos 1 a 5 su objeto, definición, ámbito de aplicación, objetivos y prestaciones sociales, todos ellos integrados en el capítulo I (Disposiciones generales).

El capítulo II denominado «Clasificación de las prestaciones», artículos 6 a 8, determina los criterios de clasificación, según su naturaleza o consideración como derechos subjetivos (prestaciones garantizadas y condicionadas), por su contenido (prestaciones de servicios y económicas), así como por otros criterios (según el nivel de atención en el que se prestan, o las características o circunstancias de la población a la que se dirigen o el objetivo al que se orientan).

El contenido y alcance de las prestaciones se regula en el capítulo III, determinando las características definitorias de las prestaciones (artículo 9), el reconocimiento y provisión de las prestaciones (artículo 10), los catálogos de ámbito local de las mismas (artículo 11) y, en su artículo 12 se centra en los centros y los servicios de atención social, cuya clasificación y requisitos básicos recogerá la Cartera de Servicios Sociales.

El capítulo IV, en los artículos 13 a 16 regulan el acceso a la información de la Cartera de Servicios Sociales, su actualización, los requisitos de calidad y la evaluación de resultados.

La parte final del proyecto de orden está integrada por cuatro disposiciones adicionales que recogen la inclusión de prestaciones de otros sistemas, el órgano responsable de asegurar la actualización de la Cartera, los requisitos para incorporar nuevas prestaciones y la actualización de la clasificación y requisitos básicos de los centros y servicios de atención social.

Por último, la disposición final única señala como fecha de entrada en vigor de la orden el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE ORDEN

3.1. Normativa aplicable.

La Constitución española, en su artículo 148.1.20.^a, establece la capacidad de las Comunidades Autónomas de asumir competencias en materia de asistencia social.

El artículo 26.1. de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, EACM), le atribuye la competencia exclusiva, entre otras, en materia de:

- Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación (artículo 26.1.1.23).
- Protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud (artículo 26.1.1.24).
- Promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural (artículo 26.1.1.25).

En desarrollo de estas competencias, la Comunidad de Madrid ha aprobado recientemente la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSSCM), en cuyo Título II regula las «Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales», detallando concretamente en su capítulo I, artículos 22 a 24, la «Naturaleza, clases y garantía jurídica de las prestaciones» y en su capítulo II, artículos 25 a 29, el «Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales».

En concreto, su artículo 22, relativo a la naturaleza de las prestaciones y condiciones de acceso establece:

1. Las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales tienen carácter universal y son accesibles en las condiciones y términos previstos para cada una de ellas en esta ley y en su normativa específica.
2. Se orientan a fomentar la autonomía, prevenir la dependencia, promocionar la convivencia y la protección de la infancia, la inserción social y la calidad de vida de las personas, familias y grupos.
3. Las prestaciones se clasifican, por razón de su naturaleza, en garantizadas y condicionadas y, por razón de su contenido, en prestaciones de servicio y económicas.
4. Las prestaciones se pueden combinar entre sí para conseguir los objetivos que se establezcan en función de la necesidad de cada persona o grupo.
5. El reconocimiento de las prestaciones incluidas en el Catálogo y la Cartera de servicios a las personas usuarias se determinará a partir de la actuación del profesional de referencia y los equipos profesionales, que realizarán la valoración y el diagnóstico de la situación o necesidad social y la propuesta de las prestaciones indicadas. Se garantizará el acceso a las mismas en condiciones de igualdad.
6. La concesión y mantenimiento de las prestaciones podrá condicionarse, en su caso, a la colaboración activa de los usuarios en la intervención o en el proceso de integración social, o su participación en la financiación.

En relación con la Cartera de Servicios, objeto del proyecto sometido a este informe, se puede mencionar el artículo 25 que, en relación con las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, establece las siguientes disposiciones:

1. El Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales es el instrumento mediante el que se determina el conjunto de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales. Su objeto es delimitar el marco de estas y asegurar estándares comunes de realización y garantía de homogeneidad para todos los usuarios. Su contenido queda definido en la presente Ley. Su actualización o modificación se realizará mediante norma con rango de ley.
2. La Cartera de Servicios es un instrumento vinculado al Catálogo de Prestaciones, por el que se regula el contenido y alcance de las prestaciones establecidas en este. La consejería competente en materia de servicios sociales aprobará la Cartera de Servicios mediante orden de su titular, atendiendo al marco establecido para las diferentes prestaciones por esta ley o su normativa de referencia respectiva.

3. La Cartera de Servicios, contendrá, al menos:

a) En el caso de los servicios, las características, modalidades y objetivos del servicio y las necesidades a las que se dirige, los derechos y obligaciones de los beneficiarios y estándares de calidad que han de asegurarse, así como los requisitos y procedimientos para su acceso y concesión y los criterios de priorización.

b) En el caso de las prestaciones económicas, incluirá su definición, objetivos, importe o forma de cálculo, periodicidad y otras condiciones de su percepción y los requisitos y procedimientos para su acceso y concesión. También incluirá los derechos y obligaciones de los beneficiarios, estándares de calidad que han de asegurarse, las causas de su pérdida o extinción y los criterios de reintegro de cantidades indebidamente percibidas.

4. La consejería competente en materia de servicios sociales velará por la coherencia entre el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales y su Cartera de Servicios, los instrumentos de planificación y el Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, y el resto de los elementos organizativos.

Por su parte, el artículo 28, dedicado a la evaluación de resultados y actualización del Catálogo de prestaciones y la Cartera de Servicios precisa:

1. La consejería competente en materia de servicios sociales determinará los objetivos específicos de calidad, indicadores y metodología que permitan el seguimiento y la evaluación de las prestaciones incluidas en el Catálogo y la Cartera de Servicios, y que incluirá en el plan de calidad de los servicios sociales, en los términos establecidos en el artículo 78.1 de esta ley.

2. Los indicadores tendrán en cuenta, al menos, los resultados alcanzados en términos de garantía de los derechos, mejora del bienestar de las personas, su autonomía y calidad de vida, la satisfacción con la atención recibida, la igualdad entre mujeres y hombres, la accesibilidad universal, calidad del empleo de los profesionales, eficiencia, cohesión social y territorial y sostenibilidad del Sistema Público de Servicios Sociales.

3. El conjunto de indicadores de seguimiento y evaluación de la calidad permitirá el análisis comparativo entre prestaciones y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales, así como con otros sistemas autonómicos, nacionales o europeos.

4. La evaluación de los resultados deberá realizarse cada cuatro años, con actualización anual de los datos obtenidos, y deberá presentarse para su conocimiento al Consejo de Servicios Sociales de forma previa a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

5. La consejería competente en materia de servicios sociales incluirá en la Cartera de Servicios, mediante orden de su titular, las prestaciones garantizadas que se incorporen al Sistema Público de Servicios Sociales.

