



**A.G. 34/2023**

**S.G.C. 64/2023**

**S.J. 82/2023**

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 regula el Consejo de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid».

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

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**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.
- Memoria justificativa de la urgencia, de 14 de febrero de 2023, del Director General de Servicios Sociales.
- Orden 330/2023, de 15 de febrero, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento.
- Tres versiones del proyecto de decreto.

- Tres versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscritas por el Director General de Servicios Sociales, respectivamente, el 22 de febrero, el 16 de marzo y el 4 de abril de 2023.
- Informe de 24 de febrero de 2023, de la de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Informe de 28 de febrero de 2023, de la de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, sobre el impacto en la accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
- Informes de 27 de febrero de 2023, de la Dirección General de Igualdad, de impacto por razón de género y de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, respectivamente.
- Informe 15/2023, de 2 de marzo, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en materia de coordinación y calidad normativa.
- Informes de observaciones de las Viceconsejerías de Empleo (28 de febrero) y de Presidencia (2 de marzo), así como de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Administración Local y Digitalización (1 de marzo) y de Economía, Hacienda y Empleo (misma fecha).
- Informes de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Cultura, Turismo y Deporte (27 de febrero); Educación y Universidades (1 de marzo); Transportes e Infraestructuras (1 de marzo); Presidencia, Justicia e Interior (1 de marzo); Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura (2 de marzo), y de Sanidad (2 de marzo), en los que pone de manifiesto la falta de presentación de observaciones al proyecto.
- Informe de la Delegación de Protección de Datos en la CFJPS, de 24 de febrero de 2023.

- Informe de 28 de febrero de 2023, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior).
- Resolución del Director General de Servicios Sociales de 16 de marzo de 2022, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.
- Alegaciones formuladas, respectivamente, por la Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid, Comisiones Obreras, la Federación de Cooperativas y de la Economía Social de Madrid (FECOMA), UGT Madrid y CEIM.
- Oficios remitidos el 21 de marzo por la Subdirección General de Régimen Jurídico de la CFJPS, mediante correo electrónico, al Consejo para el Diálogo Social y a la Mesa de Diálogo Social.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la CFJPS, de 5 de abril de 2023.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### Primera- Finalidad y contenido.

1. El proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto proveer a la regulación del régimen jurídico del Consejo de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante, CSSCM). A dicho efecto, aborda los aspectos relativos a su régimen jurídico, competencias, organización interna, funcionamiento y medios a su disposición.

2. El proyecto consta de una parte expositiva y de otra dispositiva conformada por veintitrés artículos, seguida de una parte final integrada por una disposición adicional y tres finales.

## **Segunda- Marco competencial y normativo.**

Mediante el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, se asumieron competencias en materia de promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, personas con discapacidad y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación (art. 26.1.23). Asimismo, el apartado 1.24 del mismo artículo le atribuye la protección y tutela de menores y el desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud, y el 1.25 la promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.

No resulta discutida la constitucionalidad de las atribuciones de las Comunidades Autónomas, asumidas por la generalidad de ellas, en materia de servicios sociales. En dicho sentido, entre otras muchas, las SSTC 21/2013, de 31 de enero; 9/2017 de 19 de enero, y 134/2020, de 23 de septiembre.

En ejercicio de dicha competencia, se ha dictado la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSSCM). Su Exposición de Motivos significa la importancia de la creación del CSSCM, que acomete la nueva ley, en cuanto, a su decir, *«refuerza la labor de asesoramiento a la Comunidad de Madrid para la toma de decisiones en materia de servicios sociales y unifica los órganos de participación de carácter general»*.

El artículo 65 de la LSSCM sienta las bases jurídicas del nuevo órgano, *«máximo órgano de carácter consultivo y de participación en materia de servicios sociales»*, prefigurando su composición mínima y determinando sus funciones. El artículo 95.1 del texto legal incide también en este último aspecto.

La LSSCM contempla también, en su artículo 66, la posible existencia de Consejos Locales de Servicios Sociales, facultando para su constitución a las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

### **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 STS<sup>1</sup> 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 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.

---

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

Más 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. Conforme al criterio sustentado en el Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid 38/2022, de 26 de mayo, sobre el «*Proyecto de decreto por el que se crea el Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los trastornos del comportamiento alimentario: la anorexia y la bulimia*», no deben ser considerados como reglamentos puramente organizativos aquellos en cuya composición se prevea la participación de entidades representativas de determinados sectores, pues ello supone una proyección *ad extra* de su mandato regulador.

