

S.J. 152/2023

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de informe en relación con el «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».

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

Primero y único-. La Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (en adelante, CFJPS) ha solicitado el informe de este Servicio Jurídico en relación con el proyecto de «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».

A la referida petición se le acompaña la siguiente documentación:

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

- Orden 542/2023, de 28 de febrero, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento.
- Tres versiones del proyecto de Orden.
- Tres versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscritas por el Director General de Servicios Sociales, respectivamente, el 6 y el 17 de marzo y el 13 de abril de 2023.
- Informe de 7 de marzo de 2023, de la de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, sobre el impacto en la accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
- Informes de 7 de marzo de 2023, de la Dirección General de Igualdad, de impacto por razón de género y de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, respectivamente.
- Informe de 8 de marzo de 2023, de la de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Informe de 9 de marzo de 2023, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior).
- Informe 23/2023, de 10 de marzo, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en materia de coordinación y calidad normativa.
- Informe de la Delegación de Protección de Datos en la CFJPS, de 7 de marzo de 2023.
- Solicitudes de informe, efectuadas el 13 de marzo por el Director General de Servicios Sociales, al Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid y al Consejo Regional de Mayores respectivamente.

- Comunicación de la tramitación del proyecto al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, de la misma fecha.
- Resolución del Director General de Servicios Sociales de 17 de marzo de 2022, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.
- Alegaciones formuladas, respectivamente, por la Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a la Mujer Prostituida (APRAMP), ASPACE Madrid, CCOO de Madrid, el Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid (CERMI Comunidad de Madrid), el Colegio Oficial de Enfermería de Madrid, el Colegio Oficial de Trabajo Social de Madrid, Marea Naranja Madrid y la Alianza en defensa del Sistema Público de Servicios Sociales, Plena Inclusión Madrid, la Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid y UGT Madrid.
- Oficios remitidos el 22 de marzo por la Subdirección General de Régimen Jurídico de la CFJPS, mediante correo electrónico, al Consejo para el Diálogo Social y a la Mesa de Diálogo Social.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la CFJPS, de 13 de abril de 2023.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera-. Finalidad y contenido

El proyecto de disposición general tiene por objeto, según expone su artículo 1, 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.

El documento consta de una expositiva y de otra dispositiva conformada por dieciséis artículos, agrupados en cuatro capítulos. La parte final se halla integrada por cuatro disposiciones adicionales y otra final. El proyecto finaliza con tres anexos.

Segundo-. Marco competencial y normativo.

1. Mediante el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, se asumieron competencias 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 (art. 26.1.23). Asimismo, el apartado 1.24 del mismo artículo le atribuye la protección y tutela de menores y el desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud, y el 1.25 la promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.

No resulta 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.

En ejercicio de dicha competencia, se ha dictado la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSSCM), que ha venido a sustituir, derogándola, a la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, que, a su vez, distribuye y articula las respectivas competencias de la Comunidad de Madrid y de las entidades locales de su ámbito territorial, en este último caso en el marco de lo establecido en la legislación de régimen local. Conforme al artículo 10.1.d) de la citada LCSM, es a la Administración

autonómica a la que compete la elaboración y aplicación de la Cartera de Servicios del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

2. La Cartera de Servicios resulta regulada en sus aspectos esenciales por la LSSCM, mediante la fijación de ciertos preceptos generales y otros de carácter más específico, relacionados con partes concretas de su contenido, que serán destacados al analizar el articulado.

A tenor de la Exposición de Motivos (V) del texto legal, tanto el Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales como la Cartera de Servicios de la Comunidad de Madrid, que nos ocupa, se configuran como instrumentos necesarios para garantizar jurídicamente las prestaciones de servicios sociales incluidas en el sistema público. Su carácter instrumental queda reforzado con lo dispuesto en el artículo 4.2, a cuyo tenor, *«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»*.

En la misma ley se define 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 (art. 25.2), añadiéndose a continuación que, a la hora de su aprobación, se atenderá al marco establecido para las diferentes prestaciones por dicha ley o por su normativa de referencia respectiva.

El contenido de la Cartera de Servicios también aparece igualmente condicionado por lo establecido en la LSSCM: el artículo 25.3 prefigura su contenido mínimo, diferenciando su respectiva composición en función de que se trate de los servicios o de las prestaciones económicas.

Así, en el caso de los servicios –se indica-, deberán determinarse *«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»*. En cambio, cuando se trate de prestaciones

económicas, serán contemplados *«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»*, así como *«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»*.

Tercera.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

1. El proyecto de orden sometida 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 STS¹ de 15 de octubre de 2001, Rec. 397/1999, y otras que cita).

Tradicionalmente, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad.