6. La consejería competente en materia de servicios sociales podrá aprobar mediante orden de su titular las modificaciones de las prestaciones en la Cartera de Servicios que no supongan alteración significativa en la configuración esencial del Catálogo. Se consideran modificaciones no sustanciales las que no afecten a la participación de las personas usuarias en la financiación, a la Administración pública a la que compete su provisión ni al origen de la financiación.

El artículo 29, referido a los Catálogos de Prestaciones de Servicios Sociales de ámbito local, establece que:

1. Las entidades locales podrán aprobar, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, sus propios catálogos de prestaciones de servicios sociales que complementen las prestaciones incluidas en el Catálogo regional. Su ámbito de aplicación será el territorio de la respectiva entidad local.
2. Las entidades locales comunicarán a la Comunidad Autónoma las prestaciones incluidas en sus propios catálogos de servicios sociales para su inclusión, a título informativo, en la Cartera de Servicios.

El artículo 52.2, respecto de los centros de atención social señala:

2. La Cartera de Servicios Sociales recogerá la clasificación de los centros, así como los requisitos básicos que deben reunir para una prestación adecuada y de calidad atendiendo a su función principal y al ámbito de atención en el que la desempeñan.

Y, en el mismo sentido, en relación con los servicios de atención social, el artículo 53.2 establece que:

2. La Cartera de Servicios Sociales mantendrá actualizada la tipología de los servicios de atención social, las condiciones que deban cumplir, así como los requisitos básicos que deben reunir para una prestación adecuada y de calidad.

En relación con la calidad de los servicios sociales, el artículo 77.2 dispone que:

2. La Cartera de Servicios Sociales definirá los criterios y estándares mínimos de calidad, que serán exigibles a todas las prestaciones de servicios sociales, con independencia de la naturaleza de la entidad prestadora de las mismas. Dichos criterios se podrán fijar respecto a los recursos materiales y equipamientos, los recursos humanos, los procesos de gestión y los resultados en las personas, tanto beneficiarias o usuarias como profesionales implicada en la atención.

El artículo 80.2, respecto de la evaluación en el Sistema Público de Servicios Sociales, establece:

2. La Cartera de Servicios definirá los métodos de evaluación idóneos, junto con los indicadores pertinentes, para los diferentes tipos de prestaciones.

3.2. Rango del proyecto normativo y congruencia de este con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea y con otras que se estén elaborando en la Comunidad de Madrid.

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno, en virtud de lo establecido en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, considerándose la de los consejeros «derivada» o «por atribución».

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, atribuye a los consejeros meramente la competencia para «[e]jercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones. [...]». Esta competencia reglamentaria de los consejeros, por lo tanto, salvo los supuestos de reglamentos independientes *ad intra*, con fines meramente organizativos, ha de sustentarse en una habilitación expresa, bien de una ley o del titular originario de la potestad reglamentaria (el Consejo de Gobierno) para la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la materia (ver al respecto, entre muchos otros, por ejemplo, los Informes de la Abogacía de la Comunidad de Madrid de 26 de abril de 2012 y 21 de mayo de 2012).

El proyecto objeto del presente informe supone un desarrollo directo de los mandatos de la LSSCM, que atribuye al titular de la consejería competente en materia de servicios sociales, la potestad para la aprobación de la Cartera de Servicios (artículo 25.2), para la inclusión en ella de las prestaciones garantizadas que se incorporen al Sistema Público de Servicios Sociales (artículo 28.5), así como para introducir las modificaciones de las prestaciones que no supongan alteración significativa en la configuración esencial del Catálogo (artículo 28.6).

Puede afirmarse que, sin perjuicio de las observaciones incluidas en otros puntos de este informe, el rango, naturaleza y contenido de la norma propuesta se adecúa al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

3.3. Principios de buena regulación.

Los párrafos noveno a decimoquinto de la parte expositiva contienen las referencias correspondientes al cumplimiento de los principios de buena regulación conforme a lo establecido en los artículos 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), y 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

En el párrafo noveno, que menciona los artículos que recogen estos principios, se sugiere sustituir «la presente propuesta normativa» por «esta orden» y eliminar el inciso final que enumera los principios, al considerarse innecesario, pues se mencionan y desarrollan a continuación.

En relación con la justificación de los principios de necesidad y eficacia, en el párrafo décimo, se sugiere sustituir «ya que define el contenido y alcance de las prestaciones sociales de la Comunidad de Madrid» por «ya que define el contenido y alcance de sus prestaciones sociales».

Respecto del principio de proporcionalidad, en el párrafo undécimo, se sugiere mejorar su redacción a fin de lograr una mayor claridad en relación con el significado de la expresión «para la consecución de los objetivos de precisión en el contenido y delimitación del ejercicio del derecho subjetivo de acceso a las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid».

En el párrafo decimocuarto, dedicado a la justificación del principio de transparencia, se sugiere sustituir «la norma se ha sometido a los preceptos de audiencia y participación públicas» por «la norma se ha sometido a los trámites de audiencia e información públicas», así como añadir que, una vez aprobado, se publicará en el

Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

3.4. Calidad técnica.

En relación con la calidad técnica de la propuesta, entendida como correcto uso del lenguaje y el cumplimiento de las Directrices de técnica normativa (en adelante, Directrices), aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación supletoria a la Comunidad de Madrid, se formulan las siguientes observaciones:

3.4.1 Observaciones generales:

(i) La norma proyectada sigue la tramitación establecida para los proyectos normativos en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y así se menciona en su parte expositiva y en su MAIN, especialmente, en el apartado VII, en el que se describe la tramitación y consultas realizadas, recogiendo los informe y trámites propios de un proyecto normativo, sin perjuicio de las observaciones que se realizan en el apartado correspondiente de este informe. Y, adicionalmente, no podemos olvidar que esta tramitación ha sido declarada de urgencia mediante orden del titular de la consejería.

El proyecto supone el desarrollo de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, en lo relativo a Cartera de Servicios Sociales. En este sentido la parte expositiva de la ley configura al catálogo de Prestaciones y a la Cartera de Servicios como instrumentos jurídicos para garantizar estas prestaciones, cuando afirma que «El título II regula, en dos capítulos, las prestaciones de servicios sociales del sistema público, con especial atención en la garantía jurídica de las prestaciones. Como instrumentos imprescindibles para el cumplimiento de este objetivo, regula del Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales y la Cartera de Servicios de la Comunidad de Madrid». Así mismo, se afirma, en relación con la calidad de los servicios sociales, en el título VI, que la Cartera de Servicios defina y concreta los elementos de evaluación para cada prestación.

El artículo 4.2 establece que «El acceso a las distintas prestaciones se realizará, en todo caso, de acuerdo con los términos y requisitos que establezcan el Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales y la Cartera de Servicios de la Comunidad de Madrid».

