

A.G. 43/2023 S.G.C. 68/2023 S.J. 172/2023

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 establecen los requisitos y estándares de calidad para la acreditación de los centros y servicios de atención social que formen parte del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia».

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 orden de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por la que se establecen los requisitos y estándares de calidad para la acreditación de los centros y servicios de atención social que formen parte del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia»*.

A la referida petición se le acompañó, inicialmente, la siguiente documentación:

- Índice del expediente administrativo.

- Resolución del Director General de Evaluación, Calidad e Innovación, de 3 de octubre de 2022, por la que se abre la consulta pública sobre el Proyecto.
- Certificación del Subdirector General de Análisis y Organización, de 3 de noviembre de 2022, relativa a la apertura del trámite de consulta pública en el que constan las alegaciones recibidas.
- Alegaciones presentadas por diversas personas y entidades en el Portal de Transparencia (Participación).
- Memoria justificativa relativa a la propuesta de declaración de urgencia del procedimiento, de 22 de marzo de 2023, del Director General de Evaluación, Calidad e Innovación.
- Orden 875/2023, de 24 de marzo, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del Proyecto.
- Tres versiones del proyecto de Orden.
- Tres versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscritas por el Director General de Evaluación, Calidad e Innovación, respectivamente, el 30 de marzo y el 20 de abril de 2023, a las 15:51 y a las 18:58 horas de su tarde.
- Informe de 31 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.
- Informes de 4 de abril 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 10 de abril de 2023, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior).
- Informe 28/2023, de 10 de abril, 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 4 de abril de 2023.
- Resolución 1475/2023, del Director General de Evaluación, Calidad e Innovación, de 30 de marzo de 2023, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.
- Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 10 de abril de 2023.
- Comunicación de observaciones al proyecto de 11 de abril de 2023, de la Dirección General de Servicios Sociales.
- Oficio de remisión del informe preceptivo elaborado sobre el Proyecto, firmado por la Secretaria del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, con fecha de 13 de abril de 2023.
- Informe de 13 de abril de 2023, de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia).
- Informe de 13 de abril de 2003, de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad.
- Informe del Director de la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos (AMAPAD), de 14 de abril de 2023.
- Informe del Consejo Regional de Mayores, remitido por oficio de su Secretario de 14 de abril de 2023.

- Informe de 17 de abril de 2023, de la Dirección General de Coordinación Socio-Sanitaria de la Consejería de Sanidad.
- Informe del Gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social (AMAS), de 17 de abril de 2023.
- Alegaciones formuladas, en trámite de audiencia e información pública, respectivamente, por CCOO de Madrid, el Colegio Oficial de Enfermería de Madrid, las patronales del sector de la Dependencia (AESTE, AMADE, FED, LARES MADRID Y PAD), EFA VALDEMILANOS (Centro de Formación Profesional) y UGT Madrid.
- Certificado de la Secretaria de la Mesa Sectorial de Políticas de Protección Social, de 11 de abril de 2023, en el que da cuenta de haberse deliberado sobre el proyecto en reunión de la misma fecha.
- Comunicación del Director General de Evaluación, Calidad e Innovación de 30 de marzo de 2023 a la Mesa de Diálogo Civil, a los efectos previstos en el artículo 4.1.a) del Decreto 56/2019, de 18 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social.
- Oficio suscrito el 30 de marzo por el Director General de Evaluación, Calidad e Innovación, de comunicación al Consejo para el Diálogo Social, a los efectos previstos en 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.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la CFJPS, de 20 de abril de 2023.

Con posterioridad, se nos remitió el informe de la Dirección General de Presupuestos, firmado por el titular de dicho centro directivo el 24 de abril de 2023.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera-. Finalidad y contenido

El proyecto de disposición general tiene por objeto, según se deduce claramente de su título y expone su artículo 1, el establecimiento de los requisitos y estándares de calidad necesarios para la acreditación de los centros y servicios de atención social que formen parte del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, exclusivamente en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia.

El documento consta de una expositiva y de otra dispositiva conformada por cinco artículos. La parte final se halla integrada por dos disposiciones adicionales, otras dos transitorias, una derogatoria y dos finales. El proyecto finaliza con seis 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. Entre otros que inciden en la materia, su artículo 19.b) incluye entre las funciones de la Atención Social Especializada, la de

«[p]roponer prestaciones de servicios o económicas, de forma conjunta o alternativa, a personas que presenten dificultades físicas, psíquicas o sociales, con el objetivo preferente de su inclusión social o la prevención de su dependencia y promoción de su autonomía personal en el marco de la legislación vigente, mediante una actuación preferente en su entorno o, cuando esto no sea posible, mediante el recurso a centros residenciales en los casos necesarios».

Asimismo, deben ser tenidas en cuenta las previsiones de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante, LPAPAPD), sobre la que nos extenderemos más adelante.

2. De manera muy esencial, se puede resumir que el artículo 7.3 de la LSSCM incluye, entre las finalidades del Sistema Público de Servicios Sociales, favorecer la autonomía personal y el bienestar social de todas las personas, familias y grupos, mediante una función promotora, preventiva, protectora y de atención frente a las necesidades sociales originadas, entre otras, por situaciones de dependencia.

Por lo que se refiere al sistema de control, su artículo 51 somete tanto la prestación de servicios sociales por parte de las Administraciones públicas, como a través de la iniciativa privada, a los regímenes de comunicación, autorización y acreditación establecidos en dicho texto legal, y ello, según se dice, con la finalidad de garantizar la calidad de los servicios prestados. También recoge este último designio el artículo 55 del texto legal.

Por su parte, el Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Regulator de los Procedimientos de Autorización Administrativa, Comunicación Previa y Acreditación para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios (RCSASCM), señala en su artículo 16, apartados 2 y 3, que la acreditación de los centros y servicios tiene por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad que se establezcan por la consejería competente en materia de servicios sociales, y que dichos requisitos y estándares de calidad podrán establecerse para un determinado sector de atención o una tipología de centros o servicios, o para una combinación de ambos elementos, en función de los usuarios de los mismos. Su apartado 6 añade que, igualmente, los centros y servicios de acción social de titularidad pública deberán cumplir los requisitos y estándares de calidad necesarios para la acreditación, aunque, en tal caso, esta última se realizará de oficio.