El Tribunal Supremo ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la ley de uno u otro modo, complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando aquella. En particular, nuestro Alto Tribunal, en una línea doctrinal aplicada, entre otros casos, en la STS de 4 de junio de 2020, Rec. 78/2018, ha matizado que *«[e]l reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén simplemente enunciadas y puede aclarar preceptos de la misma que sean imprecisos, de suerte que el Reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución...»*.

¹ En adelante, se utilizará la abreviatura STS como equivalente a Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Asimismo, en las citas de jurisprudencia, y a los efectos del presente informe, Rec. equivale a recurso contencioso-administrativo y RC a recurso de casación.

Por su parte, el Consejo de Estado afirmaba ya en su Dictamen de 16 de abril de 1943 que la labor del Reglamento ejecutivo es la de «*desenvolver la ley preexistente*». Por consiguiente, tanto el «*desarrollo*» como el «*complemento*» y la pormenorización de la ley son o pueden ser fines del reglamento de ejecución.

Más cercanamente, ha recordado el alto órgano consultivo del Gobierno de la Nación en el Dictamen 679/2020, de 10 de diciembre de 2020, que, conforme a la línea jurisprudencial anteriormente reseñada, que auspicia la concepción amplia del concepto de reglamento ejecutivo, se ha de incluir en él toda norma reglamentaria que complemente la ordenación de la ley, aunque sea parcialmente, quedando únicamente excluidos de dicha condición los reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem* (principalmente desarrollados en el ámbito de la potestad doméstica) y los reglamentos de necesidad. Y que, desde el punto de vista práctico, esta disquisición tiene importantes repercusiones, al garantizar que las disposiciones reglamentarias sean examinadas por ese Alto Cuerpo Consultivo desde la perspectiva de su conformidad con la ley y con el resto del ordenamiento jurídico.

2. En cuanto a su rango normativo, la disposición general proyectada se auspicia bajo el rango de orden.

El artículo 21 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (a partir de esta cita, LGACM), en su letra g), atribuye al Consejo de Gobierno la aprobación, mediante decreto, de los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la Asamblea. Una interpretación *ad litteram* de dicha previsión permitiría concluir que la aprobación de los reglamentos de desarrollo y ejecución de las leyes compete exclusivamente al Consejo de Gobierno.

No obstante, el artículo 5.1.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, contiene una regla similar, siendo así que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en Sentencia de 1 de julio de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:2858), interpretó que no cabe excluir de raíz que el desarrollo

reglamentario de las normas con rango de ley pueda hacerse mediante orden ministerial, aunque ello sea indudablemente inusual, cuando no excepcional, cuando la norma legal que haga la llamada al desarrollo reglamentario no se dirija específicamente al Gobierno.

Aunque, con posterioridad al dictado de dicha sentencia, el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), impusiera taxativamente que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley sean conferidas, con carácter general, al Gobierno, y que la atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos tenga carácter excepcional y se deba justificar en la ley habilitante, esta última previsión no viene sino a corroborar la posibilidad de atribuir dicha competencia a otros órganos, aunque con las referidas limitaciones -si bien no resultan aplicables a las Comunidades Autónomas según se deduce de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018-.

De todo lo anterior se puede deducir la posibilidad de habilitar expresamente a un órgano distinto al Consejo de Gobierno en orden al desarrollo y ejecución de una ley. De hecho, así se viene interpretando por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid desde su Dictamen de 26 de abril de 2012, en el que se analiza la posible atribución de la potestad reglamentaria a los consejeros, precisando que dicha atribución habría de revestir carácter singular:

«Esto sentado, la existencia de la potestad reglamentaria en manos de autoridades distintas del Gobierno, en primer lugar, no constituye una infracción del artículo 97 de la Constitución, pues nada en dicho precepto autoriza a sostener que la atribución que en el mismo se hace al Gobierno de dicha potestad sea de carácter exclusivo y excluyente. Comoquiera que dicho precepto establece que el Gobierno “*ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria*”, afirmar su monopolio sobre esta última obligaría a concluir también que sólo el Gobierno puede ejercer la función ejecutiva, lo que es manifiestamente absurdo. Parece obligado concluir, por tanto, que la ley está habilitada para efectuar atribuciones singulares de potestad reglamentaria a favor de autoridades distintas del Gobierno.

Ahora bien, estas atribuciones sólo son lícitas en la medida que respeten el principio, implícito en el reiterado artículo 97 de la Constitución, de que el Gobierno es el órgano titular primario y general de la potestad reglamentaria; dicho de otro modo, tales atribuciones han de ser de carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995)».

En el presente supuesto, tal habilitación para una materia concreta y singular deriva de lo establecido en el artículo 25.2 de la LSSCM: «*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*». Tal y como se destacará más adelante, no se trata de la única ocasión en que la ley recurre a la habilitación normativa a la consejería competente en materia de servicios sociales, caso, por ejemplo, del artículo 28.6 en lo relativo a las sucesivas modificaciones de la Cartera de Servicios. Este tipo de previsiones, aun de índole secundaria, no vienen sino a corroborar la habilitación realizada en su favor en orden a la regulación de la materia que nos ocupa.