Al respecto, debe anticiparse que el artículo 11 del proyecto sujeto a consulta, en la línea marcada por el artículo 65 de la LSSCM, incluye una amplia representación en el Pleno del Consejo de Servicios Sociales de diversas entidades ajenas a la Comunidad de Madrid, tanto del ámbito administrativo (ayuntamientos, Delegación del Gobierno, Universidades públicas, colegios profesionales...) como del empresarial, sindical y de las entidades relacionadas con variados aspectos de la acción social.

3. 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 Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (LGACM). Es a dicho órgano, además, al

que la disposición final primera de la LSSCM atribuye el dictado de las disposiciones necesarias para su ejecución y desarrollo.

Desde ese concreto punto de vista, nada cabe 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 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 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 las materias «asistencia social», «servicios sociales» o «políticas sociales».

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la CFJPS, es una atribución común de las direcciones generales el impulso y elaboración de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales relativos a las materias que les resultan asignadas. En el caso sometido a consulta, la elaboración e impulso del proyecto normativo ha correspondido a la Dirección General de Servicios Sociales. No encontramos razones para formular objeción a esta encomienda atendido lo inconcreto de la materia que se pretende regular, el carácter más específico de las competencias del resto de direcciones generales de la CFJPS y la competencia transversal del referido centro directivo sobre la ordenación y planificación de los servicios sociales (art. 7.1 del decreto anteriormente citado).

A su vez, y como ya ha sido anticipado, 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 con la disposición final primera de la LSSCM.

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, la versión más reciente de la MAIN justifica la falta de inclusión del proyecto de reglamento en el texto del Plan Normativo para la XII Legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, en la novedosa previsión del CSSCM en la LSSCM.

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

ciudadanos a participar y colaborar en su elaboración.

Sin perjuicio de dicha regla general, el artículo 11.3 del DPEDGCM dispensa la celebración de la consulta pública en los procedimientos declarados de tramitación urgente, como es el caso del que nos ocupa, justificación que ha sido incluida en la MAIN. Sin perjuicio de ello, se sugiere la posibilidad de reforzar la motivación aludiendo a la concurrencia de otras características del proyecto normativo que igualmente eximen dicho trámite a tenor del artículo 60.4 de la LTPCM, en particular, a la falta de impacto significativo en la actividad económica y de imposición de obligaciones relevantes a los destinatarios.

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

Conviene significar que el expediente administrativo remitido al Servicio Jurídico en la CFJPS integra tres versiones de la MAIN, firmadas por el Director General de Servicios Sociales, respectivamente, el 22 de febrero, el 16 de marzo y el 4 de abril de 2023. La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a ella de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación constituye una exigencia reglamentaria (art. 7.5 DPEDGCM).

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

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

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

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

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, se analiza, entre otros, el impacto económico y 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. En cambio, no se han abordado los posibles impactos desde la perspectiva de la salud y el medio ambiente, omisiones que consideramos irrelevantes atendida la temática que aborda el proyecto reglamentario.

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 versión más reciente de la MAIN mediante la incorporación de la referencia al informe de la Secretaría General Técnica de la CFJPS y resto de trámites posteriores.

**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. Dicho órgano no ha apreciado la existencia de impactos desde la perspectiva que le es propia.

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 su perspectiva, tampoco han sido detectados impactos reseñables, sin perjuicio de abogar por la utilización en el texto del denominado lenguaje inclusivo.

c) Informe en materia de coordinación y calidad normativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.4 del DPEDGCM, formulado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, conforme al artículo 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha consejería.

d) Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano. El Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, contempla la necesidad de su informe en la regulación de nuevos procedimientos

administrativos o en las modificaciones de los ya existentes, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (criterio 14). El centro directivo de referencia, presumiblemente en atención a su contenido, no ha entendido necesario realizar sugerencias al proyecto normativo.

h) Consta en el expediente la acreditación de haberse dado cuenta de la iniciativa normativa al Consejo para el Diálogo Social. Al respecto, el artículo 3.2 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento, se limita a exigir la comunicación del proyecto normativo a dicho órgano.

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

j) Igualmente, se ha demandado el informe de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad por las razones que constan en la MAIN. Su titular ha puesto de manifiesto el impacto positivo del proyecto sobre los derechos de las personas con discapacidad, atendido el refuerzo que supondría a la labor de asesoramiento que realizan otros órganos de carácter sectorial o especializado para la toma de decisiones en materia de servicios sociales.

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

un incremento de gasto.

