



A.G. 32/2022

S.G.C. 72/2022

S.J. 187/2022

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, solicitud de informe preceptivo en relación con el **“Proyecto de Decreto de modificación del 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”**.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- La Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (en lo sucesivo, «CFJPS») ha solicitado el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de decreto identificado en el encabezamiento de este informe.

A la referida petición se le acompaña la siguiente documentación:

- Índice del expediente administrativo.
- Tres versiones del proyecto de decreto.
- Tres versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscritas por el Director General de Evaluación, Calidad e Innovación, fechadas el 24 de enero, el 2 de marzo y el 5 de abril de 2022.

- Certificado del Viceconsejero de Asuntos Jurídicos y Secretario General del Consejo de Gobierno de 29 de diciembre de 2021, relativo a la autorización de la consulta pública.
- Certificado del Subdirector General de Análisis y Organización de la Secretaría General Técnica de la CFJPS, de 18 de enero de 2022, sobre las alegaciones recibidas en el trámite de referencia.
- Alegaciones recibidas en la consulta pública.
- Informe de 9 de diciembre de 2021, de la Dirección General de Igualdad, de impacto por razón de género.
- Informe de la misma fecha y del mismo órgano, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.
- Informe de 13 de diciembre de 2021, de la de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Informe 5/2022, de 4 de febrero, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en materia de coordinación y calidad normativa.
- Solicitud de aclaraciones de la Dirección General de Presupuestos, de 8 de febrero de 2022, a la primera solicitud de su informe.
- Informe de 9 de febrero de 2022, de la Viceconsejería de Humanización Sanitaria.
- Informe de 11 de febrero de 2022, de la Dirección General de Recursos Humanos.
- Aclaraciones realizadas por el Subdirector General de Calidad e Innovación, de 17 de febrero de 2022.
- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 2 de febrero de 2022.

- Informes de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Cultura, Turismo y Deporte (27 de enero de 2022); Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía (28 de enero); Presidencia, Justicia e Interior (4 de febrero); Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura (4 de febrero); Transportes e Infraestructuras (4 de febrero); Administración Local y Digitalización (8 de febrero), y de Sanidad (9 de febrero), en los que no se hacen observaciones.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos, de 24 de febrero de 2022.
- Informe de 1 de marzo de 2022, de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.
- 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.
- Escrito de recepción de alegaciones del sindicato Comisiones Obreras.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la CFJPS, de 13 de abril de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera-. Finalidad y contenido

1. El proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto proveer a 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 (en lo sucesivo, «DACCSAC»).

Básicamente, trata de añadir un nuevo requisito, la acreditación previa, al ya exigido de contar con una autorización o, en su caso, comunicación, con carácter previo al inicio de una actividad como centro o servicio de acción social para aquellos centros y servicios de acción social que pretendan formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid o colaborar con la Administración en la realización de programas y actividades sociales; en definitiva, para prestar atención a los usuarios de dicho sistema público.

2. El proyecto consta de una parte expositiva y de otra dispositiva conformada por un solo artículo, de modificación del decreto propiamente dicho, y por una disposición final.

Segunda- Marco competencial y normativo.

1. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en su artículo 26.1.23, establece como competencia exclusiva de la dicha comunidad autónoma la promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación. 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.

No resulta discutida la constitucionalidad de las atribuciones de las Comunidades Autónomas, asumidas por la generalidad de ellas, en materia de servicios sociales o asistencia social. 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.

2. La Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, «LSSCM»), tiene por objeto regular, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, las actuaciones que desarrollen las diferentes Administraciones Públicas o la iniciativa privada en el campo de los servicios sociales (art. 1.1). En dicho sentido, su artículo 6 determina su aplicación a los servicios sociales que presten, tanto las Administraciones autonómica y local y las entidades

públicas vinculadas a ellas, como las entidades privadas que desarrollen actividades de servicios sociales en el territorio de la Comunidad de Madrid.

La regulación material que incorpora dicha ley permite distinguir, en primer lugar, un sistema público de servicios sociales 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 (art. 7.1 LSSCM). Este sistema está orientado a la atención de tres sectores conformados por menores, adultos y mayores, respectivamente, mediante actuaciones de carácter preventivo, asistencial, de promoción y de inserción (art. 20.1 y 3).

Asimismo, el texto legislativo enmarca la iniciativa privada en los servicios sociales (título V). A tenor de su artículo 55, esa iniciativa privada se conforma por las personas físicas y jurídicas que efectúen, por sí mismas o a través de centros y establecimientos dependientes, programas y prestaciones de servicios sociales, así como por las organizaciones de voluntariado social. Estas entidades privadas, tengan o no 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.

La LSSCM se halla parcialmente desarrollada por el DACCSAC; en puridad, este Decreto constituye un desarrollo de lo dispuesto en la más específica 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 lo sucesivo, LOCSASCM), que fue objeto de una profunda modificación, tanto a través de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, como de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, para adaptar su contenido en el marco de las exigencias impuestas por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

En el precitado DACCSAC, cuya modificación ahora se proyecta, se regulan, por una parte, los requisitos que deben reunir las entidades prestadoras de servicios sociales en la Comunidad de Madrid (art. 3), la autorización administrativa (arts. 4 a 8), la comunicación previa (arts. 9 a 12) y el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Acción Social, con especial referencia a los actos sujetos a inscripción (arts. 13 a 15). En esencia, y renunciando al rigor jurídico a efectos meramente descriptivos, la necesidad de autorización se circunscribe a la creación, traslado y alteración en los centros de servicios sociales, en tanto que la comunicación previa a la prestación de servicios de acción social y a diversas vicisitudes en los mismos, así como a la modificación no sustancial de las condiciones funcionales o materiales autorizadas en los centros de servicios sociales. Tras la resolución administrativa de autorización o tras la comunicación previa, se inscribirán de oficio en el Registro las entidades, centros y servicios que presten servicios sociales.

Tercera.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

1. El proyecto de decreto 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

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.

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 recientemente aplicada 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.

Más recientemente, 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 el caso concreto del proyecto sometido a informe, esta Abogacía General debe advertir sobre las dudas que plantea su posible cobertura legal y, en dicho sentido, de la posible litigiosidad que pudiera seguir a su aprobación.

La parte expositiva del proyecto reglamentario expone el propósito de la iniciativa normativa apelando a las funciones del Consejo Territorial de Servicios

Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de adoptar criterios comunes de actuación y de evaluación del Sistema, así como servir de cauce de cooperación, comunicación e información entre las Administraciones Públicas (artículo 8.2 de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia). En dicho sentido, expone que dicho órgano,

“...aprobó, el 27 de noviembre de 2008, un acuerdo sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros, servicios y entidades del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, publicado por resolución de 2 de diciembre de 2008. Conforme al mismo, la acreditación de centros y servicios que actúen en el ámbito de la autonomía personal y de la atención a la dependencia tiene por finalidad garantizar el derecho de las personas en situación de dependencia a recibir unos servicios de calidad, con independencia de su lugar de residencia, eliminando así cualquier posible discriminación en el acceso a servicios y prestaciones. Dicho acuerdo ha sido modificado por los acuerdos de 7 de octubre de 2015, de 19 de octubre de 2017, de 20 de marzo de 2020, de 2 de octubre de 2020 y de 30 de diciembre de 2021.”

Asimismo, la misma parte inicial del proyecto de reglamento invoca como sustento normativo de su dictado el artículo 58 de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (LSSCM).