Cuarta- Tramitación.

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

2. Desde el punto de vista competencial interno, tal y como se encarga de recordar el 6.1 c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la CFJPS (DEOCFJPS, en lo sucesivo), 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 Servicios Sociales. No encontramos razones para formular objeción a esta encomienda atendida la transversalidad de la materia que se pretende regular, el carácter más específico de las competencias del resto de direcciones generales de la CFJPS y la competencia general del referido centro directivo sobre la ordenación y planificación de los servicios sociales (art. 7.1 del DEOCFJPS).

A su vez, y como ya se ha dicho, la competencia para aprobar esta norma corresponde a la Consejera de Familia, Juventud y Política Social de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.d) de la LGACM, en relación con el 25.2 de la LSSCM y con el DEOCFJPS (art. 1.1).

3. A la vista del artículo 3.1 del DPEDGCM, el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno el primer año de cada legislatura únicamente contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Ello hace innecesario incluir en el mismo los proyectos de órdenes. Adicionalmente, en este caso, la aprobación de la orden es consecuencia de la LSSCM, de reciente entrada en vigor.

4. 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.

Sin perjuicio de dicha regla general, el artículo 11.3 del DPEDGCM dispensa la celebración de la consulta pública en los procedimientos declarados de tramitación urgente, como es el caso del que nos ocupa, justificación que ha sido incluida en la MAIN.

5. El artículo 6.1 del DPEDGCM permite la elaboración de una MAIN ejecutiva cuando el centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria estime que la aplicación, en su caso, de la propuesta normativa, no generará impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o estos no sean significativos.

Conviene significar que el expediente administrativo remitido al Servicio Jurídico en la CFJPS integra tres versiones de la MAIN, firmadas por el Director General de Servicios Sociales, respectivamente, el 6 y el 17 de marzo y el 13 de abril de 2023. La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a ella de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación constituye una exigencia reglamentaria (art. 7.5 DPEDGCM).

En concreto, el artículo 6.1 del reglamento autonómico de referencia detalla el contenido preceptivo de la MAIN ejecutiva:

- «a) Identificación clara de los fines, objetivos perseguidos, oportunidad y legalidad de la norma.
- b) Adecuación a los principios de buena regulación.
- c) Identificación del título competencial prevalente.
- d) Listado de las normas que quedan derogadas.
- e) Impacto presupuestario y los sociales exigidos por norma con rango de ley.
- f) Descripción de la tramitación y consultas realizadas.
- g) Justificación, si la propuesta no estuviera incluida en el Plan Anual Normativo.

- h) Análisis económico que evalúe las consecuencias de su aplicación, aunque su impacto sobre la actividad económica no sea relevante.
- i) En su caso, se incluirá una descripción de la forma en la que se realizará su evaluación *ex post*».

Examinado el contenido de la versión más reciente de la MAIN se observa que, en general, todos esos aspectos son abordados en ella. En algunos casos, como el análisis de los posibles impactos o la descripción de los trámites realizados, se ha llegado a un nivel de detalle más propio de la memoria extendida que de la ejecutiva. Esto último no debe ser considerado una práctica jurídicamente reprochable, puesto que el análisis más detallado de la norma en estos y otros aspectos refuerza el cumplimiento de la finalidad propia de la MAIN. Igualmente, debe resaltarse, como aspecto positivo, el análisis de las observaciones realizadas en los informes recabados a lo largo del procedimiento y de las alegaciones realizadas en el trámite de audiencia e información pública, así como la consignación de las razones por las que, en cada caso, se acepta o rechaza lo propuesto.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, se analizan el impacto económico y presupuestario; en materia de personal; en materia de familia, infancia y adolescencia; por razón de género; por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género; en la accesibilidad de las personas con discapacidad, y en forma de cargas administrativas. En cambio, no se han abordado los posibles impactos desde la perspectiva de la salud y el medio ambiente, lo que aconsejaría ampliar la motivación correspondiente en la sucesiva versión de la MAIN que sea elaborada en el curso del procedimiento.

En cuanto a la descripción de la tramitación y de las consultas recabadas, se hace constar que los informes del Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid y del Consejo Regional de Mayores no han sido emitidos en plazo. Sobre este particular, sería conveniente hacer mención a la fecha de las correspondientes notificaciones.

6. El DPEDGCM, 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 aprecia un impacto positivo del proyecto al fomentar la protección a la infancia y definir las prestaciones a que tiene derecho la familia.

