A.G. 42/2023
S.G.C. 73/2023
S.J. 193/2023

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, una solicitud de informe preceptivo en relación con el **"Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica 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 personal y atención a la dependencia 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 acompañó inicialmente la siguiente documentación:

- Índice de documentos del expediente administrativo.

- Ficha de la Memoria de consulta pública, de fecha 31 de mayo de 2022, firmada por el Viceconsejero de Familia, Juventud y Política Social.

- Resolución nº 2417, de 31 de mayo de 2022, del Director General de Atención al Mayor y a la Dependencia por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto de Decreto.

- Certificado del Viceconsejero de Asuntos Jurídicos y Secretario General del Consejo de Gobierno, de fecha 8 de junio de 2022, relativo al acuerdo por el que se autoriza a la CFJPS la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al proyecto de Decreto.

- Certificado del Subdirector de Análisis y Organización, de fecha 4 de julio de 2022, relativo a la publicación de la resolución y la memoria correspondientes al proyecto de Decreto en el Portal de Transparencia, en el apartado Consulta Pública y en el Portal de Participación, así como a la recepción a través del Portal de Participación de las alegaciones que se anexan.

- Alegaciones recibidas en el Portal de Participación entre el 9 de junio de 2022 y el 8 de agosto del mismo año.

- Informe del Viceconsejero de Empleo, de fecha 4 de julio de 2022, por el que se da cuenta de que el Consejo para el Diálogo Social ha sido consultado en el trámite de consulta pública en relación con el proyecto de Decreto y que, transcurrido el plazo concedido, no han emitido observaciones.

- Borrador del proyecto de Decreto de fecha 23 de diciembre de 2022.

- Memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de Decreto, de fecha 23 de diciembre de 2022, firmada por el Director General del Mayor y atención a la Dependencia.

- Informe 3/2023, de 12 de enero, de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior sobre el proyecto de Decreto.

- Informe de impacto por razón de género de la Directora General de Igualdad, de fecha 5 de enero de 2023.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género de la Directora General de Igualdad, de fecha 5 de enero de 2023.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia de la Directora General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de fecha 5 de enero de 2023.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de fecha 29 de marzo de 2023.

- Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, de fecha 18 de enero de 2023, presentando observaciones al proyecto.

- Certificado del Secretario del Consejo Regional de Mayores, de fecha 12 de enero de 2023, en el que se hace constar que, trasladado el proyecto y Memoria a los miembros del Consejo Regional de Mayores, solo ha formulado observaciones el Ayuntamiento de Madrid.

- Informe de la Comisión permanente del Consejo de Consumo de fecha 16 de enero de 2023 y Certificado de la misma fecha relativo al acuerdo de aprobación del citado informe.

- Recomendaciones en materia de protección de datos personales del Delegado de Protección de Datos de la CFJPS, de fecha 30 de marzo de 2023.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización de fecha 9 de enero de 2023, en el que se señala que no se realizan observaciones al proyecto de Decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de fecha 30 de diciembre de 2022, en el que se señala que no se realizan observaciones al proyecto de Decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 12 de enero de 2023, en el que se realizan observaciones al proyecto de Decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de Vicepresidencia, Consejería Educación y Universidades, de fecha 30 de diciembre de 2022, en el que se señala que no se realizan observaciones al proyecto de Decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de fecha 10 de enero de 2023, en el que se señala que no se realizan observaciones al proyecto de Decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 11 de enero de 2023, en el que se señala que no se realizan observaciones al proyecto de Decreto.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia Justicia e Interior), de fecha 4 de abril de 2023.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de fecha 13 de enero de 2023, en el que se realizan observaciones al proyecto de Decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de fecha 30 de diciembre de 2022, en el que se señala que no se realizan observaciones al proyecto de Decreto.

- Texto del Proyecto de Decreto para información pública.

- Memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de Decreto, de fecha 27 de marzo de 2023, para información pública, firmada por el Director General de Atención al Mayor y a la Dependencia.

- Resolución del Director General de Atención al Mayor y a la Dependencia, de fecha 27 de marzo de 2023, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública sobre el proyecto de Decreto.

- Orden 1107/2023, de 17 de abril, de la Consejera de Familia Juventud y Política Social, por la que se acuerda la tramitación urgente del proyecto de Decreto.

- Memoria de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, de fecha 13 de abril de 2023, justificativa de la Orden por la que se acuerda la tramitación de urgencia del proyecto de Decreto.

- Tres escritos de alegaciones presentadas por la Asociación Madrileña de Atención a la Dependencia (AMADE), de fecha 19 de abril de 2023 y de 20 de abril – 12.05 y 15.11-.

- Alegaciones de CCOO de Madrid.

- Tres escritos de alegaciones del Colegio Oficial de Trabajo Social de Madrid.

- Escrito de alegaciones del Consejo Regional de Mayores, de fecha 4 de abril de 2023, aportando las observaciones remitidas por la Asociación de Servicio Integral Sectorial para Ancianos (ASISPA).

- Escritos de alegaciones de María José Alonso Parreño, de fecha 19 de abril de 2023.

- Escrito de alegaciones de las patronales del sector de la dependencia (AMADE, FED, LARES MADRID y PAD), de fecha 19 de abril de 2023.

- Escrito de alegaciones de Plena Inclusión Madrid.

- Acuses de recibo de notificaciones telemáticas de la apertura del trámite de audiencia pública remitidas al Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales; a CERMI Comunidad de Madrid y a la Asociación Madrileña de Residencias y Servicios de Atención a los Mayores Sector Solidario (LARES MADRID).

- Alegaciones presentadas por la Asociación libre para la educación personalizada y humana de los trastornos del espectro del autismo, de 21 de abril de 2023.

- Pantallazo de correo electrónico remitido al Consejo de Diálogo Social de la Comunidad de Madrid en fecha 29 de marzo de 2023, otorgando plazo de quince días hábiles para formular alegaciones.

- Informe del Viceconsejero de Empleo de fecha 25 de abril de 2023, por el que se da cuenta de la recepción de alegaciones formuladas por CEIM y la Asociación de Farmacéuticos de Madrid (ADEFARMA), consultado el Consejo para el Diálogo Social.

- Escrito de alegaciones formuladas por CEIM (Confederación Empresarial de Madrid-CEOE).

- Escrito de alegaciones formuladas por ADEFARMA.

- Texto del Proyecto de Decreto para informe de legalidad.

- Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de Decreto, de fecha 24 de abril de 2023, para informe de legalidad, firmada por el Director general de Atención al Mayor y a la Dependencia.

.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la CFJPS relativo al proyecto de Decreto, de fecha 25 de abril de 2023.

- Oficio remitido por el IMSERSO en respuesta a consulta relativa al encuadramiento de los asistentes personales en el marco de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, aportando informe de la Tesorería General de la Seguridad Social, de 20 de febrero de 2020.