A tenor del artículo 17.2 del RCSASCM, los requisitos y estándares de calidad se referirán, cuando menos, a los recursos materiales y equipamientos que garanticen la prestación del servicio adaptada a las necesidades de los usuarios, a la intensidad de la atención y a su seguridad; a los recursos humanos, dirigidos a la adecuada prestación del servicio, tanto en número de profesionales, como en su cualificación y la formación exigible para el desempeño del puesto de trabajo; a los requisitos y estándares de calidad relativos a la documentación e información referida a la propia entidad, a los usuarios y a los profesionales; a los requisitos y estándares de calidad dirigidos a garantizar en los centros y servicios la seguridad y accesibilidad de las personas usuarias, tanto en los edificios y dependencias, como en los entornos del centro de trabajo y en los procesos y procedimientos por medio de los cuales se preste o se acceda al servicio, y, finalmente, a los resultados de la atención en las personas.

La regulación del RCSASCM, por otra parte, permite aprehender que los requisitos de calidad constituyen una parte fundamental en el régimen jurídico del título habilitante, tanto a la hora de su conformación (arts. 18.3.c, 20.2 y 22.2), como en orden a su mantenimiento (art. 21.1 y 3 y 23.3).

Tercera.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

1. El proyecto de orden sometido a consulta se configura como una norma con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico. Participa, por tanto, de la naturaleza jurídica propia del reglamento en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra jurisprudencia (por todas, la 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...»*.

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.

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.

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 materia de acreditación, algunas referencias de la LSSCM destacan el protagonismo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en su desarrollo reglamentario. Es el caso del artículo 51. 2, que le encomienda la regulación de las condiciones de apertura, funcionamiento y cierre de los centros y servicios dedicados a proporcionar atención social, o del 59.4, que dispone que el procedimiento de acreditación será objeto de desarrollo reglamentario por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

No obstante, la materia que actualmente nos ocupa es objeto de una clara y específica atribución en favor de la persona titular de la consejería del ramo. Así se deduce claramente del artículo 59.2 de la LSSCM: *«La acreditación tendrá por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad que se establezcan por la consejería competente en materia de servicios sociales».*

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 Evaluación, Calidad e Innovación. La competencia de dicho centro directivo en relación con la acreditación de centros y la fijación y control del cumplimiento de los estándares de calidad queda de manifiesto tras la lectura del artículo 21 del DEOCFJPS. En particular, resultan significativos al respecto 1, 2, 4 y 5.

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 59.2 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. En este caso, dicho trámite fue realizado a raíz de la correspondiente resolución del Director General de Evaluación, Calidad e Innovación, incorporada al expediente administrativo. En él también aparece recogido un certificado del Subdirector General de Análisis y Organización, relativo a las alegaciones recibidas, así como el contenido de estas últimas. No obstante, se debe advertir que, a la vista del mismo, no queda claro si las alegaciones del sindicato CCOO MADRID identificadas con el número de documento 15 del expediente administrativo, pertenecen a la consulta (como parece apuntar el orden en que aparecen incluidas en aquel) o a la información pública (a la que se refiere el encabezamiento del correspondiente escrito y el propio título del documento).

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. Según se asevera en la última versión de MAIN el Proyecto no genera impactos 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, *a priori*, 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. En el caso del proyecto normativo que es objeto del actual informe, parece que, además, es necesaria una atención destacada a los posibles impactos, puesto que estos parecen envolver una enjundia superior a la que sostiene el centro directivo promotor de la iniciativa, lo cual, incluso, puede exigir una atención mayor a aquellos.

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. Al respecto, parece difícil incidir en la incidencia de la futura norma sobre la salud de los usuarios de los centros y servicios, afectados, al tener por objeto proveer a las necesidades que plantea su situación de dependencia, y, en cuanto al medio ambiente, la posible necesidad de acometer obras en centros y residencias también debería ser valorada.

Por lo que se refiere a las cargas administrativas, el artículo 7.3.d) del DPEDGCM, exige determinar en ella *«[l]a detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la disposición de carácter general, cuantificando el coste de su cumplimiento para los obligados a soportarlas con especial referencia a las pequeñas y medianas empresas»*. Entendiendo como carga administrativa, conforme a la guía de Gobernanza Pública de la Secretaría de Estado de Función Pública, *«toda actividad de naturaleza administrativa que debe llevar a cabo una empresa o un ciudadano para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa»*, se puede interpretar que, aparte de la presentación de las solicitudes, será necesario cumplimentar otras a consecuencia de la adaptación a las nuevas exigencias de calidad, como puede ser el caso de las actuaciones destinadas a obtener títulos habilitantes para las actuaciones de tipo urbanístico o inmobiliario (reformas) o de cara a la contratación de personal exigido por los nuevos *ratios* en la materia. Nada de eso aparece recogido en la MAIN, por lo que, cuando menos, sería necesario recoger una explicación sobre la emergencia o no de ese tipo de gastos. No se debe despreciar el hecho de que en el informe del Consejo Regional de Mayores se hayan recogido observaciones al respecto (en concreto, por parte de AMADE).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otra parte, entiende este Servicio Jurídico que la MAIN debería razonar más ampliamente la posible afección de la entrada en vigor de la futura orden sobre la competencia, aunque sea para descartar motivadamente que se vaya a producir. La general aplicación de los criterios de calidad a los centros y servicios dedicados a los servicios sociales; el gran número de entidades afectadas; la esencialidad del cumplimiento de los requisitos de calidad para disponer y, en su caso, mantener, el título habilitante correspondiente, así como el coste que puede suponer para las entidades afectadas, requieren hacer un análisis más detallado sobre la base de dicha perspectiva.

La anterior consideración tiene carácter esencial.

Con respecto a la transcripción de los trámites del procedimiento, la MAIN ha

recogido los trámites recabados a lo largo del mismo. 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.

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 31 de marzo de 2023, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, tal y como exigen el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Dicho órgano no aprecia impacto del proyecto sobre su ámbito de intervención.

b) Informes de 4 de abril de 2023, 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 considerado neutra la posible afección del proyecto, y positiva desde la segunda.

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).

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. No obstante, desde la perspectiva de la debida conformación del expediente administrativo, ha de sugerirse la incorporación a aquel de la justificación de las recepciones de las comunicaciones realizadas al órgano de referencia.