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. Desde la primera perspectiva, ha ensalzado el efecto positivo que tendría la aplicación de la nueva norma en la protección de la mujer, en particular ante la maternidad o en situaciones de vulnerabilidad social y de discapacidad. Igualmente, ha puesto de relieve las ventajas que se derivarían para las personas incluidas en el colectivo LGTBI.

c) Informe en materia de coordinación y calidad normativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.4 del DPEDGCM, 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 centro directivo de referencia, presumiblemente en atención a su contenido, no ha entendido necesario realizar sugerencias al proyecto normativo.

h) 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.

i) El centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria lo ha puesto en conocimiento de la Mesa para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social. Se ha basado para ello en el artículo 4.1.a) del Decreto 56/2019, de 18 de junio, por el que se crea dicho órgano colegiado.

j) Igualmente, se ha demandado el informe de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad por las razones que constan en la MAIN. Su titular ha puesto de manifiesto el impacto positivo del texto sobre el colectivo afectado, al implicar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de accesibilidad universal.

Con respecto a la matización hecha en el informe de calidad normativa en torno a la atribución de las competencias en materia de accesibilidad universal a la

Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura a tenor del Decreto 237/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha consejería, este Servicio Jurídico considera que, más allá del fundamento que late en dicha precisión, no se trataría de un óbice insuperable para la emisión de un informe por parte de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, atendida la posibilidad de incorporar al procedimiento los informes que se estimen convenientes para el acierto y legalidad de los proyectos reglamentarios (art. 4.1 DPEDGCM).

k) A los efectos del artículo 39 del Reglamento General de Protección de Datos,² se ha sometido el Proyecto a la Delegación de Protección de Datos en la CFJPS. Según ha hecho constar dicho órgano, la ejecución de la Orden no conllevará tratamientos de datos de carácter personal.

l) En cambio, no se ha recabado el informe de la Dirección General de Presupuestos contemplado en el artículo 13.1.k) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (en adelante, Decreto 234/2021, de 10 de noviembre), al no preverse que la norma conlleve un incremento de gasto.

Tampoco se ha recabado el informe de la Dirección General de Recursos Humanos. A los efectos de lo dispuesto en el artículo 9.1.e) del precitado Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, conviene significar que la MAIN recoge que la aplicación del futuro reglamento no requerirá de la aplicación de recursos adicionales en materia de personal.

También falta el informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

² Reglamento General de Protección de Datos (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

El fundamento de este, en los casos en que su emisión resulte preceptiva, responde a lo previsto en el artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid («LPCCM»), que incluye entre sus funciones la de informar preceptivamente las normas que afecten directamente a los consumidores. La justificación de esta omisión, que convendría incorporar a la MAIN, podría encontrarse en que la Cartera de Servicios es de aplicación a los centros en que se presta un servicio público, ya sea en forma de gestión directa o indirecta (art. 3.1 del Proyecto, en relación con los arts. 69 y 70 de la LSSCM).

En cuanto a la audiencia de las EELL, se hace alusión a la que ha sido garantizada mediante su participación en la elaboración del reglamento. Se ha de sugerir la aportación al expediente administrativo de algún tipo de documento o certificación que lo acredite y, para sucesivos procedimientos, que esa audiencia se le otorgue formalmente a través de la Federación de Municipios de Madrid. De esa forma se aseguraría la posible participación de todos los municipios, lo cual, en el caso concreto, hubiera sido conveniente teniendo en cuenta que, conforme al artículo 90.4 de la LSSCM, los municipios de población inferior a 20.000 habitantes no integrados en mancomunidades de servicios sociales, deberán prestar los servicios en las condiciones de calidad establecidas en el Catálogo de Prestaciones y la Cartera de Servicios. Ello, sin perjuicio de que, al tratarse de Administraciones Públicas, ha de presumirse han podido tener conocimiento de la posibilidad de aportar su punto de vista al procedimiento mediante el trámite de audiencia.

i) Constan también el expediente sendas solicitudes de informe dirigidas al Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid y al Consejo Regional de Mayores, no constado que hayan sido emitidos por dichos órganos en el plazo conferido para ello. Sin perjuicio de lo anterior, debe advertirse que en el expediente administrativo constan únicamente los oficios de solicitud de informe, pero no la acreditación de su remisión a los órganos referidos. La

misma advertencia ha de hacerse, a efectos de la debida ampliación de aquel, en cuanto a la comunicación efectuada al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad.

Del mismo modo, y también en relación con la conformación del expediente administrativo, ha de sugerirse la incorporación al expediente administrativo, o al menos que conste en él de forma clara y visible, la justificación de las recepciones de las comunicaciones realizadas al Consejo para el Diálogo Social y a la Mesa de Diálogo Social.

