

Dictamen n.º: **483/22**  
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Política Social**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **19.07.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 19 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, para someter a dictamen el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 1 de julio de 2022 tuvo entrada en este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, firmada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social sobre el citado proyecto de decreto.

A dicho expediente se le asignó el número 458/22, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de veinte días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en la sesión celebrada el día 19 de julio de 2022.

#### **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

La norma proyectada aborda la modificación del 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 y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios, norma dictada en desarrollo de la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 11/2002).

Sin embargo, en la última redacción del proyecto, tal y como se indica en su parte expositiva y, de manera más extendida, en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, la presente modificación sólo afecta a aquellos centros a que se refieren tanto 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, Ley 39/2006), como el Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se

regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia en la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 54/2015).

Así, el título I de la Ley 39/2006 regula el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), configurado como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados. Por su parte, el artículo 4 del Decreto 54/2015 alude a la red de centros a través de los cuales se prestarán los servicios del mencionado sistema, y su disposición transitoria segunda establece que se consideran acreditados, a efectos de la atención en centros y prestación de los servicios a que se refiere el mismo, todos los centros y servicios que se ajusten al régimen previsto en la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, y sus normas de desarrollo.

El objeto de esta modificación es establecer el procedimiento para la obtención y renovación de dicha acreditación por aquellos centros y servicios que actúan en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia. Además, se modifica la denominación del propio reglamento, que pasa a denominarse *“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”*, introduciendo la acreditación como objeto del mismo.

De igual modo, la modificación pretende la adaptación del orden de competencias que incorpora la norma a la nueva estructura administrativa derivada de los decretos 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y 208/2021, de 1 de

septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, con la creación de la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación, que asume las competencias que anteriormente tenía la Secretaría General Técnica en materia de control de calidad, inspección, registro y autorizaciones.

Por último, se adiciona un capítulo IV al Reglamento, que contiene las disposiciones específicas sobre la acreditación y el procedimiento a seguir, así como una habilitación para la determinación de los requisitos y estándares de calidad necesarios para dicha acreditación.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único, dividido en cinco apartados, con el siguiente contenido:

El apartado uno modifica la denominación del propio reglamento, que, como ya hemos señalado, pasa a denominarse *“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”*.

El apartado dos modifica el apartado a) del artículo 1, relativo al objeto, incluyendo el requisito de la acreditación.

El apartado tres modifica el artículo 4, en relación con el órgano competente para dictar la resolución en los diferentes procedimientos y el régimen de recursos contra tal resolución.

El apartado cuatro, como ya hemos indicado, añade un capítulo IV al propio reglamento, relativo a los *“requisitos y procedimiento para*

*la acreditación de los centros y servicios de acción social que actúen en el ámbito de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en la Comunidad de Madrid”, integrado por los artículos 16 a 23.*

El apartado cinco incorpora al texto del reglamento una disposición adicional, que contempla una habilitación de desarrollo normativo en favor del titular de la consejería competente en materia de Servicios Sociales, para establecer los requisitos y estándares de calidad exigibles a los centros y servicios de acción social que pretendan ser acreditados y, respecto de los ya acreditados en virtud de la disposición transitoria segunda del Decreto 54/2015, determinar el plazo en que deberán solicitar la renovación de la acreditación y el periodo transitorio para su adaptación a los nuevos estándares de calidad establecidos.

Completa el texto remitido una disposición final, que regula la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el *“Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*.

**TERCERO.-** El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

Documento nº 1. Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno, de 29 de junio de 2022, relativo a la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 2. Certificado de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente de autenticación del expediente.

Documento n° 3. Informe de 30 de junio de 2022 de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

Documentos n° 4 a 7. Cuatro versiones del proyecto de decreto, la última de 22 de junio de 2022.

Documentos n° 8 a 11. Cuatro versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, firmadas los días 24 de enero, 2 de marzo, 5 de abril y 15 de junio de 2022, por el director general de Evaluación, Calidad e Innovación.

Documento n° 12. Informe de la Dirección General de Igualdad, firmado el 9 de diciembre de 2021, sobre el impacto del proyecto de decreto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

Documento n° 13. Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, firmado el 13 de diciembre de 2021, sobre el impacto del proyecto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

Documento n° 14. Informe de 9 de diciembre de 2021 de la directora general de Igualdad, sobre el impacto de la norma proyectada por razón de género.

Documento n° 15. Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 4 de febrero de 2022.

Documento n° 16. Informe de 11 de febrero de 2022 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Documentos nº 17 y 18. Informes de 8 y 17 de febrero de 2022 de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Documentos nº 19 a 27. Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid y de la Viceconsejería de Humanización Sanitaria, en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, salvo las secretarías generales técnicas de la Consejería de Sanidad, a través de la citada viceconsejería, y de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que realizan algunas observaciones en relación con la norma.

Documento nº 28. Informe de observaciones de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de 14 de junio de 2022.

Documento nº 29. Informe de la Dirección General de Presupuestos de 24 de febrero de 2022.