3. Antes de examinar de forma más concreta el apoyo legislativo de la norma que se pretende aprobar, resulta necesario detenerse en cuáles son su objeto y finalidad, según se deduce de su contenido. A su tenor, se trata de implementar un procedimiento de acreditación necesario, junto a la autorización administrativa y la comunicación previa, ya reguladas, para la actividad de centros y servicios sociales en el ámbito del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. Tal y como ha señalado algunos de los órganos preinformantes (Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior en su informe sobre coordinación y calidad normativa y Dirección General de Recursos Humanos), la acreditación se erige en un “*título habilitante*”, y lo hace en los términos indicados en el artículo 16.3 del proyecto:

“La acreditación de centros y servicios de acción social de titularidad privada constituye un requisito indispensable para formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, así como para colaborar con la Administración en la realización de programas y actividades sociales y, por tanto, prestar atención a los usuarios de dicho Sistema Público.”

Este nuevo presupuesto para el ejercicio de la actividad es independiente y adicional a la autorización o comunicación previa, según los casos (art. 16.4 del proyecto normativo).

Conviene advertir que, conforme al artículo 7.1 de la LSSCM:

“El sistema público de servicios sociales de la Comunidad de Madrid 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”.

Para obtener esa acreditación, será necesario cumplir una serie de requisitos y estándares de calidad, cuya determinación se pretende delegar en el titular de la consejería competente en materia de servicios sociales (art. 16.1, en relación con la disposición adicional, del proyecto), aunque, como mínimo, deberán atender a los aspectos que recoge el artículo 17.2 (medios materiales, equipamientos, recursos humanos...). Con ello, señala el citado artículo 16.1, se pretende *“garantizar el derecho de los usuarios a recibir unos servicios sociales de calidad”*.

Asimismo, conviene reparar en que la acreditación es necesaria para cualquier entidad privada que sea titular de un centro o servicio de acción social que vaya a prestar atención a usuarios del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (art. 19.1), es decir, tiene un alcance de doble generalidad, al referirse a todo sujeto particular que pretenda realizar esa colaboración y a cualquier centro o servicio de acción social del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

4. El artículo 58 de la LSSCM, que cita la parte expositiva a título de cobertura legal de la modificación normativa proyectada, indica:

- “1. Tendrán la consideración de entidades colaboradoras con el sistema público de servicios sociales aquellas entidades sin ánimo de lucro, legalmente constituidas, que actúen en el ámbito de la acción social y los servicios sociales, se encuentren inscritas en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de la Comunidad de Madrid, y colaboren con la Administración en la realización de programas o actividades sociales, estando acreditadas para ello.
2. El ámbito de la colaboración se extenderá a las distintas prestaciones de servicios sociales y realización de otras actividades derivadas de las funciones atribuidas al sistema de servicios sociales en la presente Ley.
3. 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.”

La regulación de las “entidades colaboradoras”, ciertamente parca en la ley de referencia, se completa con lo previsto en el artículo 41 de la LSSCM, que indica:

“En todos los centros públicos donde se presten servicios sociales o se realicen actividades sociales, así como en los privados dependientes de entidades colaboradoras u otros que reciban financiación pública, se establecerán sistemas de participación democrática de los usuarios o de sus familias en la forma que se determine reglamentariamente”.

Conviene observar que el artículo 58 de la LSSCM se incluye en su Título V, “De la iniciativa privada en los servicios sociales”, que, al margen del “Voluntariado” (art. 59), distingue entre “Entidades de iniciativa social” (art. 56), “Entidades con ánimo de lucro” (art. 57) y las ya referidas entidades colaboradoras. El elemento común denominador de todas ellas reside en tratarse de personas físicas o jurídicas que efectúan, por sí mismas o a través de centros y establecimientos dependientes de ellas, programas y prestaciones de servicios sociales (art. 55.1). La suma de todos estos sujetos constituye el conjunto de sujetos privados que, a través de centros o servicios de su titularidad (art. 55.2), participa en la prestación de servicios sociales.

En particular, las entidades colaboradoras se distinguen de las entidades de iniciativa social por su naturaleza jurídica, ya que éstas últimas tienen que ser fundaciones, cooperativas de iniciativa social, agentes sociales (sindicatos y asociaciones empresariales), organizaciones no gubernamentales o empresas de

inserción y, eventualmente, por la ausencia en aquellas de ánimo de lucro. En cuanto a las entidades con ánimo de lucro, la diferencia con las entidades colaboradoras reside precisamente en la concurrencia de aquel elemento en las primeras, del que por definición han de carecer las entidades colaboradoras.

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.

Asimismo, el precepto de referencia parece reservar el papel de las entidades colaboradoras a las prestaciones de servicios sociales y la realización de actividades, lo que parece dejar fuera a los centros sociales, con respecto a los cuales el proyecto normativo pretende exigir de la misma manera el requisito de la acreditación.

En particular, los artículos de referencia no permiten sustentar la exigencia de la acreditación como requisito previo y necesario, no solo para la colaboración con la Administración en la realización de programas y actividades sociales, sino también para formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, tal y como prevé el artículo 16.3 del proyecto reglamentario sometido a informe.

En este sentido, el artículo 55.2 de la LSSCM indica que,

“Las entidades privadas, con o sin ánimo de lucro [es decir, todas las que constituyen la iniciativa privada con independencia de su concreta tipología], 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”.

En este precepto, según puede observarse, se contempla el acatamiento de los requisitos que exija la normativa reguladora de centros y servicios de acción social con vistas a la titularidad de centros y servicios sociales por parte de las entidades privadas. En cambio, conforme al artículo 7.1 de la LSSCM previamente transcrito, el

Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid está constituido exclusivamente por los medios y servicios gestionados por las Administraciones local y autonómica en 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.

No conviene concluir el examen de esta cuestión sin aludir a que, tanto al regular las entidades de iniciativa social como al hacerlo con las entidades con ánimo de lucro, se prevé el cumplimiento de los requisitos establecidos normativamente para el ejercicio de la actividad que estén establecidos en la Ley de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social y de mejora de la calidad en la prestación de servicios sociales en la Comunidad de Madrid. Ello quiere decir que no basta con su previsión en una norma reglamentaria, como sería el caso de la que se pretende aprobar a través de la iniciativa normativa de la que trae causa nuestro informe.

Así, con respecto a las primeras, el artículo 56.3 de la LSSCM:

“Tendrán la consideración de entidades prestadoras de servicios sociales cuando contemplen entre sus fines la realización de actividades de servicios sociales y se encuentren debidamente autorizadas para llevarlas a cabo, de conformidad con los requisitos establecidos en la Ley de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social y de mejora de la calidad en la prestación de servicios sociales en la Comunidad de Madrid”,

y, con respecto a las entidades con ánimo de lucro, su artículo 57.1:

“Las Entidades privadas con ánimo de lucro que contemplen entre sus fines la realización de actividades de servicios sociales y se encuentren debidamente autorizadas para llevarlas a cabo, así como los centros y servicios de ellas dependientes, deberán someterse a las prescripciones legales contenidas en la Ley de

ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social y de la mejora de la calidad en la prestación de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid”.