Por otra parte, con respecto a los informes recabados, y como consideración de conjunto, conviene tomar en consideración lo que se dice en la parte final del epígrafe de la MAIN denominado «*Solicitud de informes preceptivos y otras consultas*»:

«Durante la tramitación por parte del órgano directivo proponente, se ha considerado necesario introducir en el proyecto de orden la siguiente modificación con el fin de proporcionar una información más completa:

Añadir como anexo III una relación de estándares o exigencias de calidad en la prestación de servicios sociales. Se incluye una referencia a dicho anexo en el artículo 15».

No parece ofrecer duda que el anexo III ha sido incluido en el Proyecto con carácter previo al trámite de audiencia e información pública, puesto que, por una parte, en la segunda versión de aquel incluida en el expediente administrativo (anexo II) figura en su denominación la expresión «*para IP*», y, por otra, alguna de las entidades que han comparecido en el trámite de información pública han hecho alguna sugerencia sobre su contenido. Sin embargo, ello no aclara, como tampoco lo hace el pasaje de la MAIN anteriormente traspuesto, si tal anexo, referido a los estándares de calidad, fue incluido en él con carácter previo a la solicitud de informes preceptivos.

De no haber sido incluido este tercer anexo en el borrador remitido a los órganos que debían informar preceptivamente, se ha de advertir al centro directivo

promotor de la iniciativa reglamentaria de la posibilidad de que la innovación introducida pudiera ser considerada de carácter sustancial, sobre la base de que la determinación de los estándares de calidad es uno de los aspectos que deben estar incluidos en la cartera de servicios a tenor del artículo 25.3.a) de la LSSCM. Igualmente, su relevancia a la vista de lo dispuesto en el artículo 88 de la LSSCM en el sentido de que, la habilitación de créditos en los presupuestos de las diferentes Administraciones públicas de la Comunidad de Madrid, deberá proveer los recursos necesarios para asegurar la dotación suficiente de las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales contempladas en la legislación, en el Catálogo de Prestaciones y la Cartera de Servicios, *«de acuerdo con los niveles de calidad establecidos»*.

En caso de ser considerado una modificación sustancial, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 3 de junio y de 10 de noviembre de 2020 (Rec. 183/2019 y 455/2018, respectivamente) parecen apuntar a la necesidad de proceder a la repetición de los informes preceptivos.

7. El proyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105. c) de la CE en relación con los artículos 60.3 de LTPCM y 9 del DPEDGCM, 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. Como ya se ha dicho, la MAIN ha dado respuesta a las alegaciones recibidas en dicho trámite.

8. No se ha comunicado la iniciativa reglamentaria a las secretarías generales técnicas del resto de consejerías para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura. Al tratarse de una orden, no hay sustento normativo para exigir la sustanciación de ese trámite, ya que, conforme al artículo 4.3 del DPEDGCM, únicamente es aplicable a las iniciativas normativas cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno.

9. Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del DPEDGCM, 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.

Quinta-. Análisis del contenido del proyecto de orden.

1. 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, que, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración constituye un referente de indudable utilidad en la elaboración de disposiciones de carácter general, como es el caso. En este sentido, se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, en el que indica que tales Directrices resultan aplicables *«por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno»*.

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 de real decreto, a los que cabe equiparar razonablemente los proyectos de decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, los aspectos más relevantes de la tramitación.

Asimismo, conviene tener en cuenta que el artículo 2 del DPEDGCM exige incluir en ella la justificación de la conformidad de un proyecto de reglamento con los principios de buena regulación. Por ello, la parte expositiva resalta

Así, se pone de manifiesto que el respecto de la norma cuya aprobación se proyecta a los principios de buena regulación: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la LPAC. Incluir dicha motivación es lo que exige el texto legal, conforme a lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen de 18 de enero de 2018, señala:

«(...) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos».

En relación con el principio de transparencia normativa, se alude al «*trámite de audiencia e información públicas*», extremo que debería corregirse, ya que lo correcto es referirse al «*trámite de audiencia e información pública*», tal y como señala el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación, de acuerdo con la Directriz 13, con la excepción del trámite de audiencia e información pública, al que se ha olvidado hacer referencia.

En lo que se refiere a la justificación del cumplimiento del principio de transparencia, se sugiere que se haga referencia a que, una vez aprobada la orden, se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

Cuarta- Análisis del contenido del proyecto de orden.

1. 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, que, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración constituye un referente de indudable utilidad en la elaboración de disposiciones de carácter general, como es el caso. En este sentido, se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, en el que indica que tales Directrices resultan aplicables *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

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 de real decreto, a los que cabe equiparar razonablemente los proyectos de decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, los aspectos más relevantes de la tramitación. Finalmente, conviene tener en cuenta que el artículo 2 del DPEDGCM 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 se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala:

«(...) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos».