Documentos nº 31 y 32. Informe favorable de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, firmado por su presidenta el 1 de marzo de 2022, con el voto en contra del representante de las organizaciones sindicales, y certificado del correspondiente acuerdo emitido por el secretario en la misma fecha.

Documento nº 33. Resolución del director general de Evaluación, Calidad e Innovación de 14 de diciembre de 2021 por la que se acuerda abrir el trámite de consulta pública.

Documento nº 34. Resolución del director general de Evaluación, Calidad e Innovación de 4 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. Se adjuntan las alegaciones formuladas por Comisiones Obreras de Madrid.

Documentos nº 34, 35 y 36. Solicitudes de informe, todas ellas de 25 de mayo de 2022, al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, al Consejo para el Diálogo Social y al Consejo Regional de Mayores.

Documento nº 37. Correo electrónico dirigido por la Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social a la Mesa de Dialogo Civil, para recabar las modificaciones, aportaciones o sugerencias que estime oportunas sobre la norma proyectada

Documento nº 38. Certificado de 18 de enero de 2022 del subdirector de Análisis y Organización de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, sobre las alegaciones recibidas al proyecto en el trámite de consulta pública.

Documento nº 39. Informe en materia de protección de datos personales del delegado de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de 31 de mayo de 2022.

Documento nº 40. Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, firmado el 13 de abril de 2022.

Documento nº 41. Informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, emitido el 12 de mayo de 2022, que formula observaciones, algunas esenciales, a la norma proyectada.

A la vista de todo lo expuesto, formulamos las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

El presente proyecto, como después analizaremos más detenidamente, se dicta, según su parte expositiva, en desarrollo de la citada Ley 39/2006, cuyo artículo 11.1 d) atribuye a las comunidades autónomas la función de *“crear y actualizar el Registro de Centros y Servicios, facilitando la debida acreditación que garantice el cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad”*. Por tanto, se trata de un reglamento ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012):

*“Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”*.

Sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos se ha pronunciado el Tribunal Supremo en varias sentencias. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

El Consejo de Estado en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, emitido en relación con el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha recordado la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias en que resulta preceptivo, subrayando *“el carácter esencial que institucionalmente tiene”* y, al pronunciarse sobre su omisión, concluye que la intervención del Consejo de Estado no puede ser considerada un mero formalismo, sino una auténtica *“garantía preventiva”* para asegurar en lo posible la adecuación a derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria (entre otras, sentencias de 17 de enero de 2000 - recurso 740/1997, 10 de junio de 2004 - recurso 2736/1997, y 14 de noviembre de 2008 - recurso 191/2007).

Este dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario de veinte días hábiles establecido en artículo 23.1 del ROFCJA, en la redacción vigente tras la modificación del citado precepto por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), al haberse iniciado la tramitación del proyecto remitido con posterioridad a su entrada en vigor, de conformidad con lo establecido en su disposición transitoria única.

#### **SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.**

Es esta una cuestión de capital importancia en el presente supuesto, partiendo de la modificación operada en el texto definitivo del proyecto remitido y, en especial, en la norma que, según su parte expositiva, le sirve ahora de sustento habilitante para el dictado de esta modificación, que ya no es la Ley 11/2002, sino la Ley 39/2006, todo ello tras el informe emitido por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid durante el iter procedimental de elaboración del presente proyecto.

Hemos de partir en este punto de la Constitución Española, cuyo artículo 148.1.20.<sup>a</sup> establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de asistencia social.

El Tribunal Constitucional se ha encargado de perfilar el concepto y así, en la reciente Sentencia de 10 de marzo de 2022, señala que *«en relación con la noción material de “asistencia social” hemos declarado que “no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el*

*constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE (, y, por tanto, competencia posible de las comunidades autónomas [...] Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual —con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección— es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios” (STC 76/1986, de 9 de junio). Por ello, como se concluye en la STC 239/2002, de 11 de diciembre, es claro que tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de asistencia social persiguen la atención de situaciones de necesidad, si bien, desde una perspectiva histórica que condiciona las primeras a la previa contribución de sus beneficiarios y no así a las de asistencia social».*

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 2017 recoge que *“estas técnicas públicas de protección social quedan reservadas con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas en el orden normativo, tal como permite el art. 148.1.20 CE y han hecho efectivo los distintos Estatutos de Autonomía”.*

En efecto, la Comunidad de Madrid ha asumido las competencias en la materia, tal y como se recogen en el artículo 26.1.23 de su Estatuto de Autonomía que, como es sabido, contempla la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de *“promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*, en el artículo 26.1.24, que

se refiere a la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de *“protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud”*, y en el artículo 26.1. 25, que recoge dicha competencia exclusiva para la *“promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural”*.

En cumplimiento de tales competencias se aprobó la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante LSSCM), que tiene por objeto regular, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, las actuaciones que desarrollen las diferentes administraciones públicas o la iniciativa privada en el campo de los servicios sociales, y garantiza el desarrollo de la acción social mediante un sistema público de servicios sociales de la Comunidad de Madrid que, de acuerdo con el artículo 7 de la citada ley, está constituido por *“el conjunto integrado y coordinado de programas, recursos, prestaciones, actividades y equipamientos destinados a la atención social de la población y gestionados por las Administraciones autonómica y local”*.