Por su falta de concreción, tampoco consideramos un soporte suficiente la competencia atribuida al Consejo de Gobierno por el artículo 44 de la LSSCM, que se refiere 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”*. Este precepto no permite presumir que se quiera dar al cumplimiento de esos mínimos la condición de requisito para participar en el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. Resulta llamativo, por otra parte, que el proyecto sometido a informe reserve la fijación de las condiciones necesarias para obtener la acreditación al titular de la consejería competente en materia de servicios sociales, cuando el artículo 44 de referencia atribuye esa competencia al Consejo de Gobierno. Ello da cuenta de que tampoco considera el promotor del proyecto normativo que dicho precepto sea una cobertura legal suficiente para el régimen jurídico que se pretende establecer.

5. A juicio de esta Abogacía General, tampoco hay cobertura legal suficiente para la normativa que se pretende aprobar en la ya citada 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 (LOCSASCM). Dicho texto legislativo es precisamente el que es objeto de desarrollo mediante el Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, cuya modificación se contempla.

El artículo 12 de la LOCSASCM se endereza a la implantación de sistemas de evaluación de la calidad de los servicios prestados por los centros de servicios sociales y servicios de acción social. No obstante, su apartado primero precisa que, por evaluación de la calidad debemos entender *“el proceso integral y continuado de medición del servicio prestado a partir de los compromisos declarados, las necesidades de los usuarios y los programas de mejora desarrollados”*. La lectura del conjunto del precepto permite corroborar que se trata de un proceso posterior a la prestación del servicio y no de un requisito previo a su ejercicio, al menos en la forma de colaboración en el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de

Madrid, como es el caso de la acreditación que pretende instituir el proyecto de decreto que informamos.

Por su parte, el artículo 17 de la misma ley regula las condiciones funcionales mínimas de los centros de servicios sociales y de los servicios de acción social, permitiendo en particular que la normativa que se dicte en su desarrollo contemple, además de los que dicho precepto relaciona (normas de régimen interno, régimen de precios, seguro de daños...), *“otros aspectos que resulten necesarios para conseguir un adecuado funcionamiento del Centro o Servicio”* –letra j)-. El artículo 16.2 del proyecto de decreto sometido a informe va más allá de las condiciones funcionales (así, los resultados en la atención sobre las personas, que no son una condición, sino una consecuencia).

6. Por el contrario, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LPAPAPSD) atribuye a las Comunidades Autónomas la función de *“[c]rear y actualizar el Registro de Centros y Servicios, facilitando la debida acreditación que garantice el cumplimiento de los requisitos y los estándares de calidad”* -art. 11.1 d)-. El artículo 16 también exige la acreditación de los centros privados, sean concertados o no concertados.

De la misma manera, el artículo 34 de la LPAPAPSD, bajo la rúbrica “Calidad en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”, contempla que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia fomente la calidad de la atención a la dependencia con el fin de asegurar la eficacia de las prestaciones y servicios. En dicho sentido, se atribuye al Consejo Territorial la fijación de criterios comunes de acreditación de centros y planes de calidad del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, dentro del marco general de calidad de la Administración General del Estado. Dicha previsión se completa con la posibilidad de que dicho Consejo Territorial acuerde, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas:

- a) Criterios de calidad y seguridad para los centros y servicios.
- b) Indicadores de calidad para la evaluación, la mejora continua y el análisis comparado de los centros y servicios del Sistema.

- c) Guías de buenas prácticas.
- d) Cartas de servicios, adaptadas a las condiciones específicas de las personas dependientes, bajo los principios de no discriminación y accesibilidad.

A ello se añade, ya en el artículo 35, la posibilidad de establecer mediante acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, estándares esenciales de calidad para cada uno de los servicios que conforman el Catálogo de servicios de atención del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Estos preceptos podrían haber servido de base para la fijación de los criterios de acreditación de los centros y servicios de la dependencia, pero el proyecto de reglamento no se limita a ellos, sino que extiende su previsión a la totalidad de centros y servicios de acción social.

7. De igual modo, una posible cobertura para la aprobación del proyecto de reglamento podría residir en una concepción amplia del reglamento organizativo, figura esta de contornos difusos y no exenta de interpretaciones enfrentadas. Para ello, sería necesario determinar si el proyecto de reglamento tiene efectos meramente internos *-ad intra-* o, por el contrario, sus efectos trascienden del ámbito interno *-ad extra-*.

Al respecto, y a título meramente ejemplificativo, la STS de 27 de mayo de 2002, RC 666/1996, con cita de abundante doctrina constitucional, define los reglamentos organizativos en los siguientes términos:

“Son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios. Sólo alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los ciudadanos en la medida en que éstos se integran en la estructura administrativa. Los reglamentos de organización que no tienen como función la ejecución de la ley, han sido encuadrados por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos *ad extra* (hacia el exterior)”.

En términos análogos, la STS de 19 de marzo de 2007, RC 1738/2002, cuyo criterio sigue, entre otras, la de 5 de julio de 2019, Rec. 535/2017, dispone que,

“(…) Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos *"secundum legem"* o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos (sentencia de esta Sala y Sección de 25 de octubre de 1991) y los Reglamentos independientes que *"extra legem"* establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (…)

En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la Sentencia de 6 de abril de 2004, RC 4004/2001, así como otras posteriores como la de 31 de mayo de 2011, RC 5345/2009, y las que en ellas se citan, ha restringido tal calificación a las disposiciones que *“se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley”*. En dicho sentido, se entenderá por tal aquella disposición que no tenga otro alcance *“que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse”*, admitiéndose que *“puedan afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados”*.

En la normativa incluida en el proyecto de reglamento, no cabe duda de que existe una proyección meramente interna, en cuanto se trata de fijar los requisitos necesarios para tomar parte en el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, su proyección externa o *ad extra* se antoja difícilmente discutible, puesto que se obliga al cumplimiento de una serie de condicionantes a las entidades, externas a la Administración, que quieran colaborar con él.

8. Resta por advertir que el sistema de acreditación que contempla la norma proyectada bien parece descansar sobre la regulación contenida en el nuevo Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales que se encuentra en tramitación, tal y como apunta la Dirección General de Presupuestos en su informe de 8 de febrero de 2022.

En efecto, el citado Anteproyecto confiere a la “acreditación” una regulación de tintes más amplios que los actualmente consignados en la LSSCM (art. 58) y, en esencia, coincidentes con lo previsto en el proyecto que nos ocupa.

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.

9. Más allá de lo expuesto, la articulación jurídica del proyecto pretende realizarse por medio de un decreto, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno ex artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

Desde ese concreto punto de vista, nada cabría oponer en cuanto al rango de la norma proyectada.

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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas («LPAC»), que hacen referencia a la iniciativa reglamentaria a 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, el artículo 31 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid («LGACM») atribuye a los consejeros la competencia para proponer y presentar al Consejo de Gobierno los proyectos de decreto relativos a las cuestiones atribuidas a su consejería. No ofrece duda que el que es objeto del informe se incluye en la materia “asistencia social”, “servicios sociales” o “políticas sociales”.

Dentro de la CFJPS, es razonable atribuir la elaboración e impulso del proyecto normativo a la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 c) en relación con el 21 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la CFJPS. El apartado segundo de este último precepto le atribuye “[/]a ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social a través de la autorización, acreditación, registro, inspección y control de calidad de los mismos y sus entidades”.

A su vez, la competencia para aprobar esta norma corresponde al Consejo de Gobierno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la LGACM y, sin perjuicio de lo que ha sido señalado con anterioridad, de lo establecido en la disposición final cuarta de la LSSCM, que autoriza al Consejo de Gobierno en orden al dictado de las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo de dicho texto legal.