En relación con el principio de transparencia normativa, se alude al *«trámite de audiencia e información públicas»*, extremo que debería corregirse, ya que lo correcto es referirse al *«trámite de audiencia e información pública»*, tal y como señala el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: trámite de audiencia e información pública, informes sobre impactos de carácter social, informe de Coordinación y Calidad Normativa, Informes de las secretarías generales técnicas de las consejerías, así como el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, de acuerdo con la Directriz 13.

En lo concerniente a la referencia al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, debe indicarse que, dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión *«oída»* o *«de acuerdo con»* la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva (vid., entre otros, el Dictamen 403/19, de 10 de octubre de 2019, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

Por último, se recomienda en el párrafo 12 revisar la expresión «*iniciativa normativa*», más propio de la MAIN que de un texto normativo, y sustituirlo por términos tales como «*decreto*», «*disposición normativa*» o cualquier otro equivalente.

2. En cuanto a la **parte dispositiva** del proyecto de reglamento, como ya ha sido dicho, la conforman dieciséis artículos, distribuidos en cuatro capítulos, dedicados, respectivamente, a las disposiciones generales, la clasificación de las prestaciones, su contenido y alcance, y al acceso, actualización de la Cartera de Servicios y la evaluación de sus resultados.

En cuanto a la parte final, existen en ella cuatro disposiciones adicionales y una final. Tras ello, se añaden tres anexos, referidos, respectivamente, a las Prestaciones de la Cartera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, clasificadas con arreglo al criterio de necesidades recogido en el artículo 6.2.c), a las fichas de prestaciones de la Cartera de Servicios Sociales y a los estándares de calidad.

3. El análisis del articulado permite hacer las siguientes observaciones:

- **Artículo 3. Ámbito de aplicación.**

Su apartado 2 se refiere al ámbito subjetivo de aplicación, esto es, a las personas que pueden considerarse titulares del derecho a obtener las prestaciones. Se sugiere que, al ser la Cartera de Servicios un instrumento diferenciable del Catálogo, se aluda simplemente al derecho de acceder a las prestaciones incluidas en aquella, o bien se use la misma terminología utilizada por la LSSCM en su artículo 4.1, que alude a los titulares del derecho de acceso a las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

Se observa, por otra parte, que la relación de posibles titulares se atiene estrictamente a lo regulado en el artículo 4.1 de la LSSCM.

- **Artículo 5. Prestaciones sociales.**

Su apartado 1 determina, por referencia a los colectivos destinatarios, las necesidades que tienden a satisfacer las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales. En particular, ha destacado la Dirección General de Igualdad la cobertura que en él se hace a las mujeres víctimas de situaciones de violencia de género.

En el apartado 4, inciso final, se sugiere sustituir la a «*los anexos I y II a la orden*», por la que se haga a dichos anexos «*de la orden*».

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

En el apartado 2 se recogen algunos criterios de clasificación distintos de los previstos en la LSSCM, que, con carácter general, distingue entre prestaciones garantizadas y condicionadas, por razón de su naturaleza, y entre prestaciones de servicio y económicas, por razón de su contenido. Entendemos que ello es posible, al estar establecidos con carácter adicional.

Dentro de los criterios adicionales de clasificación se hace referencia a las prestaciones de atención especializada, con respecto a las cuales, el artículo 18.2 de la LSSCM apela a la inclusión de sus equipamientos y actuaciones en la Cartera de Servicios del Sistema Público de Servicios Sociales.

- **Artículo 7. Prestaciones garantizadas y condicionadas.**

El apartado 2, al referirse a las prestaciones condicionadas, hace una remisión inespecífica al artículo 23.2. Para facilitar la interpretación del texto a sus destinatarios, debe determinarse que se trata de dicho precepto de la LSSCM.

- **Artículo 8. Prestaciones de servicio y económicas.**

El apartado 4 alude a las prestaciones económicas que sirven para atender a situaciones de emergencia, previsión que es objeto de pormenorización a través de los

anexos. Ha de estimarse, no obstante, que se trata de una regulación que, en su momento, se habrá de integrar con la regulación reglamentaria correspondiente, ya que la LSSCM, en su disposición adicional tercera, remite al Consejo de Gobierno la fijación de las normas de concesión y justificación de las prestaciones económicas de emergencia del Sistema Público de Servicios Sociales.

- **Artículo 9. Características definitorias de las prestaciones.**

Este precepto determina el contenido que se incluye en el catálogo con respecto a cada una de las prestaciones, cumpliendo así la eficacia predefinitoria que cumple satisfacer a la Cartera de Servicios en relación con el Catálogo de Prestaciones a tenor del artículo 25.2 de la LSSCM: *«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»*.