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. Al igual que en el caso anterior, se ha de llamar la atención sobre la conveniencia de incluir en el expediente administrativa la constancia de la recepción del oficio correspondiente por parte de la Mesa de Diálogo Social.

j) 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. Se deberían hacer figurar en la MAIN las razones por las que no se han atendido algunas de las recomendaciones del referido órgano, aspecto que volverá a ser tratado al examinar el contenido del Proyecto reglamentario.

Esta consideración tiene carácter esencial.

k) Informe de 24 de abril de 2023, 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).

Inicialmente, en informe de 5 de abril, así como en las observaciones al proyecto reglamentario hechas por el representante vocal de la misma dirección general en el Consejo Regional de Mayores, se expone:

«Por consiguiente, establecer la implantación del modelo sin acompañar un estudio económico y presupuestario que valore tanto diferentes alternativas de calidad (al menos tanto, la que resultaría de aplicar los requisitos y estándares mínimos derivados del Acuerdo de 28 de junio de 2022 como, la que resulta del proyecto de Orden), como diversos escenarios dentro del plazo máximo establecido de implantación de 31 de diciembre de 2029 (al menos el planteado por la Orden y el que resultaría de una demora máxima del mismo), tanto respecto de los centros y servicios propios de la Comunidad de Madrid (de gestión directa o indirecta), como los contratados a terceros, debe realizarse al amparo de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad

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.

financiera, recogidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

En tanto no se aporten los correspondientes estudios y escenarios alternativos de implantación así como su correspondiente impacto presupuestario hasta 31 de diciembre de 2029 (por programa, subconcepto y prestación de dependencia), esta Dirección General, de conformidad con las competencias que se le atribuyen en el Decreto 234/2021, y en relación al informe previsto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, prorrogados para 2023, no puede emitir informe en relación al Proyecto».

Con posterioridad, se ha emitido el correspondiente informe, en el cual, el centro directivo de referencia, habida cuenta de las rectificaciones incluidas en el proyecto de orden, no entiende subsistente ninguna objeción a la tramitación del proyecto reglamentario.

m) 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 no aclara si la aplicación del futuro reglamento requerirá de la aplicación de recursos adicionales en materia de personal.

Por ello, es necesario:

1º) Incluir la pertinente aclaración en la MAIN sobre las exigencias que depararía la futura aplicación de la orden en cuanto al personal de la Comunidad de Madrid.

2º) En caso de que dicha incidencia exija la dotación de nuevos medios personales, solicitar el pertinente informe a la Dirección General de Recursos Humanos, dejándolo incorporado al expediente administrativo una vez sea recibido.

Estas consideraciones tienen carácter esencial.

n) Informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid. 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, que incluye entre sus funciones la de informar preceptivamente las normas que afecten directamente a los consumidores. Requerido su informe, en este se expone que, a tenor del referido Consejo, el proyecto protege adecuadamente los derechos e intereses de los colectivos de los consumidores en situación de inferioridad, desprotección o discapacidad, ya que los requisitos y estándares de calidad exigibles a los centros y servicios de atención social amplían las garantías de sus usuarios. En dicho sentido, incide en que los referidos centros deben contar con una carta de servicios que recoja las prestaciones que se ofrecen en ellos, con los compromisos de calidad con las personas usuarias o sus personas allegadas y con información sobre el sistema de sugerencias y quejas.

o) No se ha dado audiencia expresa a las entidades locales, 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 información pública. Además, alguna de ellas está representada en alguno de los órganos sectoriales que han informado en el expediente. En el caso de que se hubiera sugerido su participación activa en la elaboración del reglamento, convendría hacerlo constar de modo expreso en la MAIN. *A futuro*, convendría que, cuando un determinado proyecto reglamentario pueda afectar a su ámbito de actuación, se le otorgue audiencia formal a través de la Federación de Municipios de Madrid.

p) Conviene que el centro promotor de la iniciativa proceda a una nueva sistematización de los informes sectoriales de determinadas direcciones generales, como las de Atención a la Dependencia, de Atención a Personas con Discapacidad o de Servicios Sociales (documentos 32 a 36). En algunos

casos, dichos informes están duplicados.

7. El proyecto ha sido sometido a los trámites 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 ellos 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 dichos trámites.

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, atendida la finalidad de la directriz, a los proyectos de disposiciones reglamentarias de rango inferior a un decreto del Consejo de Gobierno, 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.

En la parte expositiva del Proyecto de Orden sujeto a informe, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la LPAC y artículo 29 del DPEDGCM y se justifica en la exposición de motivos la adecuación de la Orden proyectada 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, aboga por un análisis particularizado de la sujeción a dichos principios:

«(...) 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 a que en la elaboración de la orden norma se ha sustanciado «*el trámite de audiencia e información pública*», extremo que debería corregirse, ya que lo correcto es referirse a «*los trámites de audiencia e información pública*», tal y como señala el Dictamen 159/2023, de 30 de marzo de 2023, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, al puntualizar que se trata de dos trámites distintos.

Por otro lado, se señala que «*Finalmente el texto se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid*» al respecto, puede traerse a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos:

«Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, “una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”.

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española. La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia».

Así, debería suprimirse el párrafo referido a la posterior publicación en «*el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia 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).

Finalmente, desde el punto de vista formal, habida cuenta de la extensión de la parte expositiva, se ha de sugerir su división en apartados, identificados con números romanos centrados en el texto (directriz 15 de Técnica Normativa).

2. En cuanto a la **parte dispositiva** del proyecto de reglamento, como ya ha sido dicho, la conforman cinco artículos, dedicados, respectivamente, al objeto, el ámbito de aplicación, los principios generales de funcionamiento, los requisitos y estándares de calidad exigibles a los centros y servicios de atención social en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia y los modelos de solicitud de acreditación y renovación y de memoria explicativa.

Con carácter previo al examen individualizado de cada precepto, se hace necesario realizar una observación de conjunto, que se relaciona con la posible vinculación de la Comunidad de Madrid al Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante, CTSAAD) de 28 de junio de 2022, adoptado en sesión extraordinaria de dicho órgano, por el que se fijan los criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Su publicación en el BOE se llevó a efecto

en virtud de Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales (BOE de 11 de agosto).