3. El artículo 3.1 del DPEDGCM prevé la aprobación de un Plan Normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura, sin perjuicio de su actualización posterior, siendo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. La falta de inclusión de determinada disposición en el Plan Normativo requiere justificar este hecho en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN). Así lo exigen los artículos 3.3 y 6.1.g) de dicha disposición reglamentaria.

En el caso concreto, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XII Legislatura, contempla en su anexo, entre las normas que serán objeto de promoción por parte de la CFJPS, un decreto por el que se modifique 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. Al no hacer referencia dicho título al sentido concreto de la modificación, es decir, a que se relacione con el requisito de la acreditación, sería cauteloso introducir la justificación correspondiente en la MAIN.

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

Sin perjuicio de dicha regla general, el apartado 4 del referido artículo 60 de la LTPCM, al igual que el artículo 5.4 del DPEDGCM, dispensa la celebración de la consulta pública, entre otros supuestos, cuando la propuesta normativa carezca de un impacto significativo en la actividad económica o en el caso de que regule parcialmente la materia a la que afecta.

Según se deduce del expediente administrativo, el proyecto de reglamento objeto de la consulta ha sido objeto de una consulta pública previa.

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. En particular, la suscripción de la memoria en su versión ejecutiva, y no extendida, es preceptiva cuando se trate de normas organizativas y de modificaciones parciales de normas reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno cuyos impactos económicos y sobre las cargas administrativas no sean significativos. El artículo 6.2, que establece esta última regla, impone la inclusión de una breve justificación al respecto, que debería ser incorporada a la versión definitiva de la MAIN.

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 Evaluación, Calidad e Innovación, respectivamente, el 24 de enero, el 2 de marzo y el 5 de abril de 2022. 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 última versión de la MAIN se observa que, en general todos esos aspectos son abordados en ella, aunque con una sistemática diferente, aspecto este último que no consideramos sustancial. 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. Tampoco 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 particular, y en relación con lo advertido por algunos de los órganos preinformantes, la MAIN matiza que el proyecto reglamentario no conlleva impacto presupuestario (Dirección General de Presupuestos) ni recursos adicionales en materia de personal (Dirección General de Recursos Humanos).

Asimismo, por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, se analiza el impacto económico general, incluyendo una referencia sucinta a la unidad de mercado, la competencia y la competitividad; el impacto presupuestario; en forma de cargas administrativas; en materia de familia, infancia y adolescencia; por razón de género; por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, y a otros impactos. Entre estos últimos, se alude a la repercusión de la entrada en vigor de la norma desde la perspectiva social, sobre la salud y el medio ambiente.

A juicio de esta Abogacía General, al condicionar, como luego se verá, el requisito de la acreditación que se pretende estatuir en virtud del proyecto de reglamento, la posible prestación de servicios propios del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, ha de hacerse un especial análisis de la incidencia del proyecto normativo sobre la competencia, la competitividad y la unidad de mercado.

En cuanto a la descripción de la tramitación y de las consultas recabadas a lo largo del procedimiento, se sugiere que, con posterioridad al informe de esta Abogacía General y con carácter previo al impulso de nuevos trámites del procedimiento, se actualice la que es actualmente la última versión de la MAIN mediante la incorporación de la referencia al informe de la Secretaría General Técnica de la CFJPS, que aparece en ella como un trámite todavía no realizado.

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

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

a) Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y 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. En él se afirma que la aplicación de la norma reglamentaria no produciría impacto en la familia, la infancia y la adolescencia.

b) Informes de la Dirección General de Igualdad con el objeto de valorar los impactos por razón de género y de orientación sexual, identidad o expresión de género previstos en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Desde ambas perspectivas se ha significado la falta de impacto de la disposición proyectada.

c) Informe de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, solicitado en relación con lo previsto en la disposición adicional primera de la LPGCM sobre las disposiciones normativas cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público. El informe ha sido emitido por la Dirección General de Presupuestos de conformidad con lo previsto 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 referencia.

No obstante, el centro directivo informante, tras escrito de aclaraciones del

Subdirector General de Calidad e Innovación, ha aceptado la falta de impacto presupuestario del proyecto reglamentario sujeto a informe.

d) También se ha recabado el informe de la Dirección General de Recursos Humanos que, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 9.1.e) del precitado del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, ha exigido la aclaración, posteriormente incluida en la MAIN, de que el proceso de instrucción y resolución de acreditaciones que se regula en el artículo 21 del proyecto sometido a consulta no requerirá recursos adicionales en materia de personal.

e) Informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, por medio de su Comisión Permanente, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 4.1.e) del Decreto 1/2010, de 14 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid. De conformidad con el artículo 25 de esta última disposición legal, la audiencia de las asociaciones de consumidores y organizaciones empresariales en el procedimiento de elaboración de normas de carácter general que afecten directamente a los derechos e intereses que representan se entenderá cumplimentada mediante la solicitud de informe al Consejo de Consumo.

f) 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.

g) No consta en el expediente administrativo el informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano. El Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, contempla la necesidad de su informe en la regulación de nuevos procedimientos administrativos o en las

modificaciones de los ya existentes, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (criterio 14).

El proyecto de reglamento sujeto a informe regula un procedimiento destinado a la acreditación de los centros y servicios de acción social, lo que, a juicio de esta Abogacía General, hace necesario su informe.

Esta consideración tiene carácter esencial.

h) En la medida en que, en un sentido lato, el proyecto normativo incide en la “protección social”, y dadas las consecuencias inexorables que deduce la jurisprudencia del Tribunal Supremo de la omisión de trámites en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, se sugiere valorar la necesidad de dar traslado del proyecto normativo al Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid. En tal caso, el artículo 3.2 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea dicho órgano y se establece su composición, organización y funcionamiento, se limita a exigir la comunicación del proyecto normativo a dicho órgano.

i) No se ha requerido el informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad. El artículo 3.1 c) del Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea dicho órgano, dispone la sumisión a su informe de los proyectos que tengan rango de decreto y puedan afectar a dicho colectivo. Una regla de cautela, en relación con las inexorables consecuencias que vincula la jurisprudencia a la omisión de trámites preceptivos en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, exige tener en cuenta que, entre los sectores a los que se destinan los centros y servicios de acción social, figuran dichas personas.

Por razones de índole similar, ha de advertirse que el Consejo Regional de Mayores, conforme al artículo 2.1 c) del Decreto 65/1998, de 23 de abril, que procede a su creación, está llamado a informar los proyectos normativos de la

Comunidad de Madrid que puedan afectar a dicho colectivo.

Y, en cuanto a la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social, tampoco parece discutible a los efectos del artículo 4.1 a) del Decreto 56/2019, de 18 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se la crea, que afecte a las entidades que forman parte del mismo y que son precisamente las que suelen acometer la colaboración con la Administración en la prestación de los servicios de acción social.

Se aconseja, por ello, materializar la realización de estos trámites o, en caso contrario, justificar debidamente en la MAIN las razones por las que se considera improcedente su realización.

j) Aunque, en propiedad, no se observa que el proyecto reglamentario, en atención a su contenido, incida en el tratamiento de datos personales de los usuarios, una razón de cautela, en relación con lo previsto en el artículo 39 del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)², aconseja requerir el informe de la Delegación de Protección de Datos en la CFJPS a fin de que, en su caso, quede de manifiesto la falta de afectación del proyecto a dicho derecho fundamental.

7. El Anteproyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105 c) de la CE en relación con los artículos 60.3 de LTPCM y 9 del DPEDGCM, que solo permite prescindir de él cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando razones graves de interés público lo justifiquen.