No cabe hacer objeción a que la delimitación de las prestaciones, que ha de ser complementada con lo dispuesto en los anexos, establezca más aspectos de los indicados en el artículo 25.3 de la LSSCM, como es el caso (según ha destacado el informe sobre calidad normativa) del régimen de compatibilidad, el plazo de resolución o concesión o de la duración de la prestación, toda vez que el contenido que esta contempla, respectivamente, en relación con los servicios y las prestaciones económicas, tiene un carácter de mínimo (*«al menos»*). Por otra parte, tal forma de proceder favorece la seguridad jurídica.

- **Artículo 10. Reconocimiento y provisión de las prestaciones.**

El precepto permite que el reconocimiento de las prestaciones pueda hacerse a iniciativa del profesional de referencia o de los equipos profesionales. Ello parece situarse en línea con lo previsto en el artículo 22.5 de la LSSCM, pudiendo ser interpretado conforme a lo previsto en los artículos 58 y siguientes de la LPAC.

- **Artículo 12. Centros y Servicios de Atención Social.**

Conforme al artículo 52.2 de la LSSCM, *«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»*.

El Proyecto de orden, en su artículo 12, ha establecido dicha regulación por remisión a lo establecido en determinadas órdenes actualmente vigentes (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 los Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid y en el anexo I de 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). Es evidente el esfuerzo interpretativo que puede derivarse de la sustitución de esa normativa por otra distinta.

Por otra parte, esta Abogacía General comparte el parecer de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en su informe sobre calidad normativa, cuando sugirió que, en orden a evitar la dispersión normativa, se incorporara al contenido de la Cartera de Servicios Sociales la clasificación de los centros y los servicios de atención social, así como sus requisitos básicos. No obstante, al no haberse hecho así en un momento anterior al actual, y poder ser considerando un aspecto relevante de la nueva regulación, decae la oportunidad de atenderla una vez realizado el trámite de audiencia e información pública.

- **Artículo 14. Actualización de la Cartera de Servicios.**

El artículo 28 de la LSSCM regula, de manera conjunta, la evaluación de resultados y la actualización del Catálogo de prestaciones y de la Cartera de Servicios. Al hacerlo, se remite al desarrollo posterior del texto legal, con especial protagonismo en él de la consejería competente en materia de servicios sociales.

Así, en primer término, apela en su apartado 1 a la intervención de dicha consejería en orden a determinar 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, que incluirá en el plan de calidad de los servicios sociales en los términos establecidos en el artículo 78.1 de la ley. La lectura de este último precepto, considerando también su apartado 2, pone de manifiesto que el plan de calidad de los servicios sociales, que debe estar alineado con el Plan Director de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, es un documento diferente de la Cartera de Servicios. De ahí que sea en él, cuya aprobación también compete a la actual CFJPS, en el que se deban determinar los criterios que hayan de ser tomados en consideración a efectos de la evaluación de los servicios.

Por otra parte, la importancia de la evaluación queda de manifiesto a la vista del contenido del artículo 77.4 de la LSSCM: *«La Comunidad de Madrid garantizará el cumplimiento de los niveles de calidad exigibles en la Cartera de Servicios Sociales a través de la evaluación continua de los mismos, el análisis avanzado de datos de operación (...)»*.

Por lo que se refiere a la actualización de la Cartera de Servicios, el apartado 2 del artículo 14 regula la posibilidad de realizar a través de ella modificaciones de las prestaciones que no supongan alteración significativa en la configuración esencial del Catálogo. Ello está en línea con lo establecido el artículo 28.6 de la LSSCM.

También en relación con la actualización, aunque no se haya recogido de forma expresa lo previsto en el artículo 29.2 de la LSSCM con respecto a la obligación de las entidades locales de comunicar a la Comunidad de Madrid las prestaciones incluidas en sus propios catálogos de servicios sociales para su inclusión, a título informativo, en la Cartera de Servicios, nada impide su aplicación a resultados del cumplimiento de la disposición legal.

En cambio, por razones de comprensión de la norma, se sugiere una remisión a lo previsto en el artículo 53.2 de la LSSCM en cuanto a la debida actualización de 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.

Por otra parte, conforme al artículo 26.2 de la LSSCM, en que se relacionan las prestaciones de servicio garantizadas y las condicionadas, en cuanto a estas últimas, las consistentes en el alojamiento alternativo, la atención diurna o ambulatoria y la atención residencial, se establecerán en el Catálogo. No obstante, dicho precepto legal admite que la Cartera de Servicios pueda establecer, de forma excepcional, otras prestaciones de servicio condicionadas complementarias. De la misma manera, el artículo 27.2 permite la misma posibilidad en cuanto a las prestaciones económicas condicionadas.

Para concluir con el análisis de este precepto, señalar que, a diferencia de lo que contempla el artículo 14.4 del Proyecto sometido a informe, no se deduce del artículo 65 de la LSSCM la necesidad de recabar informe del Consejo de Servicios Sociales en orden a la actualización de la Cartera de Servicios.