- Memoria del análisis de impacto normativo del proyecto de Decreto, de fecha 25 de abril de 2023, para informe del Servicio Jurídico, firmada por el Director general de Atención al Mayor y a la Dependencia.

- Texto del Proyecto de Decreto para informe del Servicio Jurídico.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera-. <u>Finalidad y contenido</u>

1. El proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto la modificación del 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 personal y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 54/2015).

2. El proyecto consta de una parte expositiva, de otra dispositiva conformada por un artículo único, con veinte apartados de modificación del Decreto propiamente dicho, y de una parte final conformada por tres disposiciones finales. Además, incorpora un Anexo I.

Segunda-. <u>Marco competencial y normativo.</u>

1. El artículo 149.1.1 de la Constitución establece la competencia exclusiva del Estado para "*La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales".*

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 148.1 de la Constitución una de las materias cuya competencia puede ser asumida por las Comunidades Autónomas es la asistencia social.

Conforme a lo anterior, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero atribuye a aquélla, en su artículo 26.1.23, competencia exclusiva en 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, y el apartado 1.25 la promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.

Por otra parte, 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.

En este punto, se hace necesario traer a colación algunos apuntes acerca de la naturaleza y alcance de la competencia estatal residenciada en el artículo 149.1.1 de la Constitución, recogidos entre otras, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (F.J. 8**.** Contenido o significado de las "condiciones básicas").

> "Una comprensión sistemática del entero orden competencial lleva a concluir, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, que las "condiciones básicas" hacen referencia al contenido

primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por "condiciones básicas" hubiera de entenderse cualquier condición "material", obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 C.E. o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas (…)" (énfasis añadido).

En definitiva, esta competencia exclusiva del Estado no tiene por objeto la totalidad de la regulación de los derechos y deberes constitucionales, sino que se limita a las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de esos derechos y deberes, que no es diseño completo y acabado de su régimen jurídico.

Se ha de tener presente que estas condiciones básicas no son sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas"». Así para que exista normativa básica tiene que existir una competencia compartida. El proyecto que se modifica se dicta al amparo de una competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en la materia, si bien respetando las condiciones básicas recogidas en la Ley 39/2006, fruto del ejercicio de la competencia exclusiva del Estado conforme al artículo 149.1.1 de la Constitución.

En relación con la concreta Ley 39/2006, es interesante la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/2016 (FJ 8).

2. Al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, prevista en el artículo 149.1. 1ª de la Constitución, se promulga 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). Su artículo 1 declara que tiene por objeto "*regular las*

condiciones básicas que garanticen la igualdad en el derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia…, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español".

Para ello se crea el denominado Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que tiene como finalidad: garantizar esas condiciones básicas y contenido común; servir de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus propias competencias, en materia de promoción de la autonomía personal y la atención y protección a las personas en situación de dependencia; optimizar los recursos públicos y privados disponibles, y contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos (art. 6).

A continuación, en los artículos 9, 11 y 12, la Ley 39/2006 regula la participación en el Sistema de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Respecto de las Comunidades Autónomas, el artículo 11.1, sin perjuicio de las competencias que les son propias según la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la legislación vigente, les atribuye una serie de funciones en materia de dependencia, entre las que se encuentran la de "*planificar, ordenar, coordinar y dirigir, en el ámbito de su territorio, los servicios de promoción de la autonomía de personal y de atención a las personas en situación de dependencia*", y la de "*gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención a la dependencia*".

Por su parte, el artículo 11.2 de la Ley 39/20016, establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan definir con cargo a sus presupuestos niveles de protección adicional, para los cuales podrán adoptar normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas. A cuyo tenor:

> "2. En todo caso, las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 podrán definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9 y al acordado, en su caso, conforme al artículo 10, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas"."

Por lo que respecta a la financiación del sistema, la Ley prevé un sistema de financiación mixto en el que participan el Estado, las Comunidades Autónomas y los propios beneficiarios de las prestaciones

El artículo 7 establece distintos niveles de protección: un nivel mínimo, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado; un segundo nivel, financiado entre ésta y las Comunidades Autónomas mediante Convenios, y, finalmente, un tercer nivel adicional de protección, a desarrollar por las Comunidades Autónomas, si lo estiman oportuno.

Asimismo, la Ley 39/2006 contempla la participación de los beneficiarios en la financiación de las prestaciones de dependencia, "*según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal*" (artículo 33.1). Capacidad económica que, conforme al apartado 2 del mismo precepto "*se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas*".

Por su parte, el artículo 14.7 dispone que "*A los efectos de esta Ley, la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante*".

De otro lado, el artículo 28, en cuanto al procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema, determina que "*1. El procedimiento se iniciará a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación, y su tramitación se ajustará a las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con las especificidades que resulten de la presente Ley.*

2. El reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración Autonómica correspondiente a la residencia del solicitante y tendrá validez en todo el territorio del Estado.

3. La resolución a la que se refiere el apartado anterior determinará los /servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado de dependencia.

4. En el supuesto de cambio de residencia, la Comunidad Autónoma de destino determinará, en función de su red de servicios y prestaciones, los que correspondan a la persona en situación de dependencia.

5. Los criterios básicos de procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y las características comunes del órgano y profesionales que procedan al reconocimiento serán acordados por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

6. Los servicios de valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas previstas en la presente Ley, se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas no pudiendo ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas".

Asimismo, debe tenerse en cuenta la normativa de desarrollo de la referida Ley 39/2006:

- Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

- Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

- Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley

39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

- Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Finalmente, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en ejercicio de sus competencias, se ha dictado, la reciente Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, que contempla esta materia, entre otros, en sus artículos 10, 15, 19, 22, 24, 26, 27, 35, 39, 89. Su Disposición Final primera autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo de dicha ley.

Tercera-. <u>Naturaleza jurídica y rango normativo</u>.

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 STS[1] de 15 de octubre de 2001, Rec. 397/1999, y otras que cita).

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

El Tribunal Supremo ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la ley de uno u otro modo, complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando aquella. En particular, nuestro Alto Tribunal, en una línea doctrinal recientemente aplicada en la STS de 4 de junio de 2020, Rec. 78/2018, ha matizado que *"[e]l reglamento ejecutivo, como complemento*

[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.

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

El carácter de reglamento ejecutivo del Decreto 54/2015 fue corroborado en el dictamen 266/15, de 20 de mayo, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en relación con el proyecto de dicha norma reglamentaria.

2. 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 LGACM y tener precisamente por objeto la modificación de otro Decreto.

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

Cuarta-. <u>Tramitación</u>.

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, en lo sucesivo), que hacen referencia a la iniciativa reglamentaria de la Administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las Comunidades Autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a autoorganizarse y regular la elaboración de sus normas.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid, que viene constituida fundamentalmente por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM) y por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (DPEDGCM, en adelante). 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 normativo interno, el artículo 31 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid («LGACM», en lo sucesivo) 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 Atención al Mayor y a la Dependencia, de conformidad con el artículo 6.1.c) en relación con el 17 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de

la CFJPS. En dicho artículo 17 se asignan al referido centro directivo, entre otras, las competencias relativas al reconocimiento de las situaciones de dependencia y la elaboración de los Programas Individuales de Atención de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

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.