De igual modo, y en ejercicio de esta competencia, la Comunidad de Madrid ha dictado también, entre otras, la Ley 11/2002, en la que, entre otras cuestiones, se ordena la actividad de prestación de servicios sociales. Asimismo, dicha Ley 11/2002 regula el Registro de entidades, centros y servicios. En su redacción originaria la Ley sometía a régimen de autorización administrativa, a través de un procedimiento articulado en tres fases, la prestación de servicios sociales por medio de un centro de servicios sociales o un servicio de acción social. Sin embargo, la modificación operada por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa de Madrid, vino a posibilitar la prestación de los servicios sociales, en algunos casos, sin necesidad de autorización

administrativa, bastando con una comunicación previa. Además, la Ley ha sido reformada, en algunos aspectos que son objeto del desarrollo reglamentario, por la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid.

Para el desarrollo normativo de la Ley, su disposición final primera habilita al Gobierno para dictar las disposiciones que sean necesarias. En uso de dicha habilitación se aprobó el Decreto 21/2015, de 16 de abril, ahora objeto de pretendida modificación.

Pues bien, el proyecto remitido, en sus versiones previas al informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, señalaba como habilitación legal para su elaboración tanto la citada disposición final primera de la Ley 11/2002, como los artículos 55 y 58 de la LSSCM. El primero de ellos, en su apartado segundo, determina que *“las entidades privadas, con o sin ánimo de lucro, podrán ser titulares de centros y servicios sociales, siempre que se encuentren debidamente autorizadas y cumplan los requisitos que, al efecto, establezca la normativa reguladora de la actividad de los centros y servicios de acción social y servicios sociales de la Comunidad de Madrid”*. Por su parte, el citado artículo 58.3 se refiere a las entidades colaboradoras y establece que *“reglamentariamente se establecerán los requisitos para la acreditación, por parte de la Consejería competente en materia de Servicios Sociales, o de los organismos de ella dependientes, de las entidades colaboradoras”*.

Sin embargo, la Abogacía General de la Comunidad de Madrid señala en su informe que *“puede verse así que el artículo 58 de la LSSCM se refiere solo a una de las especies de los sujetos privados que pueden participar en la prestación de los servicios sociales, mientras que el proyecto normativo trata de exigir una determinada condición, la acreditación previa, a todas las entidades que pretendan formar parte o*

*participar a título de colaboración en el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid...La misma rúbrica del Título V de la LSSCM, en el que se ubican los preceptos que son objeto de comentario (55 a 59), constituye un impedimento a considerar sus preceptos como una base legal para regular la acreditación en los términos en que está prevista en el proyecto normativo, puesto que alude a la iniciativa privada en los servicios sociales, cuando el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid está conformado, por el contrario, por los medios y servicios de titularidad pública”.*

De igual modo, el informe tampoco considera que el artículo 44 de la LSSCM, cuando alude al “*establecimiento de mínimos de calidad en los centros y servicios, con el fin de asegurar que la prestación de servicios sociales en ellos se realiza de forma digna y adecuada*”, pueda ser un soporte suficiente para la elaboración de la presente norma, por su propia falta de concreción y por el hecho de que reserva la fijación de las condiciones necesarias para obtener la acreditación al propio Consejo de Gobierno y no al titular de la consejería competente, como sucede en el proyecto remitido.

En consecuencia, y para concluir, la Abogacía General de la Comunidad de Madrid considera que únicamente cabe considerar que puede servir de cobertura legal para la elaboración del presente proyecto la citada Ley 39/2006, en sus artículos 11.1 d), anteriormente transcrito, y 16.3, precepto este último que establece que “*los centros y servicios privados no concertados que presten servicios para personas en situación de dependencia deberán contar con la debida acreditación de la Comunidad Autónoma correspondiente*”.

Esta última argumentación es la que hace suya la parte expositiva del proyecto remitido, una vez acogidas dichas observaciones, de modo

que la exigencia de la correspondiente acreditación ha de operar solamente respecto aquellos centros y servicios de dependencia a que se refieren tanto la Ley 39/2006 como el Decreto 54/2015, de 21 de mayo. Es decir, la pretendida regulación unitaria que abordaba el Decreto 21/2015, de 16 de abril, muta ahora de modo injustificado en una ordenación fragmentaria, incluso transitoria e inestable, ajena al principio de seguridad jurídica que, en materia de regulación normativa, acoge el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en el mismo sentido, el artículo 2.4 del Decreto 52/2021), cuando afirma que *“a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”*. De igual modo, la directriz 3 de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005) señala que *“... en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales”*.