Esta Abogacía General, en su Informe A.G. 113/22, de 25 de noviembre, puso de manifiesto, sobre la base de la normativa aplicable, de autorizada doctrina consultiva y de la jurisprudencia y doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, que el principio de cooperación, frente a la coordinación, se basa en la voluntariedad y no en la imposición.

Resaltamos también en el informe de referencia que, a la vista de lo dispuesto en el artículo 151.2 de la LRJSP, los acuerdos de las conferencias sectoriales únicamente serán de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas que la integren, con independencia del sentido de su voto, cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación. La doctrina del Tribunal Constitucional en torno a la asunción de las competencias en materia de servicios o políticas sociales, según expusimos, no permite sostener que el Estado ejerza en relación con ellas una función de coordinación.

Sin perjuicio de lo anterior, llamamos la atención sobre la singularidad de la materia de la atención a la dependencia, puesto que, en este caso, el dictado de LPAPAPD se basa en la competencia estatal para la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. No obstante, dicho título competencial, según indicamos, se limita al establecimiento de esas condiciones básicas y, según resalta de forma reiterada la ley, su ejercicio debe ser respetuoso con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social conforme al artículo 149.1.20 de la Constitución Española.

Excepcionalmente, cuando la fijación de esas condiciones básicas permite que el Estado pueda imponer determinadas decisiones a las Comunidades Autónomas, la LPAPAPD hace una llamada a la aprobación de la regulación correspondiente mediante un Real Decreto. En los demás casos, el artículo 34 de la LPAPAPD no

autoriza que el establecimiento de los criterios comunes de acreditación de centros fagocite las competencias autonómicas en materia de servicios sociales, que salva expresamente en dos de sus apartados, oponiéndose al establecimiento de una regulación de detalle que condicionara el ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales por parte de las Comunidades Autónomas.

Por ello, tras un examen detallado de los antecedentes legislativos, administrativos y judiciales sobre la cooperación administrativa y su articulación en el ordenamiento jurídico español, establecíamos las siguientes conclusiones:

«Primera-. El principio de cooperación responde a la estructura de España como un Estado compuesto y conlleva el deber de las Administraciones de atender a él cuando se trata del ejercicio de competencias compartidas o concurrentes sobre un determinado ámbito de la realidad social.

Segunda-. Tal y como ha sido caracterizado por el Tribunal Constitucional, la cooperación, frente a la coordinación, se basa en la voluntariedad y no en la imposición.

Tercera-. Las Conferencias Sectoriales, desde su creación por la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), se han configurado como técnicas orgánicas de cooperación interadministrativa. Esta característica se mantuvo en su regulación general en la LRJAPPAC y continúan en la vigente LRJSP.

Cuarta-. La funcionalidad de los acuerdos que puedan adoptar las conferencias sectoriales está condicionada por la afectación del ámbito sectorial que constituya su objeto de actuación por la existencia de competencias de coordinación del Estado. Tratándose de las políticas sociales o asistencia social, materia asumida por la generalidad de Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía, no puede detectarse en ella, en principio, una competencia de coordinación estatal.

Quinta-. El régimen interno del CTSAAD está regulado por su Reglamento interno de 1 de marzo de 2018. En el mismo no se prevé que sus acuerdos puedan ser impuestos a las comunidades autónomas que hayan votado en contra de su aprobación.

Sexta-. La aprobación por el Estado de la LPAPAPD, así como la creación del SAAD que la misma efectúa, se basa en la competencia estatal para la fijación de las

condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones e implica el establecimiento de unas condiciones básicas que, según resalta de forma reiterada la ley, debe respetar las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social conforme al artículo 149.1.20 de la CE.

Séptima-. La fijación de esas condiciones básicas permite que, excepcionalmente, el Estado pueda imponer determinadas decisiones a las Comunidades Autónomas. En tales casos, la LPAPAPD hace una llamada a la aprobación de la regulación correspondiente mediante un Real Decreto.

Octava-. El artículo 34 de la LPAPAPD no autoriza que el establecimiento de los criterios comunes de acreditación de centros fagocite las competencias autonómicas en materia de servicios sociales, que salva expresamente en dos de sus apartados. Ello se opone al establecimiento de una regulación de detalle que condicionara el ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales por parte de las Comunidades Autónomas».

Esta doctrina, reiterada en el Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid A.G. 25/2023, de 14 de marzo, con relación al *«Proyecto de Acuerdo para el Marco de Cooperación Interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación durante 2023 del nivel acordado, previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia»*, debe ser igualmente sostenida en la actualidad por las razones expuestas con mayor detalle de análisis en el Informe A.G. 113/22.

3. En el título, así como en el resto del Proyecto, es habitual la utilización de la expresión *«centros y servicios de atención social»*. Tal y como ha sido advertido por alguno de los centros directivos preinformantes (en concreto, por la Dirección General de Servicios Sociales), dicha denominación difiere de la utilizada en el RCSASCM, que alude a los *«centros y servicios de acción social»*. No obstante, conviene aclarar que la expresión usada en el proyecto de Orden es utilizada con profusión por la LSSCM.

4. Pasando al articulado, su análisis permite realizar las siguientes observaciones:

- Artículo 1. Objeto.

Los requisitos y estándares de calidad necesarios para la acreditación que son objeto de regulación a través del Proyecto sometido a informe, se refieren a los centros y servicios que formen parte del Sistema Público de Servicios Sociales. Así, el proyecto de Orden afecta tanto a los centros y servicios de titularidad pública, como a los privados en función de su adscripción a dicho Sistema. Ello está en línea con lo previsto en el artículo 16 del RACSASCM, en sus apartados 4 a 6.

- Artículo 2. Ámbito de aplicación.

La redacción propuesta omite toda referencia a la aplicación de los requisitos y estándares de calidad regulados en el proyecto, a los centros que formen parte del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, recogidos en el artículo 1, al tiempo que reproduce, casi en su literalidad, lo ya consignado en el artículo 1 respecto de la aplicación de los requisitos y estándares regulados a los Servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad de Madrid, por lo que a criterio de este servicio jurídico, lo regulado en el artículo 2, no obedece realmente al «*ámbito de aplicación*», sino a matizar el objeto de la Orden.

Por ello, sería más adecuado fusionar el contenido del artículo 2, en el artículo 1, adicionando la matización de «*incluidos aquellos que atiendan a las personas en situación de dependencia perceptoras de una prestación económica vinculada*».