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.

El proyecto de Decreto objeto del presente informe no está incluido en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021 por el que se aprueba el Plan Normativo para la XII Legislatura.

La MAIN que integra el expediente recoge la motivación correspondiente.

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.

Según resulta de la documentación obrante en el expediente administrativo, la Resolución y la memoria correspondiente al proyecto de Decreto fueron publicadas con fecha 9 de junio de 2022 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 10 al 30 de junio de 2022, ambos inclusive, habiéndose recibido en dicho plazo diversas alegaciones también incorporadas al expediente.

5. El expediente administrativo incluye, como es preceptivo, la correspondiente

MAIN, en la modalidad de versión extendida prevista en el artículo 7 del DPEDGCM. Con carácter previo al examen de su contenido, conviene detenerse en la forma que reviste dicho documento.

El artículo 6 del mismo DPEDGCM regula la denominada memoria ejecutiva, frente a la extendida, distinguiendo, según parece, ciertos supuestos en los que se permite ajustarse a dicho formato, de otros en los que atenerse a él resulta preceptivo.

Así, el apartado 1 del precepto 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. Por su parte, el segundo apartado señala que *«[e]ste tipo de memoria se realizará, en todo caso, 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, incluyéndose una breve justificación al respecto».* Este parece ser el caso de la norma cuya aprobación se promueve, al ser de carácter modificativo y no preverse, según recoge la propia MAIN, impacto desde el punto de vista económico ni de las cargas administrativas.

Sin perjuicio de lo anterior, se puede considerar que, el hecho de incluir en el expediente una memoria extendida, en vez de la ejecutiva más abreviada, no constituiría una irregularidad relevante, toda vez que la primera de esas modalidades comporta un contenido más amplio y, por consiguiente, aunque en detrimento de la simplicidad y agilidad en la tramitación, objetivos a los que cabe presumir atiende la previsión de la memoria ejecutiva para determinados supuestos, sirve para conseguir de manera más acabada las finalidades a las que responde la figura de la MAIN.

Asimismo, conviene significar que el expediente administrativo remitido al Servicio Jurídico en la CFJPS integra cuatro versiones de la MAIN, firmadas por el Director General de Atención al Mayor y a la Dependencia, respectivamente el 23 de diciembre de 2022, el 27 de marzo de 2023, el 24 de abril de 2023 y, finalmente, el 25

de abril de 2023. La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a ella de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento constituye una exigencia reglamentaria (art. 7.5 DPEDGCM).

En concreto, el artículo 7 del reglamento autonómico de referencia detalla el contenido de la MAIN extendida, estructurado en tres partes, cuyo contenido detalla: justificación del acierto, contenido y análisis jurídico de la propuesta de norma; análisis de los impactos económicos y sociales y detección y medición de las cargas administrativas, y descripción de la tramitación y consultas.

Tales aspectos son recogidos con suficiencia en el documento examinado.

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 Coordinación y Calidad Normativa de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 12 de enero de 2023, conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre; el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo y el artículo 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, en relación con el artículo 4.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

b) Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad, de fecha 5 de enero de 2023, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto por razón de género en las disposiciones normativas que elabore el gobierno y el artículo 19 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En el citado informe se indica que no se aprecia impacto por razón de género.

c) Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género de la Dirección General de Igualdad, de fecha 5 de enero de 2023, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual de la Comunidad de Madrid, que consigna un impacto nulo de la norma proyectada por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

d) Informe de impacto en la infancia, adolescencia y familia de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de fecha 5 de enero de 2023, conforme al 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 el referido informe se señala que la norma proyectada *"es susceptible de generar un impacto positivo en materia de Familia, Infancia y Adolescencia, en la medida que las modificaciones introducidas determinan y clarifican el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, facilitando el acceso a una aplicación del catálogo de servicios y prestaciones adecuada a las necesidades de las personas".*

e) 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.

f) Informe del Consejo Regional de Mayores, favorable a la tramitación de la modificación del Decreto, certificado en fecha 12 de enero de 2023, conforme al artículo 8.1 del Decreto 52/2021 y el artículo 2.1.c) del Decreto 65/1998,

de 23 de abril, por el que se crea el Consejo Regional de Mayores.

g) Informe del Consejo Asesor de personas con discapacidad, conforme al artículo 3.1.c) del Decreto 276/2000, de 28 de diciembre por el que se crea el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad. En fecha 18 de enero de 2023, se remitieron por parte de la secretaria del Consejo, las observaciones remitidas por los miembros de este.

h) Informe del Consejo de Consumo, de fecha 16 de enero de 2023 favorable a la tramitación del proyecto de Decreto, conforme al artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid.

i) Informe de la Dirección General de Presupuestos, de fecha 29 de marzo de 2023, favorable a la tramitación del proyecto de Decreto con el condicionamiento del gasto derivado de la aplicación del mismo a las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio.

j) Informe del Delegado de Protección de Datos, de fecha 30 de marzo de 2023, que al margen de ciertas observaciones que se aceptan, concluye que el Decreto propuesto no altera, desde el punto de vista de protección de datos personales, el tratamiento de datos que se hace de los mismos, por lo que se aprecia que con carácter general su contenido es conforme con la normativa vigente en la materia.

k) Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, favorable a la tramitación del proyecto de Decreto, de fecha 4 de abril de 2023, conforme al Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa de la Comunidad de Madrid, que establece que la regulación de nuevos procedimientos administrativos o las modificaciones de los ya existentes, deberán ser informadas por Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o

racionalizar la tramitación (Criterio 12).

7. El Proyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105 c) de la Constitución en relación con los artículos 60.3 de la 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.

8. Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del DPEDGCM, se ha recabado el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, después de realizado el trámite de audiencia e información pública y con carácter previo a la solicitud de informe a esta Abogacía General.

Quinta-. 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 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.

Se señala que el Decreto cumple con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y en el artículo 2 del DPEDGCM, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

> "(…) 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).

No obstante, en relación al principio de transparencia, se señala que el Decreto ha contemplado los *"trámites de consulta pública y audiencia e información públicas",* cuando lo correcto es referirse a los "*trámites de consulta pública y audiencia e*

información pública", como se señala en el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, matizado por el Dictamen 159/2023, de 30 de marzo de 2023, al puntualizar que se trata de dos trámites distintos, extremo que debería corregirse.

Se sugiere suprimir el párrafo 5 del apartado III referido al principio de coherencia, por no ser propiamente un principio de buena regulación, y su contenido es justificativo de la incorporación de más trabajadores sociales, lo que es más propio del contenido de la MAIN.

Por otro lado, observamos que, al hacer mención a los trámites más relevantes, se recoge que se ha recabado el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. 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 sugiere omitir la referencia al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en la descripción de la tramitación de la norma.