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

También falta el informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid. El fundamento de este, en los casos en que su emisión resulte preceptiva, responde a lo previsto en el artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid («LPCCM»), que incluye entre sus funciones la de informar preceptivamente las normas que afecten directamente a los consumidores. Dada la limitada eficacia *ad extra* de la aplicación del proyecto reglamentario, a que hemos hecho anterior referencia, consideramos justificada esta omisión.

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

8. 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 pública y con carácter previo a la

solicitud del informe a esta Abogacía General.

#### **Cuarta-. Análisis del contenido del proyecto de decreto.**

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

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

Así, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

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

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

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

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

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

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

2. En cuanto a la **parte dispositiva** del proyecto de reglamento, como ya ha sido dicho, la conforman veintitrés artículos, una disposición adicional y tres finales.

El análisis del articulado permite hacer las siguientes observaciones:

- **Artículo 2. Naturaleza y adscripción.**

Con respecto a su naturaleza, se debe partir necesariamente de lo dispuesto en el artículo 65.1 de la LSSCM, que, por un lado, concibe al CSSCM como «*el máximo órgano de carácter consultivo y de participación en materia de servicios sociales*», característica recogida *ad litteram* por el artículo 2.1 del proyecto normativo, y, por otro, exige su adscripción a la consejería competente en materia de servicios sociales, condición que igualmente resulta respetada.

- **Artículo 4. Competencias.**

La LSSCM, en el apartado 2 de su artículo 65, relaciona las «*funciones*» del CSSCM. Para ajustarse mejor a la terminología utilizada por la ley, que por otra parte se antoja más acorde con la naturaleza consultiva y de participación, y no ejecutiva, del nuevo órgano, se sugiere modificar el título del precepto sustituyendo el término «*competencias*» por «*funciones*».

Las funciones relacionadas en el apartado 1 del artículo 4 del Proyecto reglamentario son las mismas enumeradas por el texto legal en su artículo 65.2, con el añadido de «*la evaluación de resultados de las prestaciones a la que se refiere el artículo 28.4 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de forma previa a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid*» -art. 4.1.a)-. Se trata de una atribución que, en efecto, le viene reconocida en el artículo 28.4 de la LCSM en relación con el seguimiento y evaluación de las prestaciones incluidas en el Catálogo y la Cartera de Servicios.

Por otra parte, no se observa diferencia esencial entre la cláusula de cierre de la relación de funciones del artículo 65.3.g) del texto legal, que le asigna *«[c]ualquier otra que le atribuya la presente ley y cualquier otra normativa que resulte de aplicación»*, con la recogida en el artículo 4.1.g) del proyecto en relación con *«[c]ualquier otra [función] que se le atribuya por la normativa aplicable»*.

Precisamente en virtud de dicha remisión contenida tanto en la LSSCM como el Proyecto de reglamento, no ofrece dudas la aplicación de lo previsto en el artículo 91.5 del texto legal, que permite al CSSCM *«emitir recomendaciones sobre precios de referencia»*. No obstante, para evitar posibles confusiones, o que cayera en el olvido esa previsión legislativa, cabría la posibilidad de incluir una referencia a ella en el artículo 4.1.

Pasando al análisis del apartado 2 del artículo 4, este contiene la siguiente regla:

*«Cuando, en el marco de la participación social, existan otros consejos o comisiones de seguimiento especializados de ámbito regional o local, la función del Consejo de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid en las respectivas materias se circunscribirá a la recepción y conocimiento de las memorias e informes emitidos por dichos consejos».*

El centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria ha de tener en cuenta que las funciones del CSSCM le vienen atribuidas por voluntad del legislador –art. 65.3 de la LSSCM-. De esta forma, la posible existencia de duplicidades en el ámbito de intervención de diferentes órganos no puede ser resuelta restringiendo el alcance de las funciones que incumben al Consejo, que no pueden limitarse a la *«recepción y conocimiento de memorias e informes emitidos por otros consejos»*. Así debería reformularse este apartado a fin de ajustarse al artículo 65.3 de la LSSCM. No obstante, ello nos permite sugerir la supresión del apartado 2 transcrito.

- **Artículo 7. Funciones del pleno.**

El apartado 1.c) señala como función del pleno, crear los grupos de trabajo que estime necesarios, si bien el artículo 6.2 recoge, que a propuesta del pleno, *«la*

*presidencia podrá crear grupos de trabajo especializados»,* integrados tanto por miembros del consejo como por expertos en las materias que vayan a ser objeto de estudio, y el artículo 17 -que regula los grupos de trabajo-, señala que se constituirán por acuerdo del pleno del Consejo, por lo que sería conveniente clarificar si los grupos de trabajo a que se refieren dichos artículos son los mismos y en su caso clarificar su creación.