Además de ello, y como ya se ha dicho, se ha recabado el informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid. Aunque, en propiedad, el informe del órgano de referencia pertenezca a la especie de los informes preceptivos, el artículo 25 de la

² 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.

Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, permite entender cumplimentada la audiencia de las asociaciones de consumidores y organizaciones empresariales en el procedimiento de elaboración de normas de carácter general que afecten directamente a los derechos e intereses, mediante la solicitud de informe al Consejo de Consumo.

No obstante, conviene observar que en el expediente administrativo solo figura la resolución de apertura del trámite de audiencia, pero no la dación de cuenta de haber sido cumplimentado, en qué forma y plazo, y la constatación de las alegaciones recibidas. Aunque la MAIN haga referencia a las alegaciones del sindicato Comisiones Obreras como las únicas recibidas en dicho trámite, convendría completar el expediente administrativo con la certificación que incluya los datos a los que hemos hecho anterior referencia. Asimismo, ha de advertirse que, aunque las alegaciones de la organización sindical referida figuren resumidas en la MAIN, el documento en que aparecen incorporadas al expediente administrativo solo incluye la carátula correspondiente a su presentación telemática, pero no el documento anexo en el que, según parece deducirse, se contienen.

8. Conforme al artículo 4.3 del DPEDGCM, 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.

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 públicas y con carácter previo a la solicitud del informe a esta Abogacía General.

Cuarta-. Análisis del contenido del proyecto de decreto.

1. El **título** del proyecto alude a su carácter modificativo y recoge adecuadamente de un modo completo la identificación de la norma que se pretende

modificar.

2. La **parte expositiva** del proyecto cumple, en líneas generales, la función que le atribuye el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración constituye un referente de indudable utilidad en la elaboración de disposiciones de carácter general, como es el caso. En este sentido, se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, en el que indica que tales Directrices resultan aplicables *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

En concreto, la directriz 12 de Técnica Normativa indica que la parte expositiva de las normas deberá cumplir la función de describir el contenido de la que se pretenda aprobar, indicando su objeto, finalidad, antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como, cuando se estime oportuno en orden a facilitar su comprensión por parte de los potenciales destinatarios, un resumen sucinto del contenido de la disposición. De igual modo, la directriz 13 hace una llamada a destacar en la parte expositiva de los proyectos de real decreto, a los que cabe equiparar razonablemente los proyectos de decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, los aspectos más relevantes de la tramitación. Finalmente, conviene tener en cuenta que el artículo 2 del DPEDGCM exige incluir en ella la justificación de la conformidad de un proyecto de reglamento con los principios de buena regulación.

La parte expositiva del proyecto de reglamento satisface, en general, ese contenido mínimo, salvo en lo atinente a la justificación del principio de transparencia.

Al respecto, conviene tomar en consideración que, en relación con la exigencia contenida en el artículo 129 de la LPAC, relativa a la necesaria justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación -de similar alcance que el precitado artículo 2 del DPEDGCM-, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de

Madrid, en doctrina de la que es exponente su Dictamen 13/18, de 18 de enero de 2018, señaló:

“(…) 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” (el subrayado es nuestro).

Por último, observamos que, al hacer mención a los trámites más relevantes, se recoge que se ha recabado el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora. Este órgano consultivo ha señalado, verbigracia en el Dictamen 403/2019, de 10 de octubre de 2019, la suficiencia de aludir a su participación en el procedimiento de elaboración de un proyecto de reglamento ejecutivo en la fórmula promulgatoria con la expresión “*oída...*” o “*de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora*”.

En consecuencia, se recomienda omitir la referencia al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en la descripción de la tramitación de la norma.

Al tiempo, en la fórmula promulgatoria, debe añadirse el término “*oída*” a la expresión “*de acuerdo con*”, en aplicación de lo señalado en la Directriz 16, incluyendo así la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma. En este sentido la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 280/2019, de 27 de junio de 2019 señala: “(…) *Como es obvio, cuando se somete a esta Comisión un proyecto reglamentario debe recoger las dos posibilidades “oída” y “de acuerdo”, puesto que no se sabe cuáles serán las observaciones de esta Comisión ni la decisión final que sobre el proyecto tome el Consejo de Gobierno que es el verdadero titular de la potestad reglamentaria conforme el artículo 22 de Estatuto de Autonomía y no la consejería que se limita a elevar al Consejo de Gobierno un proyecto de decreto*”.

Se ha de sugerir finalmente, en aras de una mayor claridad de su contenido y atendida su extensión, la división de la parte expositiva en apartados identificados con números romanos centrados en el texto (directriz 15 de Técnica Normativa).

3. En cuanto a la **parte dispositiva** del proyecto de reglamento, la conforman un artículo único y una disposición final. El artículo único contiene las diversas modificaciones que se introducen en el DACCSAC, que afectan al título y a los artículos 1 y 4, cuya redacción es alterada, e implican asimismo la incorporación al texto originario de la norma reglamentaria de un nuevo capítulo IV, una disposición adicional y otra transitoria.

Su análisis permite hacer las siguientes observaciones:

- **Artículo 1:**

A efectos meramente aclaratorios, conviene dar cuenta de que este precepto, así como otros muchos pasajes del proyecto de decreto, utilizan la expresión “*comunicación previa*” cuando, en la actualidad, la denominación que se da a esta figura en la LPAC es simplemente la de “*comunicación*”. Ello responde a que, de conformidad con el artículo 69.3 de la LPAC, en su párrafo segundo, la comunicación ya no es necesariamente previa al inicio del ejercicio de la actividad, puesto que se permite que la legislación correspondiente pueda prever su presentación con carácter posterior a aquella.

En el caso del decreto que se somete a informe debe tenerse en cuenta que procede a la modificación de un par de artículos y, en especial, el encaje de un nuevo capítulo y de dos disposiciones correspondientes a la parte final del texto en una norma reglamentaria preexistente. Por ello, la utilización de una terminología distinta a la que aquella usa podría producir efectos perturbadores a la hora de su adecuada comprensión. Asimismo, desde el punto de vista conceptual el tipo de comunicación que contempla el DACCSAC responde a la modalidad de aquellas que deben presentarse con carácter previo al ejercicio de la actividad correspondiente. Así se deduce con claridad del artículo 10.3 de dicha norma reglamentaria. En consecuencia,

nada objetamos al empleo de la expresión “comunicación previa”.

- **Artículo 4:**

En este precepto se procede a atribuir al centro directivo competente en materia de ordenación de la actividad de los centros y servicios de acción social, diversas competencias que anteriormente estaban asignadas a la secretaría general técnica correspondiente en relación con la autorización y la comunicación previa, y se encomienda también a aquel órgano las correspondientes al nuevo requisito de la acreditación.

Por lo que se refiere a las últimas, la letra a) del apartado 1 le confiere la competencia para resolver el procedimiento de acreditación, así como acordar su renovación y, en su caso, revocación. Conviene observar que el artículo 21 del proyecto le atribuye también la competencia para la instrucción del procedimiento de acreditación.

- **Artículo 16:**

En su primer apartado, este precepto, dedicado a la “*Finalidad y objeto de la acreditación*”, señala que la acreditación de los centros y servicios de acción social “*se referirá al cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad que se establezcan por la consejería competente en materia de servicios sociales*”. El apartado segundo añade la posibilidad de establecer dichos requisitos y estándares de calidad en relación con un determinado sector o tipología de centros o servicios, o una combinación de ambos.