Dicho lo anterior, el artículo 2 debería recoger expresamente que la Orden es de aplicación a los centros y servicios que formen parte del Sistema Público de Servicios Sociales, tanto a los centros y servicios de titularidad pública, como a los privados en función de su adscripción a dicho Sistema, mediante cualquier forma de colaboración como se señala en la MAIN.

No obstante, se señala que en vez de referirse simplemente a «*Autonomía*», debería referirse a «*Promoción de la Autonomía Personal*», como se expresa en el artículo 1.

- Artículo 3. Principios generales de funcionamiento.

Atendiendo al propio título del artículo, pudiera entenderse que la regulación que contiene es ajena al presente Proyecto que tiene por objeto establecer los requisitos y estándares de calidad para la acreditación de los centros y servicios a los que nos venimos refiriendo, tal y como se expresa en su artículo 1.

La acreditación, como se desprende del apartado 1 del artículo 59 de la LSSCM, constituye el acto administrativo previo en que se constata el cumplimiento de todos los requisitos y estándares de calidad para formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales, y por tanto es previo a su puesta en funcionamiento. En definitiva, constituye un requisito indispensable para formar parte de la red de centros y servicios del Sistema y por tanto para prestar atención a los usuarios del mismo.

La habilitación que ampara el presente Proyecto, es la contenida en el apartado 2 del artículo 59 para establecer los requisitos y estándares de calidad de los centros y servicios, por lo que el título y contenido del presente artículo, debería ajustarse al objeto de la habilitación, por lo que debería sustituirse el término «*funcionamiento*».

No obstante lo anterior, el precepto, en su apartado 1, contiene numerosas referencias de carácter descriptivo o programático. Dado el carácter normativo de la Orden cuya aprobación se tramita, convendría, bien redactar la totalidad del artículo utilizando el modo verbal imperativo, bien extraer del mismo las definiciones y las frases con contenido explicativo pasándolas, respectivamente, a la parte expositiva y a un artículo que recoja las definiciones de los conceptos utilizados en la norma reglamentaria, de modo que el apartado 1 enuncie con claridad los principios generales de los estándares de calidad de los centros y servicios.

Con respecto al apartado 2, condiciona el ejercicio de los derechos reconocidos

a los familiares y allegados del usuario a la voluntad de este, expresada por escrito, de la que se dejará constancia en su expediente individual. Al respecto, deben hacerse algunas advertencias:

- a) Resulta discutible que esta regla tenga amparo en la habilitación normativa al titular de la consejería del ramo establecida en el artículo 59.2 de la LSSCM, que se refiere, como hemos apuntado, exclusivamente a los requisitos y estándares de calidad necesarios para obtener la acreditación.
- b) La redacción que se pretende dar al apartado implica una *contradictio in terminis*, ya que, por un lado, se hace referencia a la existencia de derechos en favor de familiares y allegados, y, por otra, se admite su condicionamiento por la voluntad del usuario. Por parte del centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria se debería reflexionar sobre qué derechos se pretenden someter a condicionamiento y, una vez establecida esta premisa, sobre si, en efecto, su esencia y características permiten tal supeditación.

Por lo que se refiere al apartado 3, este en línea con lo previsto en el apartado 2, prevé la expresión de la voluntad o preferencias del usuario, en su caso, a través de la persona que ostente su representación conforme a la normativa civil aplicable. Asimismo, en una segunda regla, prevé que, en el caso de que el equipo multidisciplinar del centro estime que la participación o visitas del representante perjudica al usuario, se comunique esta situación al Ministerio Fiscal.

Al apartado se le ha de dedicar, en su conjunto, la misma observación realizada con respecto al apartado 2 en cuanto a los límites de la habilitación reglamentaria otorgada por la LSSCM al titular de la consejería competente en materia de servicios sociales. Asimismo, en lo concerniente exclusivamente a la segunda regla precitada, ha de hacerse recordatorio de la limitada competencia de la Comunidad de Madrid sobre la legislación procesal (art. 149.1.6ª de la CE), que impide extender la actuación del Ministerio Fiscal a supuestos o situaciones distintas de las que

contemple la legislación estatal, por lo que, en todo caso, la previsión de su actuación ha de encontrar necesaria acomodo en aquella. Igualmente, ha de recordarse que, con motivo de la entrada en vigor de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, el régimen de representación de las personas adultas ha sido sustituido, con carácter general, por el de provisión de apoyos (art. 269 del Código Civil).

- Artículo 4. Requisitos y estándares de calidad exigibles a los centros y servicios de atención social en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia.

El apartado 1, que, en realidad, supone una remisión a los anexos, sistematiza los requisitos y estándares de calidad en función de que sean exigibles a las residencias (anexo I), a los centros de atención diurna (anexo II), al servicio de ayuda en domicilio (anexo III) o al servicio de teleasistencia (anexo IV). Dicha diversificación está amparada en el artículo 16.3 del RCSASCM, que permite proceder a su establecimiento para un determinado sector de atención o una tipología de centros o servicios, o para una combinación de ambos elementos.

El apartado 2 permite constatar que la regulación de los requisitos y estándares de calidad que incorpora el Proyecto de Orden no es completa, al prever la posibilidad de incorporar nuevos anexos en relación con los restantes servicios incluidos en el Catálogo de Servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad de Madrid, diferentes (se entiende, por contraposición con lo dispuesto en el apartado 1) de la ayuda en domicilio y de la teleasistencia.

- Artículo 5. Modelos de solicitud de acreditación y renovación y de memoria explicativa.

En este punto, deben tenerse por reiteradas las observaciones referidas en la consideración jurídica cuarta, al tratar sobre el informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.

- El examen del articulado no debe culminar sin hacer referencia a una recomendación realizada por la Delegación de Protección de Datos, que no parece haber sido atendida en el articulado.

A tenor del artículo 35.2.b) de la LSSCM, que aborda las bases jurídicas para el tratamiento de datos personales en el Sistema de Información de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, el tratamiento de los datos personales necesarios para la gestión de los sistemas y servicios de asistencia y protección social por el Sistema de Información de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, se realizará, entre otros, con el fin de la prevención de su dependencia y promoción de su autonomía personal en el marco de la legislación vigente, mediante una actuación preferente en su entorno o, cuando esto no sea posible, mediante el recurso a centros residenciales en los casos necesarios.