El artículo 25.2 define la Cartera como el «instrumento vinculado al Catálogo de Prestaciones, por el que se regula el contenido y alcance de las prestaciones establecidas en este» estableciendo su contenido mínimo.

El artículo 77, relativo a la calidad de los servicios sociales dispone que «la Cartera de Servicios Sociales definirá los criterios y estándares mínimos de calidad, que serán exigibles a todas las prestaciones de servicios sociales, con independencia de la naturaleza de la entidad prestadora de las mismas».

En desarrollo de estas previsiones, el proyecto recoge en su artículo 6 los criterios de clasificación de las prestaciones, añadiendo a los ya establecido en la ley, según su naturaleza o su contenido, otros criterios como son el nivel de atención en el que se prestan, las características o circunstancias de la población a la que se dirigen y las necesidades que se pretenden satisfacer, fijando este último como el criterio conforme al cual se estructura la calificación de las prestaciones en su anexo único, y estableciendo que la combinación de estos diferentes criterios permitirá un acceso digital a la información.

Asimismo, en el artículo 9 fija el contenido que recoge la ficha correspondiente a cada prestación, en el que se incluyen, además del contenido mínimo fijado en el artículo 25 por la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, otros adicionales como son el régimen de compatibilidad con otras prestaciones, el plazo de resolución o concesión, la duración de la prestación o periodo máximo de concesión y la normativa reguladora.

Por su parte, el artículo 14, relativo a la actualización de la Cartera de Servicios, establece la obligación de los diferentes órganos directivos responsables de la gestión de prestaciones sociales en el ámbito de la consejería competente en materia de servicios sociales de comunicar cualquier variación en las prestaciones bajo su

responsabilidad al centro directivo encargado de la actualización de la Cartera de Servicios Sociales.

También, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, la disposición adicional segunda, determina el órgano responsable de asegurar su actualización y la disposición adicional tercera, fija los requisitos para la incorporación de nuevas prestaciones a la Cartera de Servicios.

Frente a todas estas novedades, la MAIN, en el apartado relativo a la descripción de su tramitación, se contradice al plantear su tramitación como proyecto normativo, sometiénolo a los trámites y consultas correspondientes a su rango y contenido, salvo para justificar la omisión de la consulta a órganos de participación en materia de servicios sociales, afirmando en este sentido que se trata de una mera relación formal y estructural de lo ya establecido respecto de las prestaciones, en los siguientes términos, en el apartado VII.2.b):

No se solicitan informes de órganos de participación, habida cuenta de que el proyecto de orden obedece a las previsiones y contenidos ya expresados en la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, y que el conjunto de las prestaciones incluidas en la Cartera son las que el Sistema Público de Servicios Sociales ofrece en la actualidad, de manera que la Cartera viene a suponer la estructuración y ordenación formal de la oferta actual de dicho Sistema.

En esta afirmación, parece olvidar sin embargo que el proyecto recoge disposiciones específicas que afectan tanto al contenido como a la actualización y competencias en relación con la Cartera de Servicios Sociales.

En resumen, por tanto, se sugiere revisar la naturaleza de la propuesta sometida a informe, ya que si se trata de un proyecto normativo habrá de someterse a todos los trámites preceptivos establecidos según su rango y contenido, incluyendo la petición de informes a los órganos de participación que resulten preceptivos, omitiéndose esta tramitación. Por el contrario, en el caso de configurarse como acto administrativo de aplicación de la ley que se limita a recoger lo ya dispuesto tanto en la ley como en la normativa reguladora del contenido de cada prestación, deberá tramitarse como tal.

En este sentido, en relación con la justificación de su naturaleza jurídica se sugiere que se incluya en la MAIN un apartado relativo al análisis de su contenido y las novedades que supone con respecto a la regulación de la Cartera que se fija en la propia Ley 12/2022, de 21 de diciembre.

(ii) De conformidad con las reglas de las Directrices en relación con las remisiones a otras normas, «[d]eberá evitarse la proliferación de remisiones» (regla 64), si bien permite su uso «cuando simplifiquen el texto de la disposición y no perjudiquen su comprensión o reduzcan su claridad» (regla 65), proporcionando, también, los criterios para realizarlas:

63. *Naturaleza.* Se produce una remisión cuando una disposición se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas últimas deba considerarse parte integrante de los preceptos incluidos en la primera. Deberán indicar que lo son y precisar su objeto con expresión de la materia, la norma a la que se remiten y el alcance.

66. *Indicación de la remisión.* La remisión deberá indicarse mediante expresiones como «de acuerdo con», «de conformidad con».

67. *Modo de realización.* Cuando la remisión resulte inevitable, esta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta".

Sobre esta cuestión conviene recordar, en primer lugar, que el Tribunal Constitucional se ha mostrado, por lo general, contrario a la reproducción o reiteración en normas autonómicas de preceptos de normas estatales de carácter básico considerando que es «una peligrosa técnica legislativa» (STC 62/1991, FJ. 4, letra b), una «deficiente técnica legislativa» (STC 146/1993, FJ. 6), «peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades» (STC 162/1996, FJ. 3), y que, «[i]ndependientemente de la mayor o menor frecuencia de su uso, esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error, y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas reproducidas» (STC 40/1981, FJ. 1, letra c).

El Tribunal Constitucional defiende que, por lo general, es preferible remitirse a las normas en lugar de reproducirlas, ya que «la remisión a aquella [la ley estatal], [...] es, en cambio, una técnica constitucionalmente válida desde la óptica de las competencias» (STC 147/1993, FJ. 4, ver también STC 10/1982, FJ. 8).

Por otro lado, esta omisión de la correspondiente referencia al contenido de la normativa que la contiene, puede dificultar la comprensión del contenido y alcance de la regulación propuesta, porque el destinatario de la norma puede, en primer lugar, llegar a entender erróneamente que la norma autonómica regula en su totalidad la materia de que se trate, y, en caso de que conozca la normativa omitida, la ausencia en la normativa autonómica a cualquier referencia a esta y a su contenido, obliga a estos, a localizar e interpretar esta normativa en conjunción con la normativa autonómica.

En el caso concreto del proyecto de orden sometido a informe, en algunas ocasiones se menciona expresamente que se está incluyendo la regulación contenida en la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, como, por ejemplo, en los artículos 2 (Definición), 3 (Ámbito de aplicación), 6.1 (Criterios de clasificación de las prestaciones) y 14 (Actualización de la Cartera de Servicios).

Por el contrario, se omite esta referencia en los artículos 7 (Prestaciones garantizadas y condicionadas) y 8 (Prestaciones de servicio y económicas), que reproducen literalmente los artículos 23.2 y .3 y 24 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, sin mencionarla.