Centrándonos en el apartado primero, sería conveniente que, para una mejor comprensión de la norma, se hiciera remisión a lo previsto en el artículo 17 del mismo proyecto de reglamento, toda vez que el apartado segundo de este último precepto precisa los aspectos a los que ha de referirse necesariamente, y con carácter mínimo, los referidos requisitos y estándares de calidad.

Por otra parte, en relación con esta práctica de remitir a un desarrollo posterior

la fijación los aspectos sustantivos de una determinada regulación, estableciendo así la dispersión de la regulación procedimental y sustantiva de una determinada materia, conviene tener en cuenta que fue objeto de reproche en el Dictamen 68/15, de 25 de febrero, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido precisamente en relación con el proyecto de Reglamento de Ordenación de la Actividad de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid que actualmente se pretende modificar. En aquel caso, el órgano consultivo de referencia advirtió de la disfuncionalidad que suponía desarrollar en dicha norma los procedimientos de autorización y declaración previa que permiten llevar a cabo la prestación de actividades o servicios sociales, y no hacerlo así, en cambio, con respecto a los requisitos en virtud de los cuales se había de conceder o no la autorización para desplegar la actividad.

Sin perjuicio de la anterior doctrina, es cierto que, en el caso de los requisitos de acreditación, la propia evolución social y tecnológica puede llevar consigo la necesidad de proceder a una actualización periódica de las condiciones necesarias para obtener la acreditación, lo que podría dar cabida, en la medida en que ello sea indispensable para asegurar esa actualización permanente, a una habilitación de desarrollo en cuanto a la concreción, que no libre determinación, de los aspectos correspondientes.

Otro aspecto importante se refiere el ámbito de aplicación de la acreditación. Conforme al prefacio del proyecto, este nuevo requisito sirve para poder colaborar en la prestación de servicios propios del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. A dicho aspecto se refiere el apartado 3. Sin embargo, el apartado 4 impone la acreditación a los centros y servicios de acción social inscritos en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Acción Social. De ello parece deducirse que el requisito de acreditación tiene un carácter general, cuando, en realidad, parece que solo se quiere predicar de los centros y servicios que se pretendan integrar en el referido sistema público o prestar en régimen de colaboración con las Administraciones Públicas con competencias en materia de asistencia social. La seguridad jurídica exige introducir la correspondiente acotación en el apartado 4 de cara a evitar inseguridad jurídica en la aplicación de la norma y confusión a sus destinatarios.

Por otra parte, estimamos necesaria una mayor claridad en torno a los supuestos en que es necesario contar con la acreditación. Según se deduciría del apartado 3 del artículo 16 objeto de comentario, la acreditación sería necesaria tanto para formar parte del sistema público de constante referencia, como para “colaborar con la Administración en la realización de programas y actividades sociales y, por tanto, prestar atención a los usuarios de dicho Sistema Público”.

Tal y como se ha señalado con anterioridad, a decir del artículo 7.1 de la LSSCM, el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid está formado por el conjunto integrado y coordinado de programas, recursos, prestaciones, actividades y equipamientos destinados a la atención social y gestionados por las Administraciones autonómica y local. Para evitar dudas interpretativas, sería conveniente que el artículo 16 aclarase si la necesidad de acreditación se extiende tanto a la participación en los centros y servicios que sean de gestión directa por parte de la Administración (en los cuales puede recurrirse eventualmente a terceros para la realización de ciertos programas y servicios), como en los de gestión indirecta.

En particular, debe tenerse en cuenta que son numerosos los pasajes del proyecto de decreto en los que se alude a la necesidad de contar con la acreditación sin perjuicio de la tenencia, igualmente, del título habilitante consistente, según los casos, en la autorización o la comunicación previa.

Para terminar con este aspecto, conviene dar cuenta de que las expresiones “*formar parte del Sistema Público...*” y “*colaborar con la Administración...*” tienen cierto componente subjetivo que inclina a pensar que lo sometido a acreditación serían las entidades y no los centros y servicios.

Todo ello ha de suponer una llamada a la depuración técnica de los apartados 2 y 3 del artículo 16 del proyecto de reglamento, de forma que no se produzcan dudas, oscuridades o zozobras interpretativas a la hora de la aplicación de la norma y, en particular, en la correcta delimitación del ámbito en que es exigible contar con la acreditación.

El apartado 4 configura la solicitud de acreditación como un “*trámite*”

independiente y complementario de la solicitud de autorización y de la presentación de la comunicación previa”. No obstante, por parte del centro promotor de la norma ha de tenerse en cuenta que, en ese mismo apartado, se refiere el ámbito objetivo de la obligación de acreditación a *“los centros y servicios de acción social de titularidad privada inscritos en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Acción Social”*. El centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria ha de ser consciente que, al referirse a centros inscritos, la interpretación lógica de la norma sería que la inscripción sea previa a la acreditación, lo que, aunque no elimina el carácter independiente y complementario de los diversos presupuestos necesarios para la actuación del centro o la prestación del servicio de acción social de que se trate, sí convierte a la acreditación en un presupuesto condicionado a la previa inscripción y, en ese sentido, lógicamente condicionada desde el punto de vista temporal a que aquella sea previa.

A juicio de esta Abogacía General, tal previsión puede ser perturbadora de la necesaria agilidad en la prestación de los servicios, introduciendo una traba innecesaria, puesto que la inscripción de los centros o servicios social que hayan sido previamente autorizados o con respecto a los cuales se haya presentado la comunicación previa no depende del sujeto que ha obtenido el título habilitante correspondiente, ya que se realiza de oficio (art. 15.1 del DACCSAC). Ha de tenerse en cuenta, además, que del artículo 13 de este mismo reglamento no se deduce que la inscripción, a diferencia de la autorización o de la presentación de la comunicación previa, constituya propiamente un condicionante para el funcionamiento del centro o la prestación del servicio.

Por lo que se refiere al apartado 6, este contempla que, de forma excepcional,

“los centros y servicios autorizados que justifiquen la imposibilidad manifiesta de cumplimiento de alguno de los requisitos o estándares de calidad relativos a recursos materiales, 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”.

En primer lugar, ha de llamarse la atención sobre el campo de interferencia entre este apartado y el segundo párrafo de la disposición adicional y de la disposición

transitoria que se pretenden incorporar al texto del DACCSAC. Como se verá más adelante, la primera de esas disposiciones, en su párrafo segundo, faculta para el establecimiento de un período transitorio de adecuación a los requisitos y estándares de calidad necesarios para obtener la acreditación por parte de los centros y servicios de acción social, en tanto que la disposición transitoria les permitiría obtener la acreditación, sin límite temporal establecido, aun cuando no reunieran alguno de los requisitos exigidos. El campo de aplicación convergente de todas estas medidas entre sí solo puede favorecer la confusión a la hora de su aplicación, en caso de entrada en vigor de la norma proyectada, por lo que debe hacerse una llamada a su reconsideración y regulación coordinada, evitando en la medida de lo posible la duplicidad en la previsión de medidas aparentemente tendentes a la consecución de una misma finalidad.

En segundo lugar, aun cuando la expresión “*centros y servicios autorizados*”, desde un punto de vista sistemático, puede ser interpretada como relativa también a los servicios que cuenten con la pertinente comunicación, se evitarían posibles dudas haciendo también referencia expresa a este último requisito.