En dicho contexto, la Delegación de Protección de Datos ha sugerido incluir en el Proyecto de orden una referencia a que,

«Cuando exista un sistema de información que trate datos personales le será de aplicación lo dispuesto en el Reglamento (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 (Reglamento General de Protección de Datos) y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, o, en su caso, la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, el resto de normativa de aplicación, así como los criterios que se establezcan por la Agencia Española de Protección de Datos o en su ámbito competencial y por la Comunidad de Madrid. En estos supuestos se realizará un análisis de riesgos conforme al artículo 24 del Reglamento General de Protección de Datos y, en los supuestos del artículo 35, una evaluación de impacto en la protección de datos».

La MAIN no recoge las razones por las que no se ha atendido a esta

recomendación, debiendo ser ampliada al efecto, o bien atender a lo sugerido.

Por otro lado, se sugiere revisar la redacción del primer párrafo, y sustituir la expresión “*acompañar al anterior*” por “*acompañar a toda solicitud*”.

También se recomienda suprimir el segundo párrafo por innecesario pues la LPAC es de directa aplicación, aunque no se reseñe, al tiempo que se señala que su contenido no es objeto de regulación en este artículo dedicado a los modelos de solicitud, conforme establece la directriz 30. La regulación de la presentación de la solicitud es contenido propio de la regulación del procedimiento de acreditación, ajeno al presente Proyecto.

No obstante, en todo caso, de conformidad con la directriz 31, cada párrafo, tendría que articularse en apartados numerados con cardinales arábigos.

5. En cuanto a la parte final, existen en ella dos disposiciones adicionales, otras dos transitorias, una derogatoria y dos finales.

- Disposición adicional primera. Centros y servicios ya acreditados.

La disposición adicional de referencia se divide en dos apartados, cada uno de ellos con un ámbito subjetivo de aplicación diferenciado.

El apartado 1, en relación con los centros y servicios de titularidad privada que, a la entrada en vigor de la orden, «*se consideren ya acreditados conforme a la normativa anterior*», exige a sus titulares solicitar la renovación de la acreditación en el plazo de dos años a partir de aquel momento. Por su parte, el apartado 2, en relación con los centros y servicios de titularidad pública, les impone cumplir los requisitos y estándares de calidad previstos en la propia Orden en el margen temporal de una anualidad a contar desde la entrada en vigor de aquella. Con respecto a ambas cuestiones, se ha de hacer una llamada a lo ya señalado en la consideración jurídica cuarta de este informe en cuanto a la falta de un estudio que razone los costes y cargas que supondrá su cumplimiento en dicho plazo. En especial, debería valorarse

si, en el marco temporal previsto, será posible proceder a la acomodación pretendida de forma que no se ponga en entredicho la capacidad del sistema en su conjunto.

Teniendo en cuenta que con la entrada en vigor de la Orden proyectada los requisitos y estándares de calidad previstos en ella serán exigibles desde ese momento para la acreditación de los nuevos centros y servicios, respecto de los centros y servicios ya acreditados parecería más adecuado establecer un plazo de adaptación a la nueva normativa en lugar de un plazo de renovación, como se expresa en la Orden proyectada. En este sentido el Informe de la Dirección General de Presupuestos de 24 de abril de 2023 conceptúa dicho plazo como de adaptación.

De la aplicación de la disposición adicional primera, en los términos en los que está proyectada, se deduciría la necesidad de solicitar la renovación de la acreditación en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la futura orden. Al cotejar dicha previsión con la regulación contenida en los artículos 21 y 22 del RCSASCM, no pueden pasarse por alto ciertas complejidades que plantearía su aplicación. Del artículo 21 del texto legal se deduce la vigencia de la acreditación por un plazo de 5 años a contar desde la fecha de su concesión, considerándose *«en todo caso condicionada al mantenimiento de los requisitos y estándares de calidad que motivaron la misma»*, y del segundo, el deber de proceder a su renovación cada cinco años, a contar desde la fecha de la concesión o, en su caso, de la renovación, *«previa solicitud de la entidad interesada... en la que se manifieste que se mantienen los requisitos y estándares de calidad que motivaron la concesión de la acreditación...»*.

Por ello, ha de advertirse al centro directivo promotor del Proyecto de Orden del riesgo de que, de plantearse su impugnación en vía judicial, una vez que, en su caso, haya sido aprobada, se pueda invocar por parte de los interesados que el plazo de dos años para proceder a la renovación de la acreditación resulta inferior al de 5 años previsto en el RCSASCM, y que este no contiene disposición en su articulado ni en su parte final que habilite para su reducción en el caso de que, sobrevenidamente, no se cumplan los requisitos y estándares de calidad necesarios para la acreditación. Aun cuando, frente a ello, se podría objetar que una interpretación rígida del plazo de

mantenimiento de la acreditación no permitiría adaptar el funcionamiento de los centros a los requisitos y estándares contemplados, y que se daría al traste con la finalidad misma de la acreditación, que reside en «*verificar el cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad que se establezcan por la consejería competente en materia de servicios sociales*» (art. 16.2, en relación con el 17.1), los términos en los que se expresa el RCSASCM en los pasajes precitados de sus artículos 21 y 22, dificultan adelantar la posible sensibilidad judicial, al deducirse de una interpretación literal de dichos preceptos que la vigencia de la acreditación está ligada al mantenimiento de los requisitos y estándares de calidad que se tuvieron en consideración al otorgarla. Las mismas dudas se deducen del cotejo de la situación planteada con las causas de revocación que incluye el artículo 23 del Decreto de constante referencia. La introducción de una cláusula de salvaguardia en la reciente modificación del capítulo VI del RCSASCM por el Decreto 27/2023, de 29 de marzo, del Consejo de Gobierno, hubiera evitado el posible equívoco.