Y es que, además, como decimos, no cabe sino calificar de transitoria y carente de sentido la regulación pretendida cuando se ha de significar que el proyecto de Ley de Servicios Sociales, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en su reunión del día 15 de junio de 2022 (según el anteproyecto que figura en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid), recoge de modo unitario la materia en el capítulo III del título IV (artículos 55 a 60), definiendo en su artículo 59.1 la *“acreditación administrativa”* como *“el acto mediante el que la Administración de la Comunidad de Madrid reconoce la capacidad de un centro o servicio de atención social, de*

*titularidad pública o privada, para formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales, mediante cualquier forma de colaboración. Es un trámite independiente y complementario a los de autorización administrativa y comunicación. 2. 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”, y estableciendo la correspondiente habilitación normativa en el punto 4 del mismo artículo al establecer que “el procedimiento de acreditación será objeto de desarrollo reglamentario por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. El órgano competente para otorgar la acreditación administrativa será la consejería que ostente las competencias en materia de servicios sociales”.*

A la misma conclusión llegan otros órganos a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, y así la Dirección General de Presupuestos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, señala en su informe de 8 de febrero de 2022 que “...con la nueva Ley quedaría derogada la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. El proyecto de Decreto presentado modifica el Decreto 21/2015 existente, que desarrolla a su vez la Ley 11/2002, por lo que se cuestiona, salvo mejor criterio, la conveniencia de su tramitación en este momento, antes de que se apruebe la nueva Ley de Servicios Sociales...”.

La propia Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en el informe ya señalado determina que “la problemática previamente expuesta acerca de la cobertura legal del texto proyectado, unida a este último dato, nos conduce inexorablemente a cuestionar la oportunidad de aprobar la modificación pretendida de modo previo a la aprobación y

*entrada en vigor del nuevo texto legal, aspecto que deberá ser, en consecuencia, objeto de la debida reconsideración”.*

Esta consideración tiene carácter esencial.

En todo caso, la competencia para la aprobación del proyecto remitido corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, el rango normativo -decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983. Abunda en esta conclusión la circunstancia de que la norma modificada tiene el mismo rango que la norma proyectada.

**TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.**

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta. A la fecha de emisión del presente dictamen se ha aprobado el plan normativo para la XII legislatura, por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, que incluye el proyecto de decreto que venimos analizando entre la normativa a aprobar a iniciativa de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

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

Consta en el expediente examinado que la Memoria correspondiente al proyecto de decreto se publicó el 30 de diciembre de 2021 en el Portal de Transparencia, en el apartado de “Consulta Pública” y en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid, abriéndose un trámite de consulta pública del 3 al 17 de enero de 2022, ambos inclusive. Durante este plazo se recibieron alegaciones de la Asociación CIRVITE y de un particular, que no han sido remitidas a esta Comisión Jurídica Asesora a pesar de que, de conformidad con el artículo 19.1 el ROFCJA, el expediente ha de remitirse completo a este órgano consultivo.

3.- El proyecto de decreto es propuesto por la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, que ostenta las competencias en la materia conforme el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid, y en concreto se ha promovido por la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación, en atención a las competencias que le atribuye el artículo 21 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

4.- Por lo que se refiere a la ya señalada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 52/2021, elaborándose una Memoria extendida del Análisis del Impacto Normativo. El expediente remitido a esta Comisión incluye la última Memoria fechada el 15 de junio de 2022 y tres versiones anteriores. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades

significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 7.4 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario, para destacar en cuanto al primero que ha de considerarse, conforme al artículo 7.3 a) del Decreto 52/2021, que no existe impacto en su conjunto, puesto que no afecta a la competencia, la unidad de mercado ni a la competitividad. Respecto al análisis de impacto presupuestario, la Memoria sostiene que el proyecto de decreto no tendrá un impacto presupuestario significativo sobre el presupuesto de gastos de la Comunidad de Madrid, salvo la necesidad de adaptar la aplicación informática “ACES” para introducir el procedimiento de acreditación, que se solicitará en el ámbito de las tareas de mantenimiento ordinario del software por parte de Madrid Digital.

De igual modo, señala la Memoria que la aprobación del decreto no supondrá incremento de dotaciones, ni de retribuciones ni de otros gastos de personal, pues su aplicación se llevará a cabo con los medios personales disponibles en la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación, no requerirá de medios materiales adicionales y, aun incorporando un nuevo procedimiento administrativo, podrá ser

asumido con los recursos personales adscritos a la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación.

En cuanto a las cargas administrativas, la Memoria refiere que para su cálculo se ha empleado el denominado “*Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción-Sistema compartido de las Administraciones Públicas*”, resultando, para una estimación de 100 solicitudes anuales, un coste total de 900 euros, sumando el coste de presentación de la solicitud electrónica y el coste de presentación electrónica de documentos o requisitos.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1. e) del Decreto 52/2021] por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad. Así, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 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. Así, la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad ha informado que el citado proyecto no genera ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e

Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Sobre el impacto por razón de género, la Memoria afirma que para su análisis se ha recabado el informe de la Dirección General de Igualdad, habiendo señalado que *“en el citado proyecto no se aprecia impacto por razón de género y que, por tanto, no incide en la igualdad de efectiva entre mujeres y hombres”*. Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto nulo del proyecto en este ámbito por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad.