Se sugiere, por ello, con carácter general, cuando el proyecto de orden se refiera a contenidos de esta ley remitirse a ellos conforme a los criterios sugeridos por el Tribunal Constitucional y las Directrices; dejando claramente establecido en el articulado qué aspectos recogen estos y cuáles suponen una novedad. Debe, en cualquier caso, evitarse la reproducción inexacta o coincidente solo en parte con el literal para evitar eventuales problemas de interpretación o incumplimiento.

(iii) El título del proyecto normativo ya indica que lo que se aprueba es la Cartera de Servicios de la Comunidad de Madrid, por lo que se sugiere eliminar, por innecesario y

resultar repetitivo, el inciso «de la Comunidad de Madrid» cuando se hace referencia a las «prestaciones sociales del Comunidad de Madrid» o la «Cartera de Servicios de la Comunidad de Madrid», en el párrafo octavo de la parte expositiva y en los artículos 4, 5.2, 6.3, 11.1.5.6 y 7, 13, 14.1 y 5, 16 y en las disposiciones adicionales tercera y cuarta.

(iv) La regla 31 de la Directrices en relación a la división del artículo, señala que «Cuando deba subdividirse un apartado, se hará en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c). Cuando el párrafo o bloque de texto deba, a su vez, subdividirse, circunstancia que ha de ser excepcional, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1.º, 2.º, 3.º o 1.ª, 2.ª, 3.ª, según proceda).»

Conforme a ello, se sugiere, a modo de ejemplo, que las subdivisiones del artículo 6.1.a) se sustituya «1., 2.» por «1.º, 2.º». De este modo se sugiere que se aplique al resto de los apartados del artículo 6.

(v) Las Directrices, en su regla 32, señala que las enumeraciones que se realicen en un artículo en ningún caso deberán ir sangrados, teniendo los mismos márgenes que el resto del texto. Por ello se sugiere eliminar los sangrados que, en la versión remitida del proyecto de orden, se encuentran entre el margen del texto y el número o letra que inicia un apartado o *ítem*, proponiéndose, a modo de ejemplo, la siguiente redacción:

Artículo 6. Criterios de clasificación de las prestaciones.

1. Atendiendo a lo dispuesto en el Capítulo I del Título II de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, las prestaciones se clasifican según:

a) Su naturaleza o consideración como derecho subjetivo:

1. Garantizadas.
2. Condicionadas.

b) Su contenido:

1. De servicio.
2. Económicas.

2. Otros criterios de clasificación: las prestaciones se clasifican también de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Según el nivel de atención en el que se prestan:

1. De atención social primaria.
2. De atención social especializada.

[....]

Por:

Artículo 6. *Criterios de clasificación de las prestaciones.*

1. Atendiendo a lo dispuesto en el Capítulo I del Título II de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, las prestaciones se clasifican según:

a) Su naturaleza o consideración como derecho subjetivo:

- 1.º Garantizadas.
- 2.º Condicionadas.

b) Su contenido:

- 1.º De servicio.
- 2.º Económicas.

2. Otros criterios de clasificación: las prestaciones se clasifican también de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Según el nivel de atención en el que se prestan:

- 1.º De atención social primaria.
- 2.º De atención social especializada.

[...].

(vi) Las reglas 68, 73 y 80 de las Directrices establecen los criterios referidos a la cita de disposiciones legales:

68. Cita corta y decreciente. Se deberá utilizar la cita corta y decreciente, respetando la forma en que esté numerado el artículo, con el siguiente orden: número del artículo, apartado y, en su caso, el párrafo de que se trate. (Ejemplo: «de conformidad con el artículo 6.2.a). 1.º, párrafo segundo, del Real Decreto...»).

73. *Cita de leyes estatales, reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y reales decretos.* La cita deberá incluir el título completo de la norma: TIPO (completo), NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA y NOMBRE.

Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas.

80. Primera cita y citas posteriores. La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

Conforme a ellas, se formulan las siguientes observaciones:

- En el párrafo tercero de la parte expositiva se ha citar de manera abreviada la LSSCM dado que ya ha sido citada de manera completa en el párrafo anterior, de tal manera que se sustituya «Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid» por «Ley 12/2022, de 21 de diciembre,».

Adicionalmente se ha de sustituir «en el apartado 1 de su artículo 25» por «en el artículo 25.1».

- En el párrafo noveno, al ser la primera vez que se cita el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en la parte expositiva se ha de realizar de manera completa, por lo que se sugiere que se sustituya «Decreto 52/2021, de 24 de marzo:» por «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:»

(vii) La regla 76 de la Directrices establece:

Cita de órdenes ministeriales. En el caso de órdenes ministeriales publicadas en el "Boletín Oficial del Estado", la cita se realizará según lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de diciembre de 2001, por el que se dispone la numeración de las órdenes ministeriales que se publican en el "Boletín Oficial del Estado", hecho público mediante la Orden del Ministerio de la Presidencia, de 21 de diciembre de 2001. El resto de órdenes ministeriales se citará del siguiente modo: TIPO, MINISTERIO, FECHA (día, mes y año) y NOMBRE. [...].

Por tanto, en el artículo 12, las citas de las órdenes 613/1990 y 612/1990, de 6 de noviembre, de la Consejería de Integración Social, se han de adaptar a dicha regla, sugiriéndose que se sustituya:

[...] órdenes 613/1990 y 612/1990, de 6 de noviembre, de la Consejería de Integración Social.

Por:

[...] en la Orden 612/1990, de 6 de noviembre, de la Consejería de Integración Social, por la que se desarrolla el Decreto 91/1990, de 26 de octubre, relativo al Régimen de Autorización de Servicios y Centros de Acción Social y Servicios Sociales y la Orden 613/1990, de 6 de noviembre, de la Consejería de Integración Social, por la que se desarrolla el Decreto 6/1990, de 26 de enero, creador del Registro de Entidades que desarrollan actividades en el campo de la acción social y Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid.

(viii) La regla 69 de las Directrices establece:

Economía de cita. Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente ley», «de este real decreto», excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce.

Se sugiere, por ello, suprimir el uso reiterativo de la palabra «presente (norma/orden/propuesta normativa)» a lo largo de la parte expositiva, y «presente (orden)» en la parte dispositiva en los artículos 1, 3, 5.2. y 4. y 6.4.

(ix) El apartado V de las Directrices establece que «[e]l uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible». Se sugiere, por ello, escribir en minúsculas la palabra «Comunidad Autónoma» (artículo 3.2.c).

(x) A lo largo de la parte expositiva del proyecto de orden se sugiere sustituir las comillas británicas por las comillas latinas o españolas, (Regla 54 de las Directrices, <https://www.rae.es/dpd/comillas>). Así, por ejemplo, en el tercer párrafo de la parte expositiva y en el anexo en el apartado 020303.

3.3.2 Observaciones al proyecto de orden:

(i) En el primer párrafo de la parte expositiva se sugiere para mayor precisión y sencillez de la exposición sustituir la redacción actual:

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en su artículo 26, apartados 1.23, 1.24 y 1.25, le atribuye competencia exclusiva a la Comunidad de Madrid en materias enmarcadas en el campo de acción de los servicios sociales, con el objetivo de promocionar la convivencia, la protección, la inserción social, la igualdad de oportunidades y calidad de vida de personas, familias y grupos.