Por otro lado, la fórmula promulgatoria deberá ajustarse a la expresión establecida en la directriz 16 y referirse a la doble posibilidad "*oído/de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora"*, en vez de "*oida/de conformidad*".

En el párrafo 2 del apartado I señala expresamente "*El marco normativo de España vinculado a la atención y apoyo de las personas en situación de dependencia, con carácter básico, nace a través de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, dictada, como así se establece en su disposición final octava, al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen, conforme al artículo 149.1.1º de la Constitución, la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, sentando*

las condiciones básicas que garanticen la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia, como refleja su artículo 1".

Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente al analizar las competencias en que se fundamenta el presente Proyecto, no es correcto aludir a que el marco normativo vinculado a la atención y apoyo de las personas en situación de dependencia, nace "*con carácter básico*", a través de la Ley 26/2006. La Ley 39/2006, se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado conforme establece el artículo 149.1.1 de la constitución, que en modo alguno ha de confundirse con norma básica propio del ejercicio de una competencia compartida entre Estado y Comunidad Autónoma.

La modificación del Decreto 54/2015 proyectada se acomete en ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su artículo 26.1.23; 26.1.24 y 26.1.25, respetando las condiciones básicas, contenidas en Ley 39/2006. Así por seguridad jurídica, se hace necesario revisar la alusión a "*con carácter básico*".

En el apartado II, a partir del párrafo 4 se hace un análisis de "*los objetivos de los cambios propuestos*", que reproducen literalmente, con alguna adición lo expuesto en la MAIN, por lo que al ser su contenido más propio del expediente de elaboración de la norma, en concreto de la MAIN, se sugiere su reformulación, que al tiempo de simplificar su contenido elimine toda alusión a los objetivos que persigue y se sustituya por una descripción breve de su contenido, conforme dispone la directriz 12.

Por último, debiera corregirse en el párrafo tercero del apartado I, la doble referencia hecha al Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre. Del mismo modo, se advierte que el apartado II se refiere en varias ocasiones, por error, al RD 54/2015, en vez de al Decreto 54/2005, referencias que debieran corregirse. Por su parte en el párrafo 6 del apartado II, debería referirse a la "Disposición Transitoria Tercera", en vez de "Disposición Transitoria 3ª".

En el apartado III, párrafo 1, se advierte la errata de consignar el Decreto 51/2021, cuando el correcto es el Decreto 52/2021, extremo que deberá solventarse.

3. En cuanto a la **parte dispositiva** del proyecto de reglamento, lo conforma un artículo único, con veinte apartados que contienen las modificaciones al Decreto 54/2015. Dichas modificaciones afectan a los artículos 3, 7, 8, 11, 13, 15, 28, 33, 38, 42, 43, 46, 47, 49, 51, 52, e introduce dos disposiciones adicionales y dos transitorias.

Con carácter previo y como cuestión de técnica normativa el artículo único, deberá ajustarse a la directriz 57, debiéndose insertar antes del apartado uno el correspondiente texto marco, del siguiente tenor: "*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 atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid, queda modificado como sigue*:"

Comenzando el análisis por la modificación del **artículo 3,** se señala que, en el reglamento actualmente vigente, dicho precepto aborda el catálogo de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad de Madrid.

Se sugiere la supresión del párrafo introductorio, por innecesario al quedar debidamente justificado en la exposición de motivos la cobertura legal de la modificación proyectada.

Se modifica la redacción de los primeros siete apartados, desarrollando el contenido de los servicios catalogados, respetando, en general, lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 39/2006 y en el Real Decreto 1051/2013.

No obstante en el apartado 2, referido a los servicios de promoción de la autonomía personal, omite completar los servicios con los previstos en el apartado 2 del artículo 6 de Real Decreto 1051/2013, que señala: *"Son servicios de promoción para la autonomía personal los de asesoramiento, orientación, asistencia y formación en tecnologías de apoyo y adaptaciones que contribuyan a facilitar la realización de las actividades de la vida diaria, los de habilitación, los de terapia ocupacional así como cualesquiera otros programas de intervención que se establezcan con la misma*

finalidad". Ciertamente, la enumeración realizada por el Proyecto en este punto no se acomete con carácter de exhaustividad (se utiliza la expresión "*tales como*"), si bien resulta recomendable incluir aquellos servicios, en el ánimo de que el destinatario de la norma pueda tener conocimiento global de los servicios reconocidos con la simple lectura de la norma proyectada, sin necesidad de acudir a otros textos normativos.

Se añade un apartado octavo, que pretende impulsar *"fórmulas que, sin ser consideradas en sentido estricto de atención residencial, constituyan alternativas de alojamientos y viviendas, comunitarias y compartidas, cuyo contenido se desarrollará reglamentariamente, a través de las cuales, en su caso, se podrían recibir las prestaciones y servicios no residenciales del Catálogo de servicios y prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, condicionado, en todo caso, a la existencia de financiación específica*". Este *alojamiento alternativo*, está previsto en el artículo 26 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la CAM, como prestaciones de servicio condicionadas, junto con la atención residencial y la diurna y ambulatoria. No obstante, esta modalidad, no se incluye en el catálogo de servicios, que, recoge el artículo 15 de la Ley 39/2006.

Por ello, debe entenderse, que se trata de un servicio adicional, no sustitutorio de la atención residencial, debidamente entendida en los términos del artículo 25 Ley 39/2006. Convendría su matización en ese sentido en aras de mayor claridad de la norma.

Al respecto de la habilitación reglamentaria prevista para el desarrollo de esta cuestión se advierte que, con el propósito de evitar una dispersión normativa, hubiera sido deseable que el contenido del mismo se hubiera abordado en el presente Proyecto.

El **artículo 7**, se refiere al orden de prelación en el acceso a los servicios o prestaciones.

Se modifica la redacción de los apartados 1 y 2, que pasan a ser el 1 y el 3, sin modificar y respetando el orden de prelación fijado en la Ley 39/2006.

Así, el artículo 14.6 en relación con el artículo 33.1 de Ley 39/2006, establecen

que la prioridad en el acceso a los servicios sociales viene determinada «por el grado de dependencia y, a igual grado, por la capacidad económica del solicitante».

No obstante, se introducen dos nuevos apartados, el 7.2 y el 7.4, que recogen especialidades en el orden de preferencia, que parecen alterar el orden fijado en la normativa estatal.

El nuevo artículo 7.2 proyectado del Decreto 54/2015, se refiere al supuesto contemplado en el artículo 14.6 de Ley 39/2006: *"Hasta que la red de servicios esté totalmente implantada, las personas en situación de dependencia que no puedan acceder a los servicios por aplicación del régimen de prioridad señalado, tendrán derecho a la prestación económica vinculada al servicio prevista en el artículo 17 de esta ley*"." Atribuye preferencia a aquellas "*personas en situación de dependencia con grado III, que tengan asignada en su Programa Individual de Atención una prestación económica, de carácter transitorio, vinculada a la contratación de servicios de atención residencial o de centro de día que tengan ingresos inferiores a 2 veces del importe establecido para el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) anual en catorce pagas*" para acceder, cuando así lo soliciten, a las plazas públicas que queden vacantes en los centros residenciales y de día donde ya estén siendo apoyadas y atendidas.