Además, la Memoria señala que el proyecto contiene disposiciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, dirigidas a garantizar en los centros y servicios de acción social, la seguridad y accesibilidad de las personas con discapacidad, tanto en los edificios y dependencias como en los entornos del centro de trabajo, así como en los procesos y procedimientos por medio de los cuales se preste o se acceda al servicio, conforme a lo señalado en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 7.4 del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el citado Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 se ha emitido el informe de 4 de febrero de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De igual modo, consta el informe favorable a la norma proyectada de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, emitido al amparo de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería y la disposición adicional primera de la Ley 4/2001, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2022.

Igualmente, se han emitido diversos informes por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en los que se realizan algunas observaciones, ya referidas, en relación con la dudosa conveniencia de regular ahora una materia que aparece recogida ya en el proyecto de Ley de Servicios Sociales, aprobado por el Consejo de Gobierno en su reunión del día 15 de junio de 2022. No obstante, y de modo concreto, refiere la citada dirección general en su informe de 24 de febrero de 2022 que *“... sin perjuicio de lo anterior, se entiende que es competencia de los Servicios Jurídicos el pronunciarse sobre la procedencia y contenido de este Decreto en el actual contexto normativo de la materia”*. En consecuencia, y a pesar

las observaciones formuladas, el órgano directivo emite informe favorable a la norma proyectada.

En efecto, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, informe de 12 de mayo de 2022, formulando unas observaciones, algunas de carácter esencial, que, según la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, han sido tenidas en cuenta parcialmente en la norma proyectada. En especial, el informe, como ya hemos referido anteriormente, cuestiona la norma que habilita para la elaboración del presente proyecto, que entiende sólo puede ser la Ley 39/2006 y, en concreto, su artículo 11.1, en los términos ya transcritos.

De igual modo, el citado Servicio Jurídico advierte sobre la ausencia en el expediente de los siguientes informes:

- El informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de conformidad con 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.

- El informe del Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, conforme a lo establecido en el artículo 3.2. del Decreto

21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el citado órgano.

- El informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, según establece el artículo 3.1 c) del Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea dicho órgano.

- El informe del Consejo Regional de Mayores, conforme al artículo 2.1 c) del Decreto 65/1998, de 23 de abril, norma de creación del citado órgano.

- El informe de la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social, conforme al artículo 4.1.a) del Decreto 56/2019, de 18 de junio, del Consejo de Gobierno.

- El informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, a fin de dejar constancia de la falta de afectación del proyecto normativo a dicho derecho fundamental.

A fecha de elaboración de la Memoria, 15 de junio de 2022, y tal como la misma indica, constan únicamente en el expediente el informe del delegado de Protección de Datos Personales de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 31 de mayo de 2022, y el informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de 14 de junio de 2022, sin que se hayan recibido los que corresponde emitir al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad y al Consejo Regional de Mayores.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del

Decreto 52/21, se ha evacuado informe con observaciones por las secretarías generales técnicas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y de la Consejería de Sanidad. El resto de secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid han remitido informes en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

Por último, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente informe de 22 de abril de 2022 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM. El plazo mínimo de esta audiencia e informaciones públicas será de quince días hábiles, el cual podrá reducirse hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones excepcionales de interés público debidamente motivadas lo justifiquen, así como cuando se aplique la tramitación urgente.

Figura en el expediente la Resolución del director general de Evaluación, Calidad e Innovación de 4 de marzo de 2022 por la que se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de quince días hábiles. Consta que, durante el trámite conferido al efecto, únicamente formuló sus observaciones Comisiones Obreras de Madrid, proponiendo una redacción alternativa para determinados artículos y, en especial, que el proyecto normativo integre toda la normativa vigente en materia de

ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social y que los requisitos para la acreditación de los centros y servicios de acción social sean fijados mediante decreto del Consejo de Gobierno.

Por otra parte, durante dicho trámite, conforme a lo establecido en el artículo 4.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, en el que se establece dentro del marco de las funciones de dicho órgano *“ser informada del contenido de los proyectos de normas o iniciativas que se vayan a aprobar o implantar, promovidos por la Administración de la Comunidad de Madrid, que afecten al Tercer Sector de Acción Social o que incidan en el campo de acción del mismo que afecten directamente a grupos de población en riesgo de pobreza y exclusión social o en situación de vulnerabilidad social”*, se remitió el proyecto de decreto a la citada Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social para su información y para que, en su caso, propusiese las modificaciones, sugerencias y aportaciones que considerase oportunas. No consta la formulación de alegaciones.

Por último, es preciso realizar una consideración general en relación con la tramitación del presente procedimiento de elaboración de la norma, y es que no debemos olvidar, en consonancia con lo ya señalado al analizar la cobertura legal del proyecto, que el sentido, el fundamento y la propia regulación que el decreto remitido incorpora se han visto sustancialmente modificados tras el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de 12 de mayo de 2022, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, sin que los órganos preinformantes, ni los afectados por la norma, hayan podido manifestar su parecer sobre un texto que, dirigido inicialmente a todos los centros y servicios de acción social de titularidad pública y privada, ha pasado a regular

exclusivamente la acreditación de los centros y servicios de iniciativa privada que actúan en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia. Ello contraviene los principios de seguridad jurídica y transparencia que acoge, como principios de buena regulación, el artículo 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

Entrando ya en al análisis de la norma proyectada, cabe señalar, como ya hemos adelantado, que consta de una parte expositiva y otra dispositiva, integrada por un artículo único, dividido en cinco apartados. Completa el texto remitido una disposición final, que regula la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el *“Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*.