Por:

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en su artículo 26, le atribuye la competencia exclusiva en materia de materias de asuntos sociales, en concreto, la «Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación (26.123), la «Protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud» (26.1.24) y la «Promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural» (26.1.25), con el objetivo de promocionar la convivencia, la protección, la inserción social, la igualdad de oportunidades y calidad de vida de personas, familias y grupos.

(ii) En el párrafo tercero se sugiere sustituir «El apartado 2 del mismo artículo» por «Su apartado 2».

Adicionalmente, se sugiere eliminar el inciso final del párrafo, relativo a la competencia del titular de la consejería para aprobar la Cartera de Servicios, ya que se repite en el párrafo quinto:

[...] La consejería competente en materia de servicios sociales aprobará la Cartera de Servicios mediante orden de su titular, atendiendo al marco establecido para las diferentes prestaciones por esta ley o su normativa de referencia respectiva.

(iii) En el párrafo quinto se sugiere sustituir:

En su artículo 25.2, la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, dispone

Por:

En su artículo 25.2 dispone

(iv) En el párrafo noveno de la parte expositiva se sugiere sustituir «La presente propuesta normativa» por «Esta orden».

(v) La información relativa a las consultas e informes más relevantes deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria, conforme a la regla 13 de las Directrices, que establece que:

En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales.

Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición.

De conformidad con esta regla, se sugiere que el párrafo decimosexto se complete con los principales informes evacuados, proponiéndose, por si fuera de utilidad, sustituir el texto actual:

En la tramitación de la presente orden se han recabado los informes de impacto y preceptivos necesarios, recogidos en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo. Asimismo, el proyecto de orden se ha sometido al trámite de audiencia e información públicas y ha sido objeto de informe por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por:

Para la elaboración de esta orden se han solicitado los informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social sobre los análisis de impactos de carácter de las secretarías generales técnicas de las consejerías, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

(vi) Se sugiere dividir en dos párrafos el contenido del párrafo decimoséptimo, dedicando uno de ellos a las competencias para la aprobación de la orden y otro para la fórmula promulgatoria.

Proponiéndose, para mayor claridad, sustituir la redacción propuesta:

En su virtud, oído/de acuerdo con el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y de conformidad con lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid; 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 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, que otorgan a la Consejera de Familia, Juventud y Política Social la competencia para dictar la presente orden,

Por:

La Consejera de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid es competente para dictar la presente orden, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, 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, y el artículo 25.2 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre.

En su virtud, a propuesta de la Dirección General de Servicios Sociales, de acuerdo con / oída la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid,

(vii) El artículo 3.1 del proyecto de orden dispone que:

1. El ámbito objetivo de aplicación de la presente orden se corresponde con el del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, conforme a lo expresado en el artículo 7 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre. Las condiciones y características establecidas para las diferentes prestaciones se refieren de manera indistinta a las efectuadas mediante gestión directa e indirecta.

Se sugiere una modificación de la redacción a fin de lograr una mayor claridad en cuanto al ámbito objetivo definido sugiérenos el siguiente texto:

1. El ámbito objetivo de la orden lo constituye el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con la definición que del mismo se recoge en el artículo 7 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, aplicándose tanto en el que caso de provisión mediante gestión directa como en el caso de gestión indirecta, a los que se refieren los artículos 69 y 70 de la mencionada ley.

(viii) En el artículo 5.1, referido a la definición y fines de las prestaciones sociales, se dispone que:

[...] Su diseño y uso orientan, entre otros fines, al fomento de la autonomía, la prevención y atención de la dependencia, a atención de las personas con discapacidad y enfermedad mental, la promoción de la convivencia, la protección de la infancia, de las mujeres víctimas de violencia de género, sexual y trata, así como de otras personas y grupos vulnerables, la inclusión social y la calidad de vida de personas, familias y grupos.

Se sugiere que para evitar dudas sobre sus fines se sustituya la expresión:

Su diseño y uso orientan, entre otros fines,

Por:

Su diseño y uso tiene como fines prioritarios

Adicionalmente, se sugiere, para evitar repeticiones, sustituir el inciso final:

la inclusión social y la calidad de vida de personas, familias y grupos

Por:

la inclusión social y la calidad de vida de sus destinatarios.

(ix) En el artículo 6.2 se sugiere sustituir:

2. Otros criterios de clasificación: las prestaciones se clasifican también de acuerdo con los siguientes criterios:

Por:

2. Se utilizan como criterios adicionales de clasificación los siguientes:

(x) De conformidad con la regla 31 de las Directrices «No podrán utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto de la disposición».

Se sugiere, de conformidad con esta regla, eliminar la barra del artículo 6.2.b.4 cuando se indica «Personas con discapacidad y/o enfermedad mental grave y duradera».

(xi) En el artículo 10.3, que se refiere a las «prestaciones económicas vinculadas al servicio» se sugiere para una mayor precisión y localización de esta prestación tan concreta indicar que se trata de la recogida en la ficha 050401.

(xii) En el artículo 11.4, se sugiere sustituir la expresión «cuya financiación correrá, en todo caso, a cargo de la correspondiente entidad local» por «cuya financiación será asumida, en todo caso, por la correspondiente entidad local».

(xiii) Los artículos 52.2 y 53.2 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, establecen, respectivamente, que la Cartera de Servicios Sociales recogerá la clasificación de los centros y los servicios de atención social, así como los requisitos básicos que deben reunir unos y otros para una prestación adecuada y de calidad.

En su ejecución, el artículo 12 del proyecto de orden dispone que para «asegurar la coherencia y unidad de criterio entre los distintos instrumentos normativos, las citadas clasificaciones y requisitos serán los recogidos, de manera respectiva, en las órdenes 613/1990 y 612/1990, de 6 de noviembre, de la Consejería de Integración Social».

Como se ha observado anteriormente, se deben citar de modo completo ambas órdenes.

En cuanto a la remisión que se hace a la regulación que se contiene en este artículo, debe tenerse en cuenta que ambas desarrollan el Decreto 91/1990, de 26 de octubre, relativo al Régimen de Autorización de Servicios y Centros de Acción Social y Servicios Sociales, que ha sido derogado por el Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios, que, a su vez, deroga casi en su totalidad los artículos y disposiciones de las órdenes mencionadas.

Así en la Orden 612/1990, de 6 de noviembre, de la Consejería de Integración Social, por la que se desarrolla el Decreto 91/1990, de 26 de octubre, relativo al Régimen de Autorización de Servicios y Centros de Acción Social y Servicios Sociales, se mantienen vigentes 4 de sus 19 artículo y su anexo I, pudiendo citarse el anexo I que recoge los requisitos mínimos exigibles a los centros. Y en relación con la Orden 613/1990, de 6 de noviembre, en la que solo mantienen su vigencia los cuatro artículos de su capítulo I, que recoge las disposiciones generales, pude citarse el artículo 4, que recoge la tipología de los centros.