El apartado 1.f), contempla como función del pleno, *«proponer los vocales de la comisión permanente distintos de los correspondientes a la Comunidad de Madrid»;* ello, parece entrar en contradicción con lo establecido en el artículo 11 del que se desprende que los vocales en representación de los distintos ámbitos de representación son propuestos o designados por ellos mismos. Así, debería revisarse dicho extremo.

- **Artículo 9. De la vicepresidencia.**

El apartado 1 establece que el vicepresidente es el titular del órgano competente en la coordinación de la política social en la Comunidad de Madrid, con rango de viceconsejero, si lo hubiera, y en su defecto, el titular de la dirección general competente en materia de servicios sociales de atención primaria.

Este apartado aisladamente considerado no ofrece duda alguna, pero puesto en relación con el apartado 3 del artículo 8, en el que se establece que en caso de ausencia de presidente y titular de la vicepresidencia, con rango de viceconsejero, ejercerá la presidencia el titular de la dirección general competente en materia de servicios sociales de atención primaria, no parece claro quién ejercerá la presidencia en caso de ausencia de presidente y titular de la vicepresidencia, cuando este sea el titular de la dirección general competente en materia de servicios sociales de atención primaria. Extremo que sería conveniente aclarar.

- **Artículo 10. De la secretaría.**

Para evitar equívocos interpretativos, se sugiere aclarar que, quien habrá de designar al suplente del secretario en caso de ausencia, es el presidente del Consejo y

no el propio secretario. A dichos efectos bastaría anteponer la palabra «*aquel*» al inciso final «*designará un suplente con el mismo rango*».

- **Artículo 11. De las vocalías.**

La LSSCM, en su artículo 65.2, impone que en el CSSCM estén representadas, «*al menos*», la Comunidad de Madrid, las entidades locales, las entidades del Tercer Sector de acción social, las asociaciones de usuarios, los colegios profesionales con vinculación directa al ámbito de los servicios sociales, las universidades e instituciones académicas y las organizaciones sindicales y empresariales con mayor representación en el sector. Al contemplarse la representación de las entidades y colectivos aludidos con el carácter de mínimo, no impide la integración de representantes de otros ámbitos en el nuevo órgano. Asimismo, el referido artículo 65.2 hace una llamada expresa a la intervención del ejecutivo en la configuración definitiva de la composición del CSSCM, al remitirla a «*los términos que reglamentariamente se establezcan*».

En uso de la habilitación legal, el Proyecto de reglamento, en su artículo 11.1, prevé la inclusión en el pleno del CSSCM de algunas representaciones no contempladas por el legislador, como es el caso de la Delegación del Gobierno en Madrid o de las entidades especializadas en la promoción social de las empresas.

De los diversos ámbitos de representación que se han pretendido integrar en el CSSCM, puede dar lugar a una mayor problemática, por la forma en que ha sido prevista, la designación de

«Diez vocalías en representación de entidades sin ánimo de lucro con mayor representatividad, que desarrollen su acción en la Comunidad de Madrid, en los ámbitos de: pobreza y exclusión social, familia, infancia y adolescencia, personas con discapacidad, personas mayores, mujeres, personas LGTBI, inmigración, minorías étnicas y adicciones, entre otros, a propuesta de la asociación que reúna un mayor número de entidades singulares, plataformas y entidades representativas del tercer sector».

Para evitar dudas interpretativas, se sugiere lo siguiente:

1º) Separar con punto y coma cada una de las facetas o materias cuya representación se prevea (pobreza y exclusión social, personas mayores, mujeres, etc.), de forma que se distingan claramente las diez cuya participación se pretende asegurar.

2º) Suprimir la expresión «*entre otros*» o sustituirla por una referencia, aunque sea genérica, al alcance o dimensión del resto de ámbitos cuya representación se prevea.

Siguiendo con el mismo inciso, se sugiere una reflexión sobre si la atribución a una sola asociación de la posibilidad de proponer a los diez miembros no va en detrimento del carácter participativo que, a tenor de la exposición de motivos de la LSSCM, se ha querido insuflar al CSSCM.

Por otra parte, entendemos que la referencia a la existencia de siete vocalías, con rango mínimo de director general, que representarán a las consejerías competentes en materia de coordinación e impulso de la política general, sanidad, educación, empleo, vivienda, relaciones con la Administración de Justicia y Administración local, no impide interpretar que, cuando más de una de las referidas competencias resulten acumuladas en una sola consejería, a esta le competiría contar con más de un vocal en el pleno, en correspondencia con el número de las materias aludidas que tenga asignadas.