Por lo que atañe al título de la norma, resulta conforme con la directriz 53 de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo de 2005, según la cual el título de una disposición modificativa debe indicar que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado; en ningún caso deben figurar en el título los artículos o partes de la disposición que resultan modificados.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12, puesto que contiene los antecedentes normativos que preceden al proyecto si bien, en su última redacción, acoge las observaciones de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en cuanto a las normas habilitantes. De igual modo, justifica la nueva regulación; describe su finalidad, incluye las

competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y también contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma. No obstante, se observa que, a la hora de mencionar dichos trámites, se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren a los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública y el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, la parte expositiva justifica, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con referencia al dictamen de este órgano consultivo.

En cuanto a la parte dispositiva, ya hemos dicho que consta de un artículo único, dividido en cinco apartados, el primero de los cuales se refiere a la nueva denominación del reglamento, comprensiva ahora del requisito de la acreditación. Al igual que ocurre con la denominación del decreto, la directriz 7 señala que el título de la norma debe reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Pues bien, la nueva denominación de la norma *“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”*, parece aludir a la regulación de la acreditación como un requisito general para todos los Centros y Servicios de Acción Social, cuando, conforme a lo ya señalado anteriormente, sólo se establece para aquellos centros y servicios que operan en el ámbito de la dependencia, lo que incide en la propia incoherencia de la norma. La misma observación cabe realizar al apartado segundo de dicho artículo único, en cuanto

modifica el objeto del reglamento (artículo 1), introduciendo el procedimiento de acreditación de modo general para la prestación de servicios sociales en la Comunidad de Madrid, sin especificar que solo atañe a la prestación en el campo de la dependencia.

El apartado tercero del artículo único, como ya señalábamos anteriormente, se limita a adaptar la redacción del artículo 4 del Reglamento a la ordenación competencial establecida por el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, asignando la competencia para la resolución de los procedimientos de autorización, con su eventual revocación (salvo falta muy grave), imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad o el derecho, o de su caducidad, así como de los procedimientos de acreditación (con su renovación y, en su caso, su revocación y extinción) al titular del centro directivo con atribuciones en materia de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social. Actualmente, según el artículo 21 del citado Decreto 208/2021, sería el titular de la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación, que asume las competencias que anteriormente tenía la Secretaría General Técnica en materia de control de calidad, inspección, registro y autorizaciones.

El apartado cuarto incorpora al texto del Reglamento un Capítulo IV relativo a los requisitos y procedimiento para la acreditación, pero sólo referido ahora a aquellos centros y servicios de acción social que actúen en el ámbito de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia en la Comunidad de Madrid.

Su artículo 16 define la finalidad de la acreditación y señala, en su punto 2, *que "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, referidos al contenido y ámbitos de acreditación establecidos en el artículo 17 de este Reglamento*". Esta remisión al artículo 17 que incluye el precepto obedece a la observación formulada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su informe, pues el citado artículo 17, apartado segundo, fija unos mínimos a que dichos estándares y criterios han de acomodarse, aunque hayan de fijarse, en todo caso, por la consejería competente.

No obstante, ello no impide que debamos censurar esta remisión a un ulterior desarrollo de tales requisitos y criterios por el titular de la consejería competente, como ya hacía el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 68/2015, de 25 de febrero, a propósito del texto original del decreto que ahora pretende modificarse, criticando que se procediera al desarrollo reglamentario de los aspectos procedimentales y sin embargo, no existiese desarrollo reglamentario de los aspectos sustantivos, *"lo que no deja de resultar disfuncional"*.

En este sentido, el órgano consultivo manifiesta de modo claro que *"el normador se ve obligado a remitir a otra norma futura que contenga la regulación sustantiva de las entidades prestadoras de servicios sociales, mas no parece razonable que la norma sustantiva sea posterior a la norma reguladora del procedimiento en la que debe aplicarse aquella"*.

*A lo anterior se adiciona otro reproche jurídico que cabe hacer a la citada remisión. Con ella, parece establecerse no de modo explícito, pero sí implícito, una habilitación al titular de la Consejería para la regulación de los requisitos materiales y funcionales que han de reunir las entidades para poder ser autorizados o poder prestar servicios sociales previa comunicación a la Administración. Al respecto debe señalarse que*

*no es el titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales al que corresponde el desarrollo reglamentario de la Ley 11/2002, sino al Gobierno de la Comunidad de Madrid. No en vano la meritada Ley, en su disposición final primera, autoriza al Gobierno a dictar las disposiciones de desarrollo de la misma. Precisamente, como ya hemos señalado, en cumplimiento de esa autorización se elabora el proyecto de decreto que ahora se dictamina. Pero, no es jurídicamente admisible que, a través de esta norma, el Gobierno habilite al Consejero del ramo para que dicte aspectos tan esenciales y sustantivos, y desde luego nada accesorios ni técnicos, como son los requisitos que deben reunir las entidades que pretendan prestar servicios sociales en la Comunidad de Madrid. De lo contrario, se estaría burlando la habilitación normativa establecida en la ley con claro fraude de la voluntad del legislador, que ha pretendido que el desarrollo de la Ley se efectúe por el titular originario de la potestad reglamentaria, esto es, el Gobierno, sin que quepa que, por habilitaciones sucesivas, termine siendo el consejero del ramo el que regule aspectos tan relevantes”.*

Esta consideración tiene carácter esencial.