En tercer lugar, la utilización que hace el precepto de conceptos de contenido vago como “*imposibilidad manifiesta de cumplimiento*” puede generar situaciones de desigualdad a la hora de la aplicación de la norma, lo que haría aconsejable determinar en la medida de lo posible cuando se entenderá concurrente dicha situación.

- **Artículo 18:**

Al referirse al “Procedimiento de acreditación”, el precepto objeto de comentario se remite a lo dispuesto en el Capítulo II del DACCSAC. Cotejado este último se observa que, en el mismo, se contiene una sección primera que establece dos disposiciones generales y las secciones segunda y tercera en las que se contienen, respectivamente, las reglas relativas a la autorización y comunicación previa. Atendida la especificidad del contenido de estos dos últimos capítulos, la llamada a su aplicación al procedimiento de acreditación, aparte de innecesaria, puede generar

confusión en cuanto a su régimen jurídico, que es objeto de regulación en el nuevo Capítulo IV que se pretende añadir *ex novo* al texto reglamentario. Por eso, en el caso de que se considere que alguna de sus normas debe complementar la regulación del procedimiento de acreditación, sería más apropiado, bien hacer remisión expresa a ello, bien incorporar directamente la regulación correspondiente a la del procedimiento de acreditación.

- **Artículo 21:**

Entre los trámites del procedimiento de acreditación, se ha previsto la emisión de sendos informes del centro directivo competente en función del sector de atención a que se dirija el centro o servicio que sea objeto de la pretendida acreditación, y del arquitecto técnico adscrito al centro directivo competente para la instrucción del procedimiento. El primero de esos informes es exigible en relación con los centros y servicios y el segundo solo en relación con los centros de servicios sociales.

El promotor del reglamento ha previsto que ambos informes sean de carácter vinculante, lo cual, aun siendo excepcional en la práctica, es una posibilidad contemplada en el artículo 80.1 de la LPAC. Precisamente al ser necesarios ambos informes en orden a la acreditación de los centros de servicios sociales, la exigencia de atender a su contenido con carácter obligatorio puede resultar de imposible cumplimiento cuando ambos informes sean contradictorios entre sí, es decir, cuando uno de ellos sea favorable y otro desfavorable a la acreditación.

Por lo que se refiere al apartado 3, este ha previsto el cómputo del plazo para la resolución y su notificación desde la entrada de la solicitud *“en el registro del órgano competente para la instrucción del procedimiento”*. En puridad, esta previsión no es enteramente coincidente con el artículo 21.3 b) de la LPAC, que determina el inicio del plazo, cuando se trate de procedimientos iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que esta haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación (y no del *“órgano competente”*). La alusión al registro y no al registro electrónico, además, puede sembrar confusión sobre el cómputo del plazo cuando la solicitud haya sido presentada indebidamente en el

registro ordinario y no en el electrónico (art. 68.4 de la LPAC). Se insta, por ello, a reformular la redacción empleada.

Por lo que se refiere al sentido del silencio, el apartado 4 contempla que la falta de resolución y notificación en el plazo previsto surta efectos estimatorios de la solicitud (silencio positivo). Esta, como es sabido, es la regla general prevista para los procedimientos iniciados a instancia de parte en el artículo 24 de la LPAC. No obstante, debe tenerse en cuenta que, entre las excepciones a esa regla general figura el supuesto en que, a consecuencia de la estimación de la solicitud, se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.

En el caso de la acreditación, diversos preceptos del proyecto de reglamento aluden a que la acreditación habilita a quien disponga de ella para formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (arts. 16.3, 18.1 y 21.5), que está formado, según ha quedado dicho anteriormente, por el conjunto integrado y coordinado de programas, recursos, prestaciones, actividades y equipamientos destinados a la atención social y gestionados por las Administraciones autonómica y local (art. 7.1 LSSCM). De esta forma, aunque no de forma directa (puesto que a la acreditación habría de añadirse un título específico que conduzca a la participación en ese sistema, sea un contrato, concierto, convenio...), sí al menos de forma indirecta conduce a la habilitación para el ejercicio de un servicio público. Aunque la utilización del verbo “transferir” en el artículo 24.1, segundo párrafo, de la LPAC, sugiere que la regla del silencio negativo se reserva a los casos en los que la habilitación para el desarrollo del servicio público es directa a consecuencia de la estimación de la solicitud, no debe dejar de mencionarse la posibilidad de que dicha regla legal sea objeto de interpretación divergente.

Finalmente, el apartado 6 delimita las consecuencias de la denegación de la acreditación.

En su inciso inicial, el precepto dispone que la denegación “*determinará la imposibilidad de formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales y de prestar*

atención a sus usuarios”. Para ser precisos, convendría restringir dicho efecto al centro o servicio que sea objeto de la denegación, ya que la acreditación no es un requisito subjetivo de la entidad (estos se regulan en el artículo 3 del DACCSAC), sino objetivo de cada uno de los centros o servicios que se pretenda tener en funcionamiento o desarrollar en el ámbito de los servicios sociales.

Puede ser que la idea expuesta (la concreción de la denegación al centro o servicio a que se refiera la solicitud desestimada) sea la idea que anime la redacción del segundo inciso del apartado 6, que señala que *“[l]a denegación de la acreditación no afectará a los centros o servicios que la entidad tenga inscritos en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de Acción Social, que permanecerán inscritos en tanto se cumplan los requisitos establecidos en este Reglamento”*. Si, en efecto, la intención del promotor del proyecto reglamentario hubiera sido salvar de la eficacia de la denegación al resto de centros y servicios de que sea titular la entidad de que se trate, la norma debería hacer referencia a que aquella no afectaría al resto de acreditaciones conferidas a la entidad ya que la inscripción es independiente de la acreditación y en cualquier caso no se vería afectada por la denegación, sin perjuicio de que, por sí misma y sin unión de la acreditación, no sea presupuesto suficiente para el funcionamiento del centro o el ejercicio de la actividad con el alcance determinado por el artículo 16.3 de la norma proyectada.

- **Artículo 22:**

La vigencia temporal de la acreditación se extiende a un plazo de cinco años a partir de su concesión (apartado 1). De conformidad con el artículo 39.2 en relación con el 40.2 de la LPAC, en puridad, la resolución de concesión no surte efectos hasta su notificación al interesado. Sin embargo, no se considera que el plazo fijado en el apartado de referencia sea por ello contrario a dichos preceptos puesto que, en realidad, lo que está haciéndose es limitar la vigencia de los efectos de la resolución, y no dar una eficacia a la misma anterior a la fecha de su notificación.

El apartado 3 relaciona una serie de causas de pérdida de vigencia de la acreditación. Con respecto a ellas, se ha optado en primer lugar por vincular la pérdida

de vigencia de la acreditación a diversas formas de extinción tanto de la autorización como de la comunicación previa. Aunque ello parezca contradecir el carácter independiente de dichos requisitos, responde a la complementariedad entre ellos también recogida como característica del sistema en el artículo 16.4 del proyecto de decreto.

Ha de llamarse la atención sobre la circunstancia de que la relación de causas de pérdida de vigencia de la acreditación que contiene el apartado 3 no es completa. Aparte de la expiración del plazo a que se refiere el apartado 1 del mismo artículo 22, no se hace referencia tampoco a la revocación de la acreditación que introduce el nuevo artículo 24.

- **Artículo 23:**

Por lo que se refiere al sentido del silencio administrativo en el procedimiento de renovación de la acreditación, téngase por reiteradas las observaciones realizadas al artículo 21.4.