Por otra parte, se ha de prestar atención sobre una diferencia relevante entre el contenido del apartado 1 de la disposición adicional primera y el de su apartado 2. El primero se refiere al deber de solicitar la renovación de la acreditación por parte de los titulares de los centros y servicios de titularidad privada; en cambio, el apartado 2, relativo a los centros y servicios de atención social de titularidad pública, les exige cumplir con los nuevos requisitos y estándares de calidad en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la futura Orden. Sin perjuicio de las dificultades que pueda plantear la aplicación del precepto, en especial por lo exiguo del plazo concedido para la adaptación de las condiciones de los centros y servicios de titularidad pública (un año a partir del inicio de la vigencia de la Orden, plazo que ha sido tildado de insuficiente por el Ayuntamiento de Madrid en sus alegaciones incorporadas al informe del Consejo Regional de Mayores), desde un punto de vista formal, la falta de previsión del deber de dichas entidades de solicitar la renovación, a diferencia de lo exigido a las de carácter privado, encuentra amparo en lo previsto en el artículo 16.6 del RCSASCM: «*Los centros y servicios de acción social de titularidad pública deberán cumplir, en todo caso, los requisitos y estándares de calidad*

mencionados en el apartado 2 de este artículo. Su acreditación se realizará de oficio y no deberán solicitar la renovación de la misma».

Por lo expuesto, sería conveniente reformular el apartado 1 a fin de establecer que los centros y servicios acreditados conforme a la normativa anterior deberán adaptarse a los requisitos y estándares de calidad previstos en la orden en el plazo de dos años. En coherencia con ello, el título de la disposición adicional, debería titularse *«Adaptación de los Centros y servicios ya acreditados»*. Igualmente, en coherencia con ello, el anexo V y VI debería recoger la opción de adaptación, en el tipo de solicitud. Así debería recogerse, por un lado, la solicitud inicial y, por otro, renovación/adaptación.

Adicionalmente a lo expresado, se han de realizar alguna observación de tipo técnico. En concreto, en el apartado 1 debe corregirse la referencia a las entidades de titularidad privada que *«se consideren ya acreditados conforme a la normativa anterior»*, al hacer depender la aplicación del mandato legal de una percepción subjetiva del destinatario de la norma. Por ello, estimamos más adecuada la expresión utilizada en el apartado 2, que se limita a apelar a *«los centros y servicios...acreditados conforme a la normativa anterior»*.

Se sugiere en el apartado 1 para mejorar la redacción, suprimir los artículos *«los»*: *«Las entidades titulares de las residencias, centros de atención diurna, servicios de ayuda a domicilio y servicios de teleasistencia (...)»*.

- Disposición adicional segunda. Excepción de requisitos o estándares de calidad.

A esta disposición le es extensiva la observación formulada con anterioridad de que sería más adecuado referirse a *«adaptación»* que a *«renovación»*.

No obstante lo anterior, respecto de la redacción proyectada, se ha de prestar atención al contenido de la disposición adicional segunda que, presumiblemente, ha pretendido ofrecer una salida a la rigidez de los plazos de adaptación a los requisitos y

estándares de calidad que se deduce de la disposición adicional primera, recientemente comentada. A los efectos del informe, interesa la reproducción literal de la redacción prevista de la disposición adicional segunda:

«Los centros de atención social comprendidos en el ámbito de aplicación de esta orden, acreditados conforme a la normativa anterior, que justifiquen la imposibilidad manifiesta de cumplimiento de alguno de los requisitos o estándares de calidad establecidos en los Anexos I y II, podrán obtener, excepcionalmente, la renovación de la acreditación siempre que presenten, junto con la solicitud de renovación de la acreditación, una memoria acreditativa de dicha imposibilidad, así como una solución alternativa que minimice el impacto del requisito o estándar de calidad de imposible cumplimiento y favorezca otros aspectos que incrementen la calidad del servicio prestado».

Como se deduce de su lectura, la aplicación de la disposición llevaría consigo la dispensa del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Orden; por eso, como toda exención, ha de ser establecida en términos precisos, que restrinjan su aplicación a causas establecidas de forma taxativa. Pese a ello, en el caso concreto encontramos dos elementos que podrían dar lugar a una aplicación desmesurada de la exoneración:

- a) No se define qué tipo de circunstancias puede ser asimilado a la «*imposibilidad manifiesta*» para el cumplimiento de alguno de los requisitos y estándares de calidad exigidos. Ello podría determinar una aplicación arbitraria o, cuando menos, desigual, de la exoneración.
- b) No existe un límite temporal de vigencia de la exención, que, por razón de tal ausencia, podría dar lugar a situaciones de alegaldad permanentes.

- Disposición transitoria primera. Exigencia del apartado referido a los recursos materiales y equipamientos.

De conformidad con su contenido, determinados requisitos y estándares de calidad fijados en relación con las residencias y los centros de atención diurna en los anexos I y II, se limitarán a los centros cuya licencia de obra municipal se obtenga

después del 31 de diciembre de 2023. Más allá de la extensión objetiva de la licencia de obra, cuyo análisis detallado no sería conciliable con la urgencia con la que se ha solicitado el informe, se han de adelantar algunas cuestiones problemáticas que podrían derivarse de la aplicación de la disposición:

- a) Al fijar como término temporal de acotamiento de la aplicación de los criterios de acreditación, el momento de obtención de la licencia, el cumplimiento de dicha condición no dependerá exclusivamente del peticionario, sino también de la celeridad de la Administración competente, pudiéndose plantear igualmente situaciones conflictivas en lo concerniente al momento en que se tenga por concedida la licencia, cuando la falta de resolución en plazo del procedimiento y de su notificación al interesado lleve consigo consecuencias estimatorias (silencio positivo). Ello se podría evitar fijando el límite temporal en relación con la fecha de presentación de la solicitud de licencia.
- b) Al no delimitar dicha cuestión la redacción proyectada de la disposición adicional, en la práctica pueden resultar dudas en relación con su aplicación no solo a las obras nuevas, sino también a las reformas o rehabilitaciones de inmuebles subsistentes.

- Disposición transitoria segunda. Exigencia del apartado referido a las ratios mínimas de personal de atención directa.

Con vistas a una adecuada comprensión de nuestras observaciones, nuevamente se torna necesaria la transcripción de la disposición, en la redacción proyectada:

«Respecto a los centros de atención social comprendidos en el ámbito de aplicación de esta orden, acreditados conforme a la normativa anterior, que, a la entrada en vigor de aquella, mantengan en vigor un contrato de gestión de servicio público, modalidad concesión, suscrito con la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, los requisitos y estándares de calidad establecidos en el apartado “2.b) Ratios mínimas de

personal de atención directa” solo se exigirán tras la fecha de finalización del mencionado contrato».