En todo caso, tales criterios y estándares de calidad son también exigibles a los centros y servicios de acción social de titularidad pública que actúen en el ámbito de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia, si bien la acreditación, en este caso, se otorga de oficio y no necesitan solicitar su renovación, según el artículo 16.6 del proyecto.

Los artículos 18 a 20 regulan el procedimiento para la acreditación, que también es objeto del artículo 59.4 del proyecto de Ley de Servicios Sociales. En relación con los artículos 18 y 19, relativos a los requisitos de la solicitud y su eventual mejora, se ha

suprimido la remisión que contenía el artículo 18 al procedimiento previsto en el capítulo II del propio decreto, siguiendo en este punto la observación formulada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su informe, en el que señalaba como innecesaria, a la par que confusa, dicha remisión, dada la especificidad de las normas contenidas en el citado capítulo. En el mismo sentido, y atendiendo de igual modo la observación también contenida en dicho informe, se ha suprimido en el artículo 20 el carácter vinculante que se atribuía a los informes a emitir, con carácter previo a la resolución de acreditación, por parte del centro directivo competente en función del sector de atención a que se dirija el centro o servicio que se pretende acreditar, y del arquitecto o arquitecto técnico adscrito al centro directivo competente para la instrucción del procedimiento en las solicitudes relativas a centros de servicios sociales, ante la posibilidad de que tales informes fueran contradictorios.

En cuanto al plazo para dictar resolución que establece el artículo 20.3, cuatro meses, es coincidente con el establecido en el artículo 59.4 del proyecto de Ley de Servicios Sociales, si bien en la norma objeto del presente Dictamen se computa dicho plazo desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la consejería competente en materia de Servicios Sociales, mientras que, en el proyecto de ley, desde la fecha de presentación de la documentación requerida, siendo coincidente el carácter desestimatorio del silencio en ambas normas. Se trata, en todo caso, de una regulación diferente a la establecida por el artículo 8.2 de la Ley 11/2002, según el cual, el plazo máximo para resolver y notificar las solicitudes de autorización administrativa y comunicación previa será de dos meses desde el momento de la presentación de toda la documentación, transcurrido el cual se entenderá concedida la autorización administrativa.

Los artículos 21 a 23 regulan la vigencia, renovación, revocación y extinción de la acreditación. En cuanto a la vigencia, se establece un plazo de cinco años desde la fecha de resolución de la concesión. Se ha suprimido del precepto, en su última versión y a instancias de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la referencia a las causas de pérdida de vigencia de la acreditación que contenía el apartado 3 y que no se estimaba completa por dicha Abogacía General, que advierte una ausencia de mención como causas de la expiración del plazo a que se refiere el apartado 1 del mismo artículo 22, o de la revocación de la acreditación que introduce el nuevo artículo 24. Dado que el precepto indica, como decimos, un plazo de vigencia de cinco años, el hecho de que el artículo 22.1 determine que “*deberá renovarse cada cinco años*” resulta redundante e innecesario. Además, el hecho de que la resolución de renovación deba dictarse y notificarse en un plazo de tres meses, y no en el de cuatro que se establece para la resolución inicial, tampoco encuentra una justificación concreta cuando, en todo caso, se requerirá el informe establecido en el artículo 20.2.a), y puede originar confusión en relación con los plazos aplicables.

Por último, el punto 5 del artículo 22, que establece una nueva duración de 5 años tras la renovación y la necesidad de solicitar una nueva renovación, resulta también innecesario.

El artículo 23 del texto remitido regula, como decimos, la revocación y extinción de la acreditación. El artículo 60 del proyecto de Ley de Servicios Sociales opta por un modelo integrado y regula “*la revocación, caducidad e imposibilidad de continuar con la actividad*” como causa de extinción tanto de la acreditación como de la autorización para prestar servicios de atención social. En cuanto a las causas, el artículo 23 origina una cierta confusión al mezclar supuestos de revocación con supuestos de extinción de oficio de la

acreditación por el mero transcurso del plazo sin solicitar la renovación e, incluso, obliga a una declaración de oficio de la extinción cuando se haya dictado resolución de revocación o de caducidad de la autorización, conforme a los artículos 7 y 8 del propio Reglamento, o cuando se determine la imposibilidad de continuar con la actividad, o se dicte resolución de caducidad de la comunicación previa.