Por otro lado, se observa, que el referido artículo 14 de la Ley 39/2006, se refiere a criterios de prioridad en el acceso a los servicios catalogados en su artículo 15 y prestados a través de la oferta pública de la Comunidad de Madrid No establece criterios de prioridad concretos en relación con la solicitud del centro residencial o de día, de existir plazas públicas vacantes y estar ya el solicitante atendido en ellas, disfrutando de la prestación económica vinculada al servicio de forma transitoria. Por lo que, nada impide establecer criterios de prioridad concretos para el acceso de plaza pública, en situaciones concretas del respectivo centro.

El, apartado 4 proyectado, se refiere a situaciones de urgencia. Este apartado constituye una excepción a los criterios fijados en el artículo 7.1 y 7.2 del Decreto 54/2015 y, por tanto, una excepción no prevista a los criterios de preferencia fijados en

el artículo 14.6 de la Ley 39/2006. Sin perjuicio de lo anterior, debieran concretarse en mayor medida los requisitos, las circunstancias y condiciones que tendrán que concurrir para este acceso excepcional, en aras de la objetividad y de la seguridad jurídica.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Sería conveniente revisar la redacción del apartado 1.c) a fin de ajustarse a la LPAC y sustituir la expresión "a través de los *métodos* establecidos en el artículo 16.4 de la ley 39/2015", por "a través de los *medios* (…)".

El **artículo 8**, establece el régimen de compatibilidades e incompatibilidades entre servicios y prestaciones.

En primer lugar, debe advertirse que el contenido del texto marco del apartado Tres del artículo Único, en orden a describir la modificación operada en el artículo 8 del Decreto 54/2015, es erróneo. Se modifica el artículo 8 del proyecto de Decreto, y no sólo los apartados 1 y 2. Es decir, se modifica el artículo 8.1; el actual artículo 8.3 pasa a ser el artículo 8.2, y se suprime el actual artículo 8.2. Extremo que debería corregirse en el texto marco.

El modificado apartado primero cambia su redacción remitiéndose con carácter general a lo dispuesto en la Ley 39/2006 y el Real Decreto 1051/2013, y estableciendo, en tanto no resulte incompatible con la normativa estatal, el régimen de compatibilidades. Por lo que no cabe nada que objetar.

Se advierte en el apartado h) que se ha de separar "conlos", y poner el punto final omitido. Al hilo de lo señalado, se señala que debe revisarse el texto normativo en su integridad al advertirse el error, en algunos preceptos, de omitir el espacio entre dos palabras.

El modificado apartado segundo, recoge, literalmente, el actual apartado tercero del vigente artículo 8. De conformidad con lo observado en su día, en relación con este mismo párrafo, por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en dictamen 266/2015, de 20 de mayo, debería realizarse un esfuerzo de concreción de las condiciones que pueden dar lugar a la exceptuación del régimen de incompatibilidades,

lo que sin duda ha de contribuir a favorecer la seguridad jurídica y a evitar la arbitrariedad en la aplicación de la norma.

Por otro lado, la emisión, a efectos de proponer la conveniencia de tal excepción, del dictamen previo por parte de la Comisión Técnica de Valoración de la Dependencia, se prevé como una de sus funciones, en el artículo 25.5.j) del Decreto 54/2015.

En relación con **el artículo 11**, se adiciona un apartado 3, que prevé la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con las entidades locales del territorio de la Comunidad de Madrid, con el fin de determinar su participación en la gestión del sistema de atención a la dependencia. Parece delimitar esta participación a la planificación de los servicios dirigidos a facilitar que la persona se mantenga en su domicilio, al seguimiento de las personas que se encuentren cuidadas en su entorno familiar o de su efectiva asistencia personal. Todo ello de conformidad con el art. 12.1 de la Ley 39/2006, en relación 11 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre.

Como cuestión de técnica normativa, se deberá consignar en el texto marco del apartado cuatro que la modificación consiste en adicionar un nuevo apartado.

El artículo 13 enumera la documentación que acompañará a la solicitud.

La modificación afecta al apartado 1. letra e), referida al informe de salud, en el que además de concretar en mayor medida su contenido, introduce la obligación de adoptar las medidas y cautelas exigidas en la nueva normativa en materia de protección de datos, el Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos); y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Además, añade una letra i) al apartado 1 donde se exige, en su caso, el informe social. Se refiere al recogido en el artículo 15.9 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. No obstante, el proyecto de Decreto,

hace referencia, por error, a la necesidad de que el informe social este suscrito por el profesional de Atención Social Primaria a quien corresponda las funciones establecidas en el artículo 15.8 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre. Debiera corregirse.

Además, establece la posibilidad de que el referido informe pueda excepcionar la exigencia de un año previo de cuidados no profesionales exigidos en el artículo 41 del Decreto 54/2015 para la obtención de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. Convendría que se determinaran con mayor precisión los supuestos, estableciendo un listado cerrado (suprimiendo la expresión "*como por ejemplo*") y que se concretaran los requisitos para que opere esa excepción, en aras de la objetividad, evitando así una aplicación arbitraria de la misma, y en definitiva de la seguridad jurídica.

A estos efectos, igualmente debiera tenerse en cuenta, lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 39/2006.

El **artículo 15** se refiere a la "*remisión del expediente*". La modificación operada atribuye una mayor participación de los entes locales madrileños en la gestión del sistema para la autonomía personal y atención a la dependencia.

Además, obedece a la necesidad de actualización, tras la Ley 12/2022, de 21 de diciembre y la Ley 39/2015, no obstante, esta actualización debiera extenderse a la totalidad del Decreto, aprovechando la presente modificación.

Las referencias realizadas, en relación con el informe social, al artículo 15.1 de este Decreto, debieran realizarse directamente al artículo 13.1 i) de este Decreto, al que se remite aquel.

El plazo de 10 días hábiles del apartado cuarto, resulta confuso, debiera aclararse el supuesto al que se refiere, teniendo en cuenta que el apartado 1, prevé la remisión de toda la documentación presentada al órgano competente en materia de dependencia incluido el informe social, en plazo el máximo de quince días.

Además, se sugiere incluir en la redacción de este precepto cuáles serán los

criterios que se utilizarán para valorar el entorno habitual del interesado y su interacción con él cuando no se disponga del Informe de atención social en el plazo establecido, se continúe con la tramitación de la solicitud.

Por otro lado, respecto al informe social, debieran tenerse en cuenta lo observado en relación con la disposición transitoria tercera.

El **artículo 28** del Decreto actual establece el plazo para resolver**.**

La modificación pretendida consiste en añadir un apartado cuarto que regula la tramitación de urgencia.