Por parte de este Servicio Jurídico se estima lógica la previsión de esta especialidad, habida cuenta de la complejidad de las situaciones jurídicas relacionadas con los titulares de los contratos de gestión de servicio público todavía subsistentes. No obstante, se ha de sugerir la reflexión del centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria sobre el alcance de la disposición, tanto por razones de seguridad jurídica, como de observancia de la necesaria igualdad (no discriminación de situaciones equiparables):

- a) Pueden surgir dudas sobre su aplicación, por una semejanza de razón, a los contratos de servicio.
- b) Al tratarse, en definitiva, de centros públicos sometidos a un régimen de gestión privada o indirecta, es previsible que, tanto los titulares de centros públicos como privados no afectados por la disposición, aleguen la vulneración del principio de igualdad. De ahí la importancia de justificar su ámbito de aplicación en la MAIN, en la parte expositiva de la Orden o en ambas, señalando las características que, por su concurrencia en los contratos a los que hace referencia a la disposición adicional, justificarían un tratamiento singular.
- c) La anterior necesidad de motivación sería si cabe más necesaria en el caso de que existan Administraciones Públicas distintas de la Comunidad de Madrid (municipios o sus mancomunidades) que puedan ser titulares de contratos de la naturaleza referida.

- Disposición final primera. Habilitación de desarrollo.

A juicio de este Servicio Jurídico, la habilitación al centro directivo competente en materia de ordenación de centros y servicios de atención social para incorporar nuevos anexos o para modificar los formularios de solicitud de acreditación y

renovación, pese a la buena intención con la que ha sido formulada, puede entrar en colisión con la excepcionalidad de las habilitaciones reglamentarias concedidas a órganos inferiores al Consejo de Gobierno, cuyo ejercicio ha de constreñirse a los términos expresamente previstos. Al respecto, la modificación de un anexo, o de un formulario incorporado al mismo, equivale materialmente a la modificación de la Orden y, por consiguiente, su aprobación queda condicionada a la existencia de una previa habilitación legal, que, en este caso, debe considerarse concedida al titular de la consejería competente en materia de servicios sociales por el juego combinado de los artículos 59.2 de la LSSCM y 41.d) de la LGACM.

6. Tras la parte final, se incorporan seis anexos. Los cuatro primeros se refieren, respectivamente, a los requisitos y estándares de calidad exigibles a las residencias, los requisitos y estándares de calidad exigibles a los centros de atención diurna, los requisitos y estándares de calidad exigibles al servicio de ayuda a domicilio y a los requisitos y estándares de calidad exigibles al servicio de teleasistencia. Los anexos V y VI incluyen los formularios de solicitud de acreditación administrativa para formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia, y para formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia.

- Anexo I. Requisitos y estándares de calidad aplicables a las residencias.

El Proyecto, en la versión más reciente, no ha corregido la contradicción puesta de manifiesto por la Dirección General de Humanización y Atención al Paciente en sus observaciones formuladas en calidad de vocal del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, así como por el representante de la Consejería de Sanidad en el Consejo de Consumo, en lo relativo al uso de sujeciones, al contemplar por un lado las situaciones excepcionales que podrían amparar su utilización, pero aludir por otro a la necesidad de consentimiento informado, como si, en todo caso, su utilización quedará condicionada a su dación con independencia de la concurrencia de aquellas

situaciones. Conforme a las indicaciones de los referidos centros directivos, parece razonable distinguir las situaciones excepcionales en que podría hacerse uso de las sujeciones sin el consentimiento del usuario o de sus familiares (peligro inminente que ponga en riesgo la seguridad física de la persona residente, de quienes la estén atendiendo o de terceras personas, y siempre que previamente se haya constatado el fracaso de otras medidas alternativas), del resto, en que encontraría encaje el consentimiento libremente prestado.

Por otra parte, con respecto a las dos referencias al Ministerio Fiscal que contiene el anexo I, ha de tenerse por reproducido lo señalado en las observaciones al artículo 3.

En particular, debe aludirse a la regulación de las relaciones en el ámbito familiar, que, sin perjuicio del análisis más sosegado que plantea la complejidad de la cuestión y no permite la urgencia con que ha sido recabado el informe, permite inducir algunos elementos de reflexión:

- a) No se aprecia como inconcuso el que la fijación de los requisitos y estándares de calidad, que es el ámbito al que se extiende la habilitación reglamentaria *ex artículo 59.2 de la LSSCM*, alcanza a regular la cuestión en una orden (*vid. consideración jurídica tercera in fine*).
- b) De incluirse dicha regulación, habría de hacerse en términos de estricta cautela, de forma que las previsiones que pudieran ser incorporadas al Proyecto se limiten a servir de cauce al ejercicio de derechos cuya existencia, extensión y límites compete a la legislación civil
- c) No queda definido a quién corresponde prestar el consentimiento para el acceso a las unidades de convivencia, espacios comunes y habitaciones de los residentes (¿el usuario al que se pretende visitar, también el resto de usuarios o quien ocupe un determinado espacio junto con él? Al respecto, se sugiere que la diferenciación atienda a la posible consideración del espacio de que se trata como domicilio, entendido este último concepto en

su sentido constitucional.

- d) Es obvio que el derecho reconocido a los familiares y allegados en orden a acompañar a un residente en el final de su vida, «*incluso conviviendo en el propio centro*», puede entrar en el conflicto con el derecho del resto de residentes a la ocupación de las plazas, así como de las personas ubicadas en la lista de espera a disfrutar cuanto antes de ellas. Sería aconsejable incluir una cláusula de salvaguardia que permita valorar dicha situación a la dirección del centro de que se trate.

- Anexo V. Solicitud de Acreditación Administrativa para formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia.

La versión más reciente del Proyecto incluye la información relativa al tratamiento de datos cuya incorporación ha sido sugerida por la Delegación de Protección de Datos en su informe.

Igualmente, a instancia de la Dirección General de Humanización y Atención al Paciente en sus observaciones incluidas en calidad de vocal en el informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, así como de la propia Consejería de Sanidad en el Consejo de Consumo, se ha eliminado la obligación de presentar el DNI por parte de los solicitantes, que figuraba en versiones anteriores del anteproyecto a la que es objeto de informe por este Servicio Jurídico.

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

CONCLUSIÓN

El proyecto de Orden sometida a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de la observancia de las consideraciones de carácter

esencial, así como de las demás observaciones formuladas en el cuerpo del presente informe.

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.**