Frente a ello, el artículo 60 del proyecto de Ley de Servicios Sociales alude solo, de un modo claro, a la revocación de la autorización o la declaración de imposibilidad de continuar con la actividad comunicada en los siguientes supuestos:

*“a) Incumplimiento de las condiciones o desaparición de las circunstancias que motivaron su concesión.*

*b) Imposición de una sanción administrativa por infracción muy grave, conforme a lo establecido en el Título VIII de esta ley, cuando la sanción impuesta implique el cierre total o parcial del centro o servicio.*

*c) Cuando se tenga constancia de la inexactitud, falsedad u omisión de cualquier dato, declaración o documento que figure en la solicitud o comunicación, o deba acompañarlas, o la no presentación de estas cuando exista obligación de hacerlo, de acuerdo con lo previsto en la presente ley”.*

Por lo que se refiere a la disposición adicional única que el proyecto introduce en el reglamento a través del apartado cinco de su artículo único, se contiene en ella, por un lado, una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Servicios Sociales establezca los requisitos y estándares de calidad exigibles a los centros y servicios de Acción Social que pretendan ser acreditados según lo dispuesto en el reglamento. Cabe recordar que dicha

habilitación ya se establece en el artículo 16.2 del proyecto, de modo que nos remitimos a las observaciones ya realizadas a dicho precepto de conformidad con lo indicado en el Dictamen 68/2015 del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, el punto 2 de dicha disposición adicional amplía el alcance de la citada habilitación, introduciendo una norma de carácter transitorio ajena a su naturaleza respecto de aquellos centros y servicios ya inscritos en la fecha de su entrada en vigor, y, por tanto, ya acreditados, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria segunda del Decreto 54/2015, de 21 de mayo, respecto de los que la consejería competente deberá determinar el plazo en el que han de solicitar la renovación de la acreditación y el periodo transitorio para que adecúen su funcionamiento a los requisitos y estándares de calidad establecidos. Es decir, no sólo se introduce, como ya señalábamos, una indefinición sustancial, respecto a la determinación de los requisitos para proceder a la acreditación, sino también temporal respecto de tales centros ya inscritos, como también ha puesto de manifiesto la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su informe, advirtiendo de la difícil coexistencia de dicha norma con el punto 6 del propio artículo 16 (en la última redacción del proyecto, el punto 7), cuando establece que *“excepcionalmente, los centros y servicios inscritos que justifiquen la imposibilidad manifiesta de cumplimiento de alguno de los requisitos o estándares de calidad, podrán ser acreditados siempre que propongan alguna solución alternativa que minimice el impacto del requisito o estándar imposible de cumplir y favorezca otros aspectos que incrementen la calidad del servicio prestado”*.

Como consecuencia de esta observación de la Abogacía General, la disposición adicional introduce un apartado b) que habilita también a la consejería competente para establecer *“los requisitos o estándares*

*de calidad cuyo cumplimiento podrá ser excepcionado, según se determina en el artículo 16.7 de este Reglamento, siempre que por el centro o servicio se justifique la imposibilidad manifiesta de cumplirlo”.*

Respecto a la habilitación para tal exoneración también se manifestó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en el Dictamen 68/2015, señalando que *“la posibilidad de exonerar del cumplimiento de requisitos sería más propia de la norma reglamentaria que los regule y no de ésta, lo que viene, una vez más, a abonar la tesis que venimos manteniendo a lo largo de este dictamen de un desarrollo integral de la materia... Por otra parte, la previsión adolece de notoria imprecisión, que se cohonesto mal con las exigencias de la seguridad jurídica, pues ni siquiera se acotan los requisitos a los que puede afectar la exoneración”.*

El proyecto se cierra con una disposición final única relativa a la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, sin atender al plazo general de 20 días de *vacatio legis* previsto en los artículos 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y 2.1 del Código Civil.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices de técnica normativa.

No obstante, conviene realizar las siguientes observaciones, sin perjuicio de otras que se han ido realizando en la consideración anterior:

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales, deben ser objeto de revisión las

referencias al consejero o la dirección general que deben figurar en minúscula, si bien debe expresarse con inicial mayúscula la materia de su competencia. También la mención a la “consejería”, de modo general, ha de realizarse en inicial minúscula. De igual modo, deben figurar con inicial minúscula “comunidad” y “comunidad autónoma”.

En la fórmula promulgatoria, y según lo señalado en el cuerpo del presente Dictamen, no cabe recoger que es la disposición final primera de la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, la que habilita al Consejo de Gobierno para dictar la presente norma.

En el artículo 4.1 a) debe añadirse el artículo determinado “la” antes de “resolución”.

En el artículo 18.1, la referencia a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas debe realizarse tal y como dicha norma aparece publicada en el BOE, con el uso correspondiente de las mayúsculas.

En el artículo 21.2 debe sustituirse “de” por “del” al referirse a la comunicación del “cese de la actividad”.

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

## **CONCLUSIÓN**

Que, una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de ellas de carácter esencial,

procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios.

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

Madrid, a 19 de julio de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 483/22

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

C/ O' Donnell, 50 – 28009 Madrid