Por otro lado, se sugiere adaptar el citado apartado al artículo 33.1 de la Ley 39/2015 incluyendo expresamente la posibilidad de que sea el propio interesado el que solicite la tramitación de urgencia.

Tampoco procede la inclusión en este artículo, ni en el apartado adicionado, el último párrafo referente a los criterios de valoración, en relación con el acceso inmediato al servicio por razones de urgencia. El referido párrafo dice que "*Los criterios de aplicación para valorar el acceso inmediato al servicio a partir de una situación de urgencia, serán de conocimiento y carácter público. Corresponderá a la Comisión Técnica de Valoración de la Dependencia la aprobación o rechazo de las solicitudes"*.

Los criterios que determinan el acceso inmediato al servicio, constituyen una excepción a los criterios de preferencia fijados para el acceso a los servicios y prestaciones y debieran regularse junto a los mismos. El artículo 7.4 del Decreto proyectado hace referencia a este acceso inmediato al servicio por razones de urgencia. Así a fin de garantizar una mejor sistemática de la norma, su contenido tendría encaje en el artículo 7.4 proyectado.

Dejando a un lado la correcta ubicación del referido párrafo, en relación con su contenido, los criterios de aplicación para valorar el acceso inmediato al servicio por razones de urgencia, debieran determinarse en el presente Decreto. Como anticipábamos, este acceso inmediato constituye una excepción al orden de preferencia

fijado en el artículo 7.1 del Decreto 54/2015 de y en el artículo 14.6 de la Ley 39/2006, por lo que reiteramos la misma observación realizada *ut supra*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 33** regula las "Intensidades de los servicios del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia".

La modificación pretendida afecta a todo el artículo. Su apartado 1 se remite a lo establecido en el Capítulo II de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre y en el Real Decreto 1051/2013, a efectos de determinar el régimen de intensidades mínimas y máximas de los diferentes servicios financiados con el nivel mínimo de financiación. Las intensidades fijadas para cada servicio se adecuan a los términos recogidos en los Anexos I, II y III del referido Real Decreto 1051/2013, por lo que no cabe nada que objetar.

No obstante, lo anterior, se configura un servicio nuevo de ayuda a domicilio no intensivo y se determina la intensidad mínima y máxima atendido el grado de dependencia, que será de 30 horas al mes para Grado III y 15 horas para los Grados I y II. Debiera aclararse dicho concepto, si se trata o no de un servicio adicional, en cuyo caso debiera describirse el mismo en el apartado correspondiente (podría ser el artículo 3 del Decreto 54/2015).

Por otro lado, el apartado 4 determina la intensidad mínima y máxima del servicio intensivo de ayuda a domicilio, remitiéndose a lo dispuesto en el Real Decreto 1051/2013. Además, señala que el referido contenido del Real Decreto, figura en el Anexo I del presente proyecto de Decreto. Se señala que el Anexo, debe identificarse con números romanos, si bien conforme establece la directriz 44, al ser uno solo no precisa numeración.

No obstante, para mayor claridad y siguiendo la sistemática del apartado 3 en que se inserta el contenido del Anexo I del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, sería más adecuado insertarse igualmente el contenido del Anexo II del citado Real Decreto en el apartado 4, en vez de consignarse en el Anexo.

El apartado 5 recoge la intensidad del servicio de atención diurna o nocturna vigente actualmente, adicionando la garantía de transporte adaptado, en caso de haberse valorado su necesitada y reconocido en la prestación correspondiente.

El **artículo 38** referido a "*Participación de las personas beneficiarias en el coste del servicio de atención residencial a personas mayores en situación de dependencia*".

La modificación pretendida afecta a sus apartados 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11.

Se pretende unificar la forma de cálculo de la cuantía de participación de la persona beneficiaria en el coste mediante una única fórmula, que es la actualmente prevista para las plazas financiadas totalmente.

Estableciendo, en los supuestos de financiación parcial un mínimo a abonar de 950 euros mensuales. Dependiendo de que la cuantía de participación de la persona beneficiaria en el coste, en aplicación de la fórmula, supere o no dicha cuantía, se les adjudicara preferentemente una plaza de financiación parcial o total, salvo que soliciten expresamente lo contrario. Debiendo en el segundo supuesto, comprometerse formalmente a cubrir la aportación que corresponda.

Todo ello parece adecuarse a lo estipulado en el artículo 33.1 de la Ley 39/2006.

Como se señala en la MAIN la redacción propuesta mejora la actual redacción "*para una comprensión más exacta y cabal, por parte de la ciudadanía, en lo que se refiere a las opciones que presenta la atención residencial para personas mayores respecto de su nivel de ingresos y, en consecuencia, de la correspondiente obligación de participar en su coste"*.

El **artículo 42** establece los requisitos para ser cuidador/a no profesional. Se pretenden modificar los apartados 1 y 2 del artículo vigente, y añadir dos nuevos apartados 4 y 5.

La modificación viene a facilitar el acceso a la prestación económica por cuidados no profesionales en el entorno familiar. Se observa en la modificación proyectada que ya no se exige la convivencia en el mismo domicilio tal y como recoge

el artículo 12 del Real Decreto 1051/2013 y apuntó el dictamen 266/2015, de 20 de mayo, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, con ocasión del examen del proyecto de Decreto 54/2015.

El requisito de haber prestado servicios de manera efectiva en el entorno familiar con anterioridad, de al menos un año, previsto en el artículo 41 del Decreto, no modificado, se flexibiliza al poderse excepcionar, a tenor del nuevo artículo 13.1.i) proyectado, ante situaciones sobrevenidas.

Por otro lado, igualmente se extiende a personas de su entorno sin los requisitos exigidos en el artículo 12.3 del Real Decreto 1051/2013.

La MAIN justifica debidamente esta modificación a fin de evitar *"interpretaciones rígidas que, en determinados supuestos, hacían inviable la opción por este tipo de recurso a una parte de la ciudadanía. Así, el nuevo artículo 13.1 i) del R.D. 54/2015 de 21 de mayo, permite excepcionar en diferentes supuestos la antigüedad de un año de cuidados informales prevista en el artículo vigente artículo 41 y flexibiliza el requerimiento de empadronamiento conjunto en la misma vivienda (artículo 43.1 b del R.D. 151/2015, de 21 de mayo), si bien se prevé que en este supuesto el servicio de teleasistencia no será un derecho sino una obligación".*

A estos efectos, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley 39/2006 que establece que *"las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 podrán definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9 y al acordado, en su caso, conforme al artículo 10, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas".*

Sin perjuicio de la habilitación contenida en el artículo 11.2 de la Ley 39/2006, debiera tenerse en cuenta que la exigencia de convivencia en el domicilio, tal y como se infiere del artículo 12.3 del Real Decreto 1051/2013, obedece a la necesidad de atención permanente y apoyo indispensable y continuo que se requiere en los supuestos de dependencia de grado II o III.