Para una mayor precisión y coherencia interna del Proyecto, cuando se alude a la existencia de «*[u]na vocalía en representación de organizaciones de empresas de inserción con presencia y actividad en la Comunidad de Madrid, designada por la asociación mayoritaria en la misma*», debería decir «*propuesta por la asociación mayoritaria...*», ya que todos los vocales son nombrados por el presidente del CSSCM, a propuesta de las entidades u organizaciones representantes en el Consejo (artículo 12.1 del Proyecto reglamentario).

En cuanto a la referencia a las «*[d]os vocalías en representación de entidades especializadas en la promoción de la responsabilidad social de las empresas, en particular de las pequeñas y medianas empresas, designadas por la presidencia del*

*Consejo*», se ha de entender que, en este caso, se ha pretendido que sea el propio CSSCM, a través de su presidente, quien designe a los dos vocales. En otro caso, la referencia a la designación por el presidente del Consejo resultaría ociosa, ya que dicha facultad, como ya ha sido señalado, se recoge con carácter general en el artículo 12.1 del Proyecto.

No obstante, sería conveniente, por seguridad jurídica, apuntar los criterios a que respondería la designación de los dos vocales en representación de entidades especializadas en la promoción de la responsabilidad social de las empresas, por la presidencia del Consejo.

Finalmente, se ha de indicar de la problemática que puede plantear la aplicación del apartado 2 desde la perspectiva de la protección de datos de carácter personal, al prever la posible solicitud de relaciones actualizadas de asociados a efectos de la acreditación de la representatividad de las entidades de naturaleza asociativa. Por ello, se estima necesario prever la anonimización de la identidad de los socios, cuando se trate de personas físicas.

- **Artículo 12. Nombramiento y cese de los vocales.**

En el apartado 1, cuando se hace referencia a la forma de designación de los vocales, la expresión «*a propuesta de las entidades u organizaciones representantes en el Consejo*» parece haber querido referirse a las «*las entidades u organizaciones representadas en el Consejo*».

En el apartado 6 se alude a que el acuerdo de revocación de un determinado vocal ha de ser comunicado a la secretaría del Consejo «*mediante escrito firmado por el representante legal...*». Cabe recordar que las entidades representadas en el CSSCM, bien por tratarse de Administraciones Públicas (art. 3.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), bien por ser personas jurídicas (art. 14.2.a de la LPAC), están obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración. No obstante, la referencia a la formulación de un «*escrito*» no debe ser interpretada como incompatible con su presentación por medios electrónicos, ya que, significativamente, el artículo 36.1 de la LPAC concilia ambos conceptos al aludir a

que «*[i]os actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos*».

- **Artículo 15. Funciones de la comisión permanente.**

Puede tenerse por ambigua la referencia a la función de la comisión permanente de «*[i]nformar al pleno de las modificaciones del Catálogo de Prestaciones y Cartera de Servicios Sociales, en los casos previstos en la Ley 12/2022, de 21 de diciembre*», al poder interpretarse, bien como que la comisión permanente debe informar de las referidas modificaciones al pleno cuando así lo exija expresamente la LSSCM, sin que, s.e.u.o. por parte de esta Abogacía General, exista previsión alguna al respecto en el referido texto legal, bien en el sentido de que la comisión permanente debe elevar informe al pleno cuando se produzca una modificación del Catálogo. En este último caso, resultaría más adecuado aludir a la función de la comisión permanente de «*[i]nformar al pleno de las modificaciones que se produzcan en el Catálogo de Prestaciones y Cartera de Servicios Sociales*», u otra expresión similar.

3. Por lo que se refiere a la **parte final**, la disposición final primera contiene dos modificaciones del texto del Decreto 56/2019, de 18 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social. La primera de ellas, que afecta a su artículo 1.1, dispone que dicho órgano colegiado «*se enmarca en el Consejo de Servicios Sociales*», expresión que produce no pocas dificultades interpretativas, ya que, propiamente, no se está procediendo a su extinción.

Si, con dicha expresión, se hubiera querido implementar un cambio en la consejería a la que está adscrito, conviene advertir que otros preceptos del Decreto 56/2019, como es el caso del artículo 6.1 y 8.1, siguen aludiendo a ciertas atribuciones de la Consejería competente en la coordinación de la política general del Gobierno.

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

## **CONCLUSIÓN**

Sin perjuicio de las observaciones formuladas, se emite informe favorable a la elevación al Consejo de Gobierno del «Proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el Consejo de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid».

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

Madrid, a fecha de firma

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

**Fdo.: Tomás Navalpotro Ballesteros**

## **CONFORME**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Luis Banciella Rodríguez-Miñón**

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