Se sugiere, por tanto, para evitar esta dispersión normativa, incorporar al contenido de la Cartera de Servicios Sociales la clasificación de los centros y los servicios de atención social, así como sus requisitos básicos, reuniendo de modo conjunto ambos aspectos, tal como se dispone en la LSSCM.

(xiv) El artículo 14.4 dispone que:

La aprobación de nuevas prestaciones mediante orden del titular de la consejería competente en materia de servicios sociales dará lugar a la actualización de la Cartera de Servicios Sociales.

Esta disposición parece estar en contradicción con la reserva de ley que se deduce de diversos artículos de la LSSCM. Así, en el artículo 23.1 se dispone que «Son prestaciones garantizadas las que así se señalan de manera expresa en esta ley o en otras de carácter sectorial». En el artículo 25.1 se dispone, respecto del Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales, que este determina el conjunto de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales y que su contenido queda definido en la presente Ley. Su actualización o modificación se realizará mediante norma con rango de ley. Y en su apartado 2 establece la Cartera de Servicios como un instrumento vinculado al Catálogo de Prestaciones, por el que se regula el contenido y alcance de las prestaciones establecidas en este. Y, por su parte, el artículo 26 dispone que el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales incluye las prestaciones de servicio garantizadas que se indican en el artículo, sin perjuicio de las que puedan contemplarse en otras leyes de carácter sectorial.

En resumen, por tanto, parece que solo pueden incluirse en la Cartera de Servicios Sociales las prestaciones incluidas en el Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales, que a su vez solo puede incluir las prestaciones establecidas por la LSSCM y por tanto solo puede ser actualizado o modificado por ley.

Se sugiere, a estos efectos, clarificar este apartado 4 del artículo 13.

(xv) El artículo 16, en relación con la evaluación de resultados dispone que:

1. Con objeto de asegurar la eficiencia en el diseño y aplicación de los procedimientos de evaluación y seguimiento en el seno del Sistema Público de Servicios Sociales, la referida a resultados de las prestaciones sociales, con la especificación de su metodología y periodicidad, se incluirá en el plan de calidad, que estará alineado con los criterios del Plan Director de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
2. Se informará de los resultados de la evaluación al Consejo de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, de forma previa a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

No se entiende el alcance de esta disposición en relación con la Cartera de Servicios, observándose, sin embargo, que no queda reflejado el modo en que se da cumplimiento al artículo 80.2 de la LSSCM que, en materia de evaluación en el Sistema Público de Servicios Sociales, dispone que:

2. La Cartera de Servicios definirá los métodos de evaluación idóneos, junto con los indicadores pertinentes, para los diferentes tipos de prestaciones.

(xvi) La disposición final única precisa que la entrada en vigor se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Ello es compatible con lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, que precisa que las disposiciones de carácter general entrarán en vigor «a los veinte días siguientes de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo que en ellas se disponga otra cosa».

(xvii) En la disposición adicional segunda, se establece que el órgano responsable de asegurar la actualización de la Cartera de Servicios Sociales es «La dirección general competente en materia de servicios sociales generales o de atención social primaria» lo que puede generar dudas interpretativas respecto a la competencia para cada actualización concreta, por lo que se sugiere que se delimite con mayor claridad esta competencia o al menos indicar la distribuciones de funciones que en relación con la actualización realiza cara una de estas direcciones generales.

(xviii) El proyecto de orden recoge en un solo anexo dos contenidos referidos a las prestaciones, pero de contenido diferente, ya que se incluye, en primer lugar, la clasificación de las prestaciones con arreglo al criterio de necesidades que se atienden con cada una de ellas, recogido en el artículo 6.2.c) del proyecto y asignándole un código numérico que permite identificarlas. Y, a continuación, se incorpora la ficha concreta de cada una de estas prestaciones con las características, modalidades y demás contenido de cada una de ellas conforme a lo establecido en el artículo 9 de la orden.

Dado que se trata, por tanto, de dos aspectos referidos ambos a las prestaciones, pero con un objetivo y contenido diferente, se sugiere recoger la clasificación de las prestaciones en un anexo I y las fichas en un anexo II.

(xix) La disposición final única precisa que la entrada en vigor se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Ello es compatible con lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, que precisa que las disposiciones de carácter general entrarán en vigor «a los veinte días siguientes de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo que en ellas se disponga otra cosa».

Asimismo, se sugiere que Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid se escriba entre comillas latinas o españolas (Regla 54 de las Directrices, <https://www.rae.es/dpd/comillas>), de tal manera que se sustituya la redacción actual por «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid».

4. MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

4.1 Contenido.

Se trata de una MAIN ejecutiva y su contenido se adapta, en líneas generales, a las exigencias del artículo 6 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, así como a la Guía para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid.

La MAIN elaborada contiene la ficha de resumen ejecutivo debidamente cumplimentada.

Respecto a esta memoria procede realizar las siguientes observaciones:

(i) El Decreto 52/2021, de 24 de marzo, distingue dos tipos de memorias del análisis de impacto normativo: extendida y ejecutiva, por lo que se sugiere sustituir en el título de la memoria:

MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL POR LA QUE SE APRUEBA LA CARTERA DE SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

Por:

MEMORIA EJECUTIVA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO RELATIVA AL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERA DE FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL POR LA QUE SE APRUEBA LA CARTERA DE SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

(ii) Respecto a la ficha de resumen ejecutivo, se sugiere:

- Sustituir «FICHA RESUMEN EJECUTIVO: MAIN EJECUTIVA» por «FICHA DE RESUMEN EJECUTIVO».
- En el «Título de la norma» se sugiere indicar expresamente que se trata de un proyecto.
- El apartado relativo a las principales alternativas consideradas señala que:

No se han considerado otras alternativas. La aprobación de la Cartera de Servicios Sociales mediante Orden, está prevista en el artículo 25. 2 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, que establece que la consejería competente en materia de servicios sociales, aprobará la Cartera de Servicios mediante Orden de su titular.

Se sugiere incluir en el cuerpo de la MAIN, en el apartado II «FINES Y OBJETIVOS», un subapartado en el que también se haga referencia a este aspecto.

- En el apartado referente a la estructura de la norma, se debe sustituir «disposición final» por «disposición final única» y se sugiere escribir en minúscula la palabra «ANEXO».
- En el apartado relativo a los informes se debe sustituir el título «Informes recabados/ a recabar» por «Informes a los que se somete el proyecto», así como «Informe de coordinación y calidad normativa» por «Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.»