No obstante lo anterior, se aprecia el uso de conceptos jurídicos indeterminados, tales como "*que la persona cuidadora cuente con idoneidad para prestar adecuadamente los apoyos y cuidados, así como que no tenga reconocida la situación de dependencia*"; *"que la persona cuidadora asuma formalmente los compromisos necesarios para prestar los apoyos y cuidados de la persona en situación de dependencia*", que pudieran afectar al principio de seguridad jurídica, al no quedar determinado el alcance concreto de que el cuidador "*cuente con idoneidad*" ni que "*asuma los compromisos necesarios*", al contener conceptos jurídicos indeterminados.

Como señaló la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe 24 de mayo de 2012, la mejor Jurisprudencia sostiene, a propósito de los denominados "conceptos jurídicos indeterminados", que se trata de una técnica normativa viable, siempre y cuando se incluyan en la norma elementos positivos y negativos suficientes para que el principio de seguridad jurídica no se vea cercenado.

La redacción actual del precepto que se examina adolece de cierta indefinición en orden a determinar, aunque sea indiciariamente, el alcance exigido al cuidador para entender que "*cuenta con idoneidad*" y de que asume los "*compromisos necesarios*", por lo que el principio de seguridad jurídica se ve indudablemente comprometido con la versión actual de la norma.

En efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 diciembre 2003 se expresa en el sentido apuntado:

> "Supone una técnica en la que, junto a las zonas de certeza positiva y negativa, se distingue un llamado «halo o zona de incertidumbre», en relación con el cual es también posible la concreción inicial por parte de la Administración y el definitivo control jurisdiccional mediante la aplicación de los criterios propios de la interpretación normativa. En definitiva, supone una técnica de expresión normativa admisible en cuanto respeta en grado suficiente el principio de seguridad jurídica, pues mediante una labor de reducción de los conceptos utilizados y apreciación de las circunstancias

concurrentes, habitual en la técnica jurídica, puede resolverse, en cada caso, si concurre o no el supuesto determinante".

En la misma línea podemos citar, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 12 abril 2011, 24 de mayo de 2005, 15 de diciembre de 2003, 19 de julio de 2000, 24 de abril de 1999 y 25 mayo 1998.

Así pues, se hace muy conveniente un esfuerzo en concretar, aun de forma somera, el alcance de la idoneidad exigida al cuidador y de esos compromisos necesarios que ha de asumir, a fin de dotar de seguridad jurídica a la modificación propuesta, aunque sean objeto de desarrollo posterior.

El **artículo 43** vigente recoge la documentación que es necesario presentar a fin de acreditar los requisitos exigidos al cuidador en el artículo 42.

La modificación afecta a la letra b del apartado 1, que viene a recoger la exigencia de aportar "*Certificado, en su caso, de empadronamiento conjunto o individual*" donde antes decía "*Certificado de empadronamiento conjunto*". si bien del artículo 42 proyectado, no se desprende de forma explícita la exigencia de empadronamiento.

Así reiteramos la conveniencia de concretar las condiciones y requisitos exigidos en el artículo 42.

Se modifica la redacción del **artículo 46** y del **artículo 47** con el objetivo de fijar la misma fecha de efectos que en el resto de prestaciones económicas, sin perjuicio del plazo suspensivo que pueda establecer la Administración General del Estado que, en todo caso, no tendría efectos por el compromiso de la Comunidad de Madrid de hacer efectivo el abono correspondiente con cargo al nivel acordado de financiación.

El **artículo 49** fija el objetivo de la prestación económica de asistencia personal, remitiéndose a los artículos 4.2 y 4.3 del Decreto 54/2015 por error. Así debieran sustituirse por los apartados 4.2 y 4.3 del artículo 3 del Decreto 54/2015.

Al **artículo 51**, que enumera los requisitos para ser beneficiario de la prestación económica de asistencia personal se adiciona un nuevo párrafo con la letra d), siguiendo lo dispuesto en la directriz 31. Así sería conveniente reformular el texto marco del apartado quince del artículo único y en vez de referirse a que se añade un nuevo apartado, debería decirse que se añade un nuevo párrafo al artículo 51.1.

El **artículo 52** determina la cuantía de las prestaciones. Atendiendo al texto marco, la modificación afecta a su apartado 4 y se añaden los apartados 5, 6, 7 y 8, si bien en realidad la modificación afecta a todos los apartados, aunque la modificación sea de escasa relevancia. Por ello se ha de reformular el texto marco a fin de señalar que se modifican los apartados 1, 2, 3, y 4 y se adicionan los nuevos apartados 5, 6, 7, y 8.

La modificación propuesta se efectúa con el objetivo de configurar una prestación especial vinculada a la contratación de servicios con condiciones diferentes y una cuantía mayor a la máxima establecida por el nivel mínimo de financiación en el anexo IV del Real Decreto 1051/2013, en determinados supuestos enumerados.

Debe advertirse, que sin perjuicio de la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas, ex artículo 7.3 de la Ley 39/2006, para definir niveles de protección adicionales a los fijados por la Administración General del Estado, de conformidad con en el artículo 9 de la Ley 39/2006, o a los acordados con ella, de conformidad con el artículo 10 de la Ley 39/2006, el artículo 11.2 de la Ley 39/2006 condiciona el establecimiento de este nivel adicional a que el mismo se financie con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma.

De lo dispuesto en el apartado 8, parece inferirse que no todo este nivel adicional estaría sufragado en exclusividad con cargo al presupuesto de la Comunidad de Madrid. Debiera matizarse de conformidad con el artículo 11.2 de la Ley 39/2006.

Se añade una **Disposición Adicional Quinta** que recoge los distintos regímenes de la seguridad social, en que según el supuesto han de quedar encuadrados los asistentes personales.

Teniendo en cuenta que la materia regulada en la Disposición Adicional Quinta, es competencia exclusiva del Estado, a tenor de lo establecido en el artículo 149.1.17 dela Constitución: "*Legislación básica y régimen económico de la seguridad social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por la Comunidades Autónomas*", no procede establecer en una norma autonómica el régimen aplicable de Seguridad Social a las diferentes modalidades de prestar los servicios de asistente personal, máxime basándole en el Informe de la Tesorería General de la Seguridad Social, de 27 de febrero de 2020, que obra en el expediente, tal y como expresamente se recoge en el párrafo introductorio.

Él régimen aplicable a los prestadores de Servicios de Asistencia Social dependerá del contenido de la prestación y forma de contratación, atendiendo a la legislación vigente en cada momento.

En este punto, y en relación con el apartado c), se llama la atención que desde el día 1 de enero de 2012, los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Empleados de Hogar, han quedado integrados dentro del Régimen General, mediante la creación del Sistema Especial para Empleados de Hogar, en virtud de lo dispuesto en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. Así se recoge en el artículo 136.2.a) del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y así consta en el informe de la Tesorería General de la Seguridad Social de 20 de febrero de 2020.

Igualmente, a estos efectos, debiera tenerse en cuenta la reforma operada por el Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar que equiparara las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras del hogar familiar a las del resto de personas trabajadoras por cuenta ajena.