Una vez examinado el articulado, debe repararse en algunos aspectos no incluidos en él, a los que no obstante hace referencia la LSSCM.

Así, no se han establecido en el Proyecto los criterios de derivación a los centros concertados. Aunque tal cosa resulte exigida por el artículo 74.1.a) de la LSSCM, no parece objetable que se haya esperado al momento de la regulación reglamentaria del sistema de concertación.

En cambio, la falta de previsión de los métodos de evaluación, cuya determinación queda demorada a tenor de lo dispuesto en el artículo 16 del Proyecto, obligará a su posterior complemento conforme a lo dispuesto en el artículo 80.2 de la LSSCM.

Igualmente, se deja para un momento posterior el cumplimiento de lo previsto en el artículo 91.1 de la LSSCM:

«Las Administraciones públicas integrantes del Sistema Público de Servicios Sociales, podrán establecer la participación económica de los usuarios en el coste de las prestaciones de servicio contenidas en sus respectivos catálogos de prestaciones, de acuerdo con los criterios generales establecidos en la presente ley y en las normas sectoriales aplicables, que se desarrollarán en la Cartera de Servicios de la Comunidad de Madrid».

Pese a la referencia genérica a la regulación de este aspecto en la letra c) del artículo 4, s.e.u.o. por parte de esta Abogacía General, únicamente en la ficha de prestaciones sociales correspondientes al Servicio de atención residencial para personas mayores en situación de dependencia (anexo II), se contienen datos relativos a la aportación económica de los usuarios.

4. Por lo que se refiere a la parte final, ha de recordarse lo que señalan las Directrices de Técnica Normativa en torno a las disposiciones adicionales.

Conforme a su directriz 35, *«[d]eberá utilizarse un criterio restrictivo en la elaboración de la parte final. Solo se incluirán los preceptos que respondan a los criterios que la definen. Las disposiciones adicionales, sin embargo, podrán incorporar las reglas que no puedan situarse en el articulado sin perjudicar su coherencia y unidad interna».*

Por su parte, la directriz 39 enfoca la utilización de las disposiciones adicionales a las siguientes finalidades:

«a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal.

El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente.

- b) Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.
- c) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.
- d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma».

Con respecto a la disposición adicional primera, la primera de sus frases, relativa a la posibilidad de incorporar determinados anexos a la Cartera de Servicios, entendemos que es más propia de la parte dispositiva del texto, cuando regula el contenido de la Cartera. Su segunda frase, que refleja la finalidad de esa previsión, es propia de la parte expositiva.

La disposición adicional segunda se refiere a la actualización de la Cartera, que atribuye a la dirección general competente en materia de Atención Primaria «*mediante un procedimiento de periodicidad anual*». Esta última expresión resulta inconcreta. Parece que, más bien, se quiere asegurar la actualización anual de la Cartera, para lo cual sería aconsejable fijar el momento del año en que debe realizarse, o bien que la actualización sea permanente, en cuyo caso convendría señalarlo de forma expresa.

El contenido de la disposición adicional tercera, referido a los requisitos para la incorporación de nuevas prestaciones a la Cartera de Servicios, parece más propio del articulado, en que se hace referencia a los tipos de prestaciones. Por otra parte, llama la atención que, habiendo tenido oportunidad de hacerlo, no se haya recogido en el proyecto de decreto regulador del Consejo de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, recientemente informado por este Servicio Jurídico, la previsión de que sea informado con carácter previo a la incorporación de nuevas prestaciones a la Cartera de Servicios.

5. Particular importancia tiene en el Proyecto sometido a informe, el contenido de sus tres anexos.

En el anexo I se da respuesta a lo previsto en la disposición adicional primera de la LSSCM en cuanto a la integración de prestaciones del Sistema de Seguridad Social:

«Se integrarán en el sistema de prestaciones comprendido en el Catálogo y la Cartera de Servicios, la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y de jubilación de la Seguridad Social, de las pensiones asistenciales para personas mayores y enfermos incapacitados para el trabajo del extinguido Fondo Nacional de Asistencia Social, así como el subsidio de garantía de ingresos mínimos, el subsidio por ayuda de tercera persona, ambos con vigencia transitoria, y el subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, previstos en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, en los términos de vigencia previstos por la Disposición transitoria vigésima quinta del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en el ámbito, todo ello de la competencia atribuida a la Comunidad de Madrid por el artículo 28.1.2 de su Estatuto».

En cuanto al anexo III, que recoge los criterios de calidad, como ya ha sido señalado, su previsión constituye una exigencia del artículo 77.2 de la LSSCM:

«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 implicadas en la atención».

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

CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las observaciones formuladas, se emite informe favorable a la aprobación del «Proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid».

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

Madrid, a fecha de firma

El Letrado Jefe en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social

Fdo.: Tomás Navalpotro Ballesteros

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL.**