En cuanto al apartado 5, establece el periodo de vigencia de la renovación de la acreditación. Por razones de seguridad jurídica debería establecerse el momento a partir del cual debe computarse el plazo correspondiente y, por razones de coherencia sistemática, sería razonable fijarlo en cinco años a contar desde la resolución correspondiente, al igual que hace el artículo 22.1 ya comentado con respecto a la vigencia de la acreditación.

- **Artículo 24:**

El apartado 4 aborda las consecuencias de la falta de solicitud de la renovación dentro del plazo establecido para ello. Por razones sistemáticas y a efectos de una mayor facilidad interpretativa de la norma, se sugiere la inclusión de su contenido en el artículo 23, referido precisamente a la renovación de la acreditación.

En segundo término, y para abonar también ese cambio sistemático sugerido, a nuestro juicio, en el caso de falta de renovación de la solicitud, más que ante un

supuesto de revocación nos hallaríamos ante la sencilla extinción de la acreditación por expiración del plazo para el que fue concedida.

Finalmente, conviene tener en cuenta que la falta de presentación de la solicitud de renovación no debería surtir efectos hasta la fecha de expiración del plazo de la acreditación. El apartado 4, tal y como aparece redactado en el proyecto sujeto a informe, permite la interpretación de que la *revocación* se produciría de no haberse solicitado la renovación en el plazo establecido, que es de tres meses como mínimo a la finalización de la vigencia de la acreditación, esto es, con carácter previo a la finalización del plazo correspondiente.

- **Disposición adicional:**

Por lo que se refiere a la disposición adicional, en ella se contiene la habilitación de desarrollo al titular de la consejería competente en materia de servicios sociales en orden a la determinación de los requisitos y estándares de calidad exigibles a los centros y servicios de acción social. Ya se ha hecho referencia en este informe a la cautela y límites con que debe ser contemplada esta habilitación

Asimismo, desde un punto de vista formal, conviene advertir que la directriz 42, letra e), de Técnica Normativa dispone que *“[l]as cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo”*. Ello exige introducir una remisión al artículo 17.2, que establece los aspectos a los que deben referirse, con carácter de contenido mínimo, los criterios y estándares de calidad.

La habilitación se extiende también a la posibilidad de que por parte de dicha autoridad se establezca un periodo transitorio de adecuación a las referidas exigencias por parte de los centros y servicios de acción social. Ya se ha hecho referencia en el informe a la interferencia entre el ámbito de aplicación de esta disposición con el artículo 16.6 y con la disposición transitoria a la que se hará inmediata referencia, así como a la necesidad de dotar de homogeneidad a sus respectivas regulaciones.

- **Disposición transitoria:**

En la disposición transitoria que se pretende incorporar al texto originario del DACCSAC se contempla la posibilidad de que los centros y servicios de acción social que cuenten con la correspondiente autorización en el momento de producirse la entrada en vigor de la orden por la que el titular de la consejería competente en materia de servicios sociales determine los requisitos y estándares de calidad necesarios para obtener la acreditación, puedan obtener esta última aun cuando no reúnan alguno de dichos requisitos y estándares de calidad, *“siempre que de ello no se derive un riesgo para la seguridad o la salud de los usuarios”*.

Este precepto ha de ser objeto de varias apreciaciones.

En primer lugar, introduce una mezcolanza entre dos requisitos distintos en orden al ejercicio de una actividad, la autorización y la acreditación, que están llamadas a cumplir funciones distintas. La asignación de un régimen más flexible a las entidades ya autorizadas supondría, *de facto*, una vía de escape generalizada al cumplimiento de los requisitos y estándares de calidad cuyo establecimiento constituye la finalidad de la iniciativa normativa ya que, por definición, todos los centros de servicios sociales que estén en funcionamiento con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición de desarrollo correspondiente, habrán de contar con la pertinente autorización administrativa.

En segundo lugar, se introduce una confusión nada desdeñable a la hora de la aplicación del régimen transitorio puesto que, aunque la parte inicial del precepto hace referencia a *“centros y servicios”*, posteriormente se limita a aludir a los que cuenten con autorización, cuando este último requisito es exigible a los centros de acción social, mientras que los servicios tienen como título habilitante de su funcionamiento una mera comunicación previa. Es decir, la falta de alusión a la comunicación no permite deducir con claridad si el régimen transitorio se refiere solo a los centros, o también a los servicios.

En tercer lugar, parece evidente la interferencia entre el segundo párrafo de la disposición adicional y la disposición transitoria que se pretenden incorporar al texto

del DACCSAC, así como entre ella y el proyectado artículo 16.6. Como ya ha sido visto, la primera de esas disposiciones, en su párrafo segundo, faculta para el establecimiento de un período transitorio de adecuación a los requisitos y estándares de calidad necesarios para obtener la acreditación por parte de los centros y servicios de acción social, en tanto que la disposición transitoria les permitiría obtener la acreditación, sin límite temporal establecido, aun cuando no reunieran alguno de los requisitos exigidos. Es evidente que, mientras la primera medida pretende, aun de forma paulatina, el cumplimiento de la totalidad de los requisitos, la segunda les liberaría parcialmente de esa obligación.

En cuarto lugar, debe ser objeto de especial reproche la indefinición de la norma transitoria que se pretende establecer por cuanto no hay base alguna para determinar qué requisitos podrán ser objeto de dispensa, debiéndose presumir razonablemente que no todos los que sean establecidos tendrán la misma trascendencia, como tampoco con base en qué criterios se podrá establecer la falta de derivación de un riesgo para la seguridad o la salud de los usuarios con base en su incumplimiento. A juicio de esta Abogacía General, con ello se da cabida a una discrecionalidad excesiva, en detrimento de la seguridad jurídica, de la garantía de trato no discriminatorio a los interesados y del debido control *a posteriori* de las actuaciones administrativas.

Finalmente, no debe ser omitido que, al permitir la dicción de la disposición transitoria la vigencia indefinida de la dispensa, se podría producir la perpetuación de situaciones que, por su excepcionalidad, deberán estar llamadas a su expiración.

4. Por lo que se refiere a la **disposición final** del proyecto de reglamento, aborda la entrada en vigor de la norma, que tendrá lugar el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

En este punto, la directriz 42 de Técnica Normativa apela a la fijación preferente de un periodo de *vacatio legis* tendente a posibilitar el conocimiento material de la norma por sus destinatarios y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, relegando a la excepcionalidad la entrada en vigor de la nueva

disposición en un momento coincidente (o al menos inmediatamente posterior, como es el caso) a su publicación.

En el caso examinado, habida cuenta de que, en realidad, los requisitos para obtener la acreditación estarían pendientes de desarrollo por el titular de la consejería con competencias en materia de servicios sociales, no se aprecia la necesidad de una *vacatio legis* más extensa.

Sin perjuicio de lo anterior, ha de hacerse una llamada a la corrección técnica de la disposición final segunda de referencia para así acomodarse a la redacción tipo de las disposiciones finales que ofrece la directriz 43 de Técnica Normativa. Conforme a ella, la referencia al «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» debería recogerse entrecomillada, y no en letras mayúsculas.

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

CONCLUSIÓN

Se emite **informe favorable** a la elevación al Consejo de Gobierno del “Proyecto de Decreto de modificación del 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”, condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial señaladas en el presente Dictamen, y sin perjuicio de las observaciones formuladas.

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

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

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