Por lo razonado, y en concreto, por cuanto se trata de una materia competencia exclusiva del Estado, procede la supresión de esta Disposición.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Respecto a la **Disposición Adicional Sexta** añadida, debiera corregirse el texto marco del apartado dieciocho del artículo único, que se refiere a ella como Disposición Adicional Quinta.

Recoge el apartado 1 el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento de reintegro y la consecuente caducidad del mismo, en caso de incumplimiento de dicho plazo ajustándose a lo establecido en el artículo 21 de la Ley 39/2015.

El apartado 2 se refiere a la prescripción de la obligación de reintegro de cantidades indebidamente percibidas, remitiéndose a la normativa aplicable a los derechos y obligaciones de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Se añade una **Disposición Transitoria Tercera** que determina los supuestos en los que el informe social será preceptivo, "*en tanto los servicios de digitalización de la de la Comunidad de Madrid habiliten sistema de gestión e información interoperable que, de conformidad a lo previsto en el artículo 15.2, permita a los servicios sociales municipales gestionar, en el ámbito de sus competencias o de la correspondiente encomienda, la documentación relativa al procedimiento de dependencia y su solicitud*".

Debiera aclararse el mencionado párrafo. Es decir, la correlación existente entre la habilitación del sistema de gestión e información interoperable y el carácter preceptivo del correspondiente informe.

Además, el artículo 15.2 del Decreto 54/2015 parece contravenir la referida Disposición Transitoria, pues parece exigir el referido informe social una vez implantado el sistema de información e interoperabilidad.

Por otro lado, la letra b), atribuye el carácter preceptivo al informe, cuando concurra una situación de urgencia. Por razones de seguridad jurídica, debiera indicarse los requisitos o circunstancias que deben concurrir para que pueda calificarse una situación de urgente.

Por otro lado, la letra f) refiere a los demás supuestos que sean establecidos por

la Comisión Técnica de Valoración prevista en el artículo 25.5 del Decreto 54/2015. La redacción propuesta en términos tan generales, adolece de seguridad jurídica, al tiempo que se señala que la propia Comisión Técnica de Valoración tiene competencia para determinar nuevos supuestos en que la emisión del informe social tenga carácter preceptivo, lo que supone a atribuirle una potestad reglamentaria de la que carece. Así deberá reformularse dicho apartado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por último, se adiciona una **Disposición Transitoria Cuarta** en relación con el acceso preferente a centros residenciales y de atención diurna previstos en el artículo 7.2. Debiera redactarse de forma más clara, en aras a la seguridad jurídica y a fin de evitar dudas interpretativas.

4. La **parte final del proyecto** de Decreto sometido a informe incluye tres disposiciones finales.

La Disposición Final primera bajo la rúbrica de "Habilitación de desarrollo del régimen de intensidades del servicio".

Se habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia de atención a las personas en situación de dependencia, para la actualización del régimen de intensidades de servicios, previsto en el Anexo I del presente Decreto, derivadas de los cambios la entrada en vigor de disposiciones normativas de carácter estatal que modifiquen o afecten al mismo.

Resulta innecesario, al igual que la inclusión del referido Anexo I. La mera remisión a las intensidades fijadas por la normativa estatal sería suficiente.

No obstante, se hace necesario revisar su redacción. Debería decirse "(…) derivadas de la entrada en vigor (…)", en vez de "(…) derivadas de *los cambios* la entrada en vigor (…)".

Por otro lado, tanto en el título de la Disposición Adicional Cuarta como en el texto de la misma, el artículo 7 ha de consignarse en número cardinal y no como número

ordinal. Es decir, artículo 7 y no artículo 7º.

La Disposición Final segunda bajo el título "*habilitación de desarrollo del régimen del asistente personal*", no recoge propiamente una "habilitación de desarrollo".

Su contenido recoge, por un lado, las posibles titulaciones o certificaciones requeridas para poder ser asistente personal y por otro, una habilitación a la Dirección General competente para establecer una habilitación provisional para poder prestar ese servicio. El último párrafo parece guardar conexión con los requisitos necesarios para obtener la habilitación provisional, si bien resulta confuso, extremo que por seguridad jurídica debería clarificarse.

Así pues, atendiendo a lo dispuesto en la directriz 39, se señala que el contenido referente a las distintas titulaciones o certificaciones no es propio de una disposición final, sino más bien de una disposición adicional, por lo que sería conveniente así articularla y titularla en coherencia con el contenido que recoge, pudiendo ser: "*Formación requerida para ser asistente personal*".

Por otro lado, conforme a la directriz 31, las subdivisiones del apartado han de ir en párrafos señalados con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente. Se ha de tener en cuenta que, conforme a esta directriz, no se podrán utilizar en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas.

Por su parte, el contenido referido a la obtención de una habilitación provisional, si tendría encaje en una disposición final, si bien ajustando su título a su real contenido.

En relación a las habilitaciones a las Direcciones Generales para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo proyectado, conviene recordar cómo se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (27 de agosto de 2012, 28 de agosto de 2012, el de 22 de abril de 2013 o el de 3 de abril de 2014) que, en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de

establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna.

Así atendiendo al contenido la habilitación de desarrollo debería ser al titular de la consejería competente a fin de establecer los términos y condiciones necesarios para la obtención de la habilitación provisional.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por último, la **Disposición Final tercera**, establece la entrada en vigor del proyecto de reglamento. Resulta compatible con lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, que precisa que las disposiciones de carácter general entrarán en vigor «a los veinte días siguientes de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo que en ellas se disponga otra cosa».

La redacción propuesta deberá dividirse en apartados diferenciados atendiendo a cada uno de los distintos plazos de entrada en vigor, debiéndose ajustar a la redacción de la disposición tipo de entrada en vigor contenida en la directriz 43.

Así el párrafo primero que debería ser apartado 1 debería tener el siguiente tenor: "*El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*", respecto (…)".

La parte final de este primer párrafo establece efectos retroactivos respecto a: "*en el primer caso*". Este contenido es propio de una disposición transitoria, conforme establece la directriz 40.c), por lo que debería así consignarse debidamente titulado. Al tiempo deberá quedar claro, por seguridad jurídica, el supuesto al que se le aplica el efecto retroactivo.

El segundo párrafo, contiene igualmente dos momentos de entrada en vigor que deberán redactarse en apartados diferenciados siguiendo la redacción tipo. Así deberán reformularse los apartados siguientes, suprimiendo las expresiones "*en todo lo demás*" y "*si, bien en todo lo demás*". Al respecto se sugiere establecer la entrada en vigor a los noventa días siguientes de su publicación en el "Boletín Oficial de la Comunidad de

Madrid", con carácter residual, en el último apartado.

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

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica 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 personal y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid, sin perjuicio del cumplimiento de las consideraciones esenciales y de la atención de las consideraciones no esenciales incorporadas al Dictamen.

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

Madrid, a fecha de firma

La Letrada Jefe- Adjunta en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social

Fdo.: Marta Aguirre Pellín

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

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