También se sugiere sustituir el «Informe de impacto en la infancia y adolescencia» y el «Informe de impacto en la familia» por el «Informe de impacto en familia, infancia y adolescencia»

- En relación con el trámite de audiencia e información públicas se sugiere que se complete con la referencia normativa a los artículos 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril.

(iii) En el apartado III. de la MAIN contiene la referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación conforme a lo establecido en los artículos 129 de la LPAC y 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

(iv) En el apartado VI.1 del cuerpo de la MAIN, en relación con los impactos económico y presupuestario se indica que «la propuesta normativa regula el contenido y alcance de las prestaciones que ya se prestan por el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid en la actualidad, sin que pueda suponerse incidencia diferencial alguna en los ámbitos económico y presupuestario».

Igualmente, se afirma que carece de impacto en materia de personal por lo que no se solicita informe a la Dirección General de Recursos Humanos.

(iv) En los apartados VI.3, 4 y 5 de la MAIN, se analizan los impactos de carácter social, sugiriéndose en relación con todo ellos, completar las referencias normativas indicadas añadiendo el artículo 6 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Adicionalmente, en relación con el «impacto por razón de género», se sugiere eliminar la referencia a la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabora el Gobierno, puesto que se trata de una norma modificativa de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que no se aplica en la Comunidad de Madrid desde la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

(v) En el apartado VI. 7, relativo a las cargas administrativas, se señala que «no impone cargas administrativas para usuarios ni profesionales», sugiriéndose revisar su inciso

final en el que se indica «aparte de la pertenencia al órgano de participación de sus integrantes», lo que no parece estar en relación con el contenido del proyecto de orden.

(vi) El apartado X de la MAIN, justifica la evaluación *ex post* de la propuesta normativa, indicando que:

La presente norma contiene la previsión de su evaluación, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, con referencia a su metodología y periodicidad, y en los términos que establezca el plan de calidad de los servicios sociales.

4.2 Tramitación.

La tramitación de la propuesta se recoge en el apartado VII de la MAIN, en el que se informa de las consultas y trámites realizados hasta la fecha de la elaboración de la memoria, así como los que se prevé realizar en el futuro.

1. Declaración de urgencia de la tramitación del proyecto de orden.

Mediante Orden 542/2023, de 28 de febrero, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, se ha acordado la tramitación urgente del presente proyecto de orden, debido a la necesidad de disponer, en el plazo más breve posible, una Cartera de Servicios integrable como dispositivo del proyecto «Historia Social Única», y al servicio de ciudadanos y profesionales, que atienda a los objetivos de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre.

El procedimiento de tramitación de urgencia supone la supresión del trámite de consulta pública, de conformidad con el artículo 11.3 del Decreto 52/2021, 24 de marzo. Según este artículo, la tramitación por vía de urgencia implica, además, la reducción de los plazos de informe.

2. Procedimiento de Tramitación.

La Orden se tramita conforme a lo dispuesto en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, trámites, que se realizarán por el siguiente orden:

- a) Elaboración del proyecto normativo y su MAIN.
- b) Solicitud de informes preceptivos y otras consultas.
- c) Trámite de audiencia e información pública.
- d) Informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente.
- e) Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.
- f) Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

a) Elaboración del proyecto normativo y la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La Memoria se elabora conforme a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo. Se realiza en versión ejecutiva dado que el centro directivo proponente ha estimado que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios ni sociales, ni sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables o significativos, en tanto que reúne el conjunto de prestaciones que se proporcionan en la actualidad.

b) Solicitud de informes preceptivos y otras consultas.

Conforme a lo prescrito en el artículo 8 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se solicitarán los informes preceptivos y facultativos necesarios para la tramitación de la norma:

- Informe de coordinación y calidad normativa, de la Oficina de Calidad Normativa de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.
- Informe de impacto en la familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.
- Informe de impacto por razón de género y orientación sexual, identidad o expresión de género, de la Dirección General de Igualdad.
- Informe de impacto en la accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad.
- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.
- Informe en materia de protección de datos, de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

No se solicitan informes de órganos de participación, habida cuenta de que el proyecto de orden obedece a las previsiones y contenidos ya expresados en la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, y que el conjunto de las prestaciones incluidas en la Cartera son las que el Sistema Público de Servicios Sociales ofrece en la actualidad, de manera que la Cartera viene a suponer la estructuración y ordenación formal de la oferta actual de dicho Sistema.

c) Trámite de audiencia e información públicas.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, el proyecto se someterá al trámite de audiencia e información públicas previsto en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid. Al mismo tiempo, se informará al Consejo para el Diálogo Social y a la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social.

Respecto del trámite de audiencia a las entidades locales, representadas por la Federación de Municipios de Madrid, teniendo en cuenta que la Cartera de Servicios Sociales incluye prestaciones del Sistema Público cuya competencia recae sobre aquellas, no se considera necesario, en tanto que durante el proceso de elaboración de la Cartera, y para la definición de las prestaciones cuya competencia corresponde a las entidades locales o en cuya realización participan, se ha trabajado conjuntamente con representantes de los servicios sociales de ayuntamientos y mancomunidades, como garantía que obedecen a los criterios de prestación y normativa de la Administración local.

d) Informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

e) Informe de la Abogacía de la Comunidad de Madrid.

f) Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

h) Elevación a la Consejera de Familia, Juventud y Política Social para su aprobación.

Efectivamente, la tramitación a la que han de someterse los proyectos normativos depende de su naturaleza y contenido. El artículo 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, establece:

La solicitud de informes preceptivos, incluido el informe de coordinación y calidad normativa, así como los estudios y consultas que se estimen convenientes se realizará de forma simultánea, salvo los informes que en su caso deban emitir la Abogacía General y/o la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

En este caso se considera que todos los trámites que se proponen en la MAIN son adecuados. No obstante, procede realizar las siguientes consideraciones:

(i) Se sugiere eliminar el apartado VII.2.a), relativo a la «Elaboración del proyecto normativo y la Memoria del Análisis de Impacto Normativo» en el que se justifica la elaboración de una memoria de tipo ejecutivo ya que esta misma justificación se recoge en el apartado I de la MAIN.

(ii) Respecto del informe de coordinación y calidad normativa, se sugiere eliminar «Oficina de Calidad Normativa» y precisar que se trata del informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería Presidencia,

Justicia e Interior y que se solicita conforme a lo previsto en los artículos 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y 26.3.a) 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, en relación con el artículo 4.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

(iii) Se omite en este apartado la referencia normativa a los informes de impacto social indicados en el apartado VII. 3, 4 y 5 de la MAIN, como en la ficha de resumen ejecutivo. Por tanto, se sugiere la inclusión en este apartado de la MAIN, los preceptos para emitir los informes preceptivos, en concreto:

- El informe de impacto por razón de género (Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, artículo 6 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo en relación con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y artículo 13.1.c) 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).

- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género (Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, artículo 6 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo en relación con el artículo 21.2 de 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 y el artículo 45 de 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 artículo 13.2.c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre).

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia (Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, artículo 6 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de

Protección a las Familias Numerosas y artículo 11.14 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre).

(iv) Respecto del «Informe de impacto en la accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad» se sugiere revisar esta solicitud e indicar el precepto que atribuye esta competencia a la dirección general mencionada, ya que las competencias en materia de accesibilidad universal están atribuidas a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura en el Decreto 237/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.

(v) Respecto al informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se debe indicar que su solicitud se realiza conforme al Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los Sistemas de Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid [artículo 4.g) y criterios 12 y 14] y al 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, cuyo artículo 13 dispone que la regulación de nuevos procedimientos administrativos o las modificaciones de los ya existentes, así como la elaboración de impresos normalizados, deberán ser informadas por la dirección general competente en materia de calidad de los servicios, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación.

Dado que, de acuerdo con esta normativa, no resulta preceptivo este informe, ha de justificarse su solicitud de acuerdo con el artículo 8.1 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo. Y en el mismo sentido, debe justificarse y señalarse la normativa conforme a la que solicita el informe en materia de protección de datos, de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

(vi) De conformidad con la observación general reflejada en el apartado 3.3.1 (i) de este informe, si se considera que este proyecto de orden tiene carácter o naturaleza

normativa, en concreto, de desarrollo de la LSSCM, deberán solicitarse todos los informes que resulten preceptivos, por lo que se sugiere reconsiderar la omisión de la solicitud de los informes de los órganos de participación con el argumento de que «el proyecto de orden obedece a las previsiones y contenidos ya expresados en la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, y que el conjunto de las prestaciones incluidas en la Cartera son las que el Sistema Público de Servicios Sociales ofrece en la actualidad, de manera que la Cartera viene a suponer la estructuración y ordenación formal de la oferta actual de dicho Sistema».

En este sentido, se sugiere dar traslado al Consejo Regional de Mayores, que entre sus funciones está la de «[c]onocer e informar los proyectos normativos de la Comunidad de Madrid que puedan afectar a este colectivo», de conformidad con el artículo 2.1. c) del Decreto 65/1998, de 23 de abril, por el que se crea el Consejo Regional de Mayores.

Igualmente, y dado que además se afirma en la ficha de resumen ejecutivo que la orden tendrá un impacto por razón de género positivo, se sugiere, también, solicitar el informe del Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 57/2016, de 7 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico del Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid, que le atribuye, entre otras funciones, «Informar, con carácter preceptivo, los proyectos normativos, los planes y estrategias que en materia de igualdad entre mujeres y hombres se vayan a aprobar en la Comunidad de Madrid, así como, asesorar sobre aquellos proyectos normativos, planes y estrategias, que siendo distintos de los anteriores, se considere oportuna la incorporación de la perspectiva de género, a solicitud del órgano promotor de los mismos.

Igualmente, se puede valorar la posibilidad de dar conocimiento del proyecto al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, de acuerdo con el Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, cuyo artículo 3 le atribuye como una de sus funciones «Conocer los proyectos normativos de la Comunidad de Madrid que puedan afectar a este colectivo e informar aquellos proyectos que tengan como mínimo rango de Ley o Decreto».

En caso de solicitarse los referidos informes, deberá reflejarse entre los informes solicitados en el párrafo de la parte expositiva dedicado a este aspecto, conforme a la observación realizada en el punto 3.3.2. (v) de este informe.

(vii) En relación con el trámite de audiencia e información públicas, se ha de completar con la referencia al artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo señalando que se realizará durante un plazo de 7 días hábiles, dentro del procedimiento de urgencia.

Adicionalmente, en relación con este trámite se indica que se informará al Consejo para el Diálogo Social. En relación con la remisión del proyecto a este Consejo, ha de tenerse en cuenta que de conformidad con el artículo único, apartado 4 de la Orden de 27 de abril de 2018, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se da publicidad a las normas de organización y funcionamiento acordadas por el Consejo de Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se dictan disposiciones para el cumplimiento y desarrollo del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, de Creación y Regulación de dicho Consejo, esta consulta en el trámite de audiencia e información públicas se deberá realizar cuando se trate de disposiciones que afecten a las materias definidas por el Consejo para el Diálogo Social, recogidas en el artículo 3.1 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero: desarrollo económico, empleo y formación profesional del ámbito de empleo, protección social, otras políticas públicas que contribuyan al desarrollo económico y social de la región y aquellas otras actuaciones de especial relevancia sobre las mismas.

Como indica el Decreto 21/2017, de 28 de febrero, este Consejo se concibe como una herramienta de concertación social activa y dinámica, fundamentalmente en materia de empleo, formación, desarrollo económico, protección social y servicios públicos y, por tanto, como el máximo órgano institucional permanente de encuentro y participación entre el Gobierno de la Comunidad de Madrid y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Por tanto, en este sentido, se sugiere incluir en la MAIN una referencia a si esta consulta se realiza con carácter preceptivo por entenderse que el contenido del

proyecto de orden afecta a las materias definidas por el Consejo, concretando a cuál de ellas, o si, por el contrario, se realiza de modo facultativo, en cuyo caso habrá de justificarse su remisión, de conformidad con el artículo 8.1 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Y, por otro lado, se consultará a la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social, creada por Decreto 56/2019, de 18 de junio, del Consejo de Gobierno, cuyo artículo 4 incluye entre sus funciones: «a) Ser informada del contenido de los proyectos de normas o iniciativas que se vayan a aprobar o implantar, promovidos por la Administración de la Comunidad de Madrid, que afecten al Tercer Sector de Acción Social o que incidan en el campo de acción del mismo que afecten directamente a grupos de población en riesgo de pobreza y exclusión social o en situación de vulnerabilidad social».

(viii) Se deben citar, en relación a los informes de la Abogacía General 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, que establece su informe preceptivo con carácter preceptivo, en el caso de «Los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo, en cuanto a éstas, las que tengan carácter meramente organizativo».

Y dado que el proyecto de orden supone un desarrollo directo de los mandatos de LSSCM, procede su remisión para dictamen de la Comisión Jurídica de la Comunidad de Madrid, en virtud de lo establecido en el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, que establece su consulta preceptiva en el caso de «Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones».

Se recuerda, también, que conforme a lo dispuesto en los artículos 6.3 y 7.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, «[e]l centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas».

Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante, si bien, en el caso de que las recomendaciones u observaciones contenidas en el presente informe no hayan sido aceptadas, debe incluirse de manera específica en la MAIN, como adecuada justificación de la oportunidad y acierto del criterio adoptado (artículos 6.1.a) y 7.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo), las razones que motiven dicho rechazo.

EL JEFE DE LA OFICINA DE CALIDAD NORMATIVA

Fdo.: Cayetano Prieto Romero

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo.: Manuel Galán Rivas