



Asunto: Informe de calidad regulatoria del Anteproyecto de Ordenanza reguladora del servicio de ayuda a domicilio para personas mayores y personas con discapacidad y de los servicios de centros de día, residencias y apartamentos para personas mayores y del centro municipal de Atención Integral Neurocognitiva Doctor Salgado Alba.

1. Antecedentes.

Por la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Familias, Igualdad y Bienestar Social, con fecha 13 de diciembre de 2021, se remite a esta dirección general el Anteproyecto de Ordenanza reguladora del servicio de ayuda a domicilio para personas mayores y personas con discapacidad y de los servicios de centros de día, residencias y apartamentos para personas mayores y del centro municipal de Atención Integral Neurocognitiva Doctor Salgado Alba, acompañado de la preceptiva memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 7.º 1.3 e) del Acuerdo de 5 de septiembre de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de la Coordinación General de la Alcaldía, corresponde a esta dirección general emitir el informe de calidad regulatoria sobre las propuestas de ordenanzas y reglamentos municipales que integrará, en su caso, el informe al que se refiere el apartado 7.º 1.1 e) 7 del citado acuerdo.

2. Contenido del anteproyecto.

El anteproyecto consta de 34 artículos, distribuidos en 3 títulos, 3 disposiciones adicionales, 1 transitoria, 1 derogatoria y 3 finales. Incluye también un anexo que contiene el baremo del Ayuntamiento de Madrid para la valoración social de personas mayores.

Su objeto es doble:

- a) Por un lado, determinar los requisitos y condiciones para el acceso a los servicios sociales que regula.
- b) Por otro, establecer el procedimiento aplicable para la tramitación y adjudicación de los citados servicios, así como determinar su intensidad y el régimen de incompatibilidades.

De conformidad con la MAIN que acompaña al anteproyecto, los problemas a resolver a través de la norma son:

- a) Adaptar los criterios de baremación e intensidades de la ordenanza a las aplicadas por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia.





- b) Evitar que los recursos contemplados en la norma se conviertan en servicios permanentes no sujetos a revisión.
- c) Incorporar los instrumentos de baremación como anexos a la ordenanza, con objeto de facilitar su modificación y adaptación a las circunstancias.
- d) Potenciar el servicio de ayuda a domicilio preventivo para personas no declaradas dependientes para que puedan permanecer en su domicilio y medio habitual.
- e) Regular el servicio Centro Municipal de Atención Integral Neurocognitiva Doctor Salgado Alba, que hasta ahora no estaba recogido en la ordenanza.
- f) Suprimir en el baremo social de la asignación de puntuación por ingresos económicos, por considerar que estos servicios municipales deben ser de acceso universal.
- g) Dar respuesta inmediata a situaciones excepcionales para la cobertura de servicios o demandas de personas con grado de dependencia reconocida y no efectiva, que deberán ser valoradas por los profesionales de los servicios sociales, así como situaciones de enfermedad grave, terminal o accidente.
- h) Ampliar el plazo de suspensión de tres meses de todos los servicios recogidos en la ordenanza por motivos excepcionales, situaciones sobrevenidas o de fuerza mayor.
- i) Simplificar el procedimiento, incluyendo un proceso simplificado para la tramitación o aplicación de supuestos en los que exista riesgo grave o inminente para las personas que demandan los servicios.
- j) Elaborar y revisar los protocolos existentes, la adopción de instrucciones para la aplicación de criterios y la adaptación a la normativa estatal y autonómica aplicable.

Si bien el Pleno acordó en 2016 proceder a la modificación de la ordenanza, el trabajo desarrollado por el grupo de trabajo que ha estudiado dicha modificación ha concluido que es preferible la aprobación de un nuevo texto.

3. Informe.

3.1. Observaciones a la memoria de análisis de impacto normativo.

Tal y como establece la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo, aprobada por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 14 de mayo de 2020 (en adelante, Guía MAIN), la MAIN es un instrumento de evaluación previa de las iniciativas normativas, y tiene un contenido prefijado establecido en el Acuerdo de 3 de mayo de 2018, de la Junta de Gobierno, por el





que se aprueban las directrices sobre la memoria de análisis de impacto normativo y la evaluación normativa (en adelante, Directrices MAIN). Siguiendo ambos instrumentos se realizan las observaciones a la MAIN remitida. Como cuestión previa se señala que en la página 1 de la MAIN, donde se contiene el título, debe eliminarse el adjetivo “nueva”.

3.1.1. Resumen ejecutivo.

En el apartado de “tramitación” se menciona por un lado el informe de la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico y por otro el informe de calidad regulatoria. Ambos informes son el mismo, ya que el apartado 7º.1.3.3º del Acuerdo de 5 de septiembre de 2019 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de la Coordinación General de la Alcaldía establece que *el informe de calidad regulatoria se emitirá inmediatamente antes del informe de la Asesoría Jurídica. En aquellos casos en que la propuesta normativa afecte a la organización o competencias municipales, el informe de calidad regulatoria integrará el informe al que se refiere el punto 1.1 e) 7.º.*, por lo que no deben mencionarse por separado. Esta corrección debe efectuarse también en el correspondiente apartado de la MAIN, en particular en la página 17 donde se contiene el cronograma.

Se señala que la norma no va a ser objeto de evaluación posterior. Sobre esta cuestión nos remitimos a las observaciones que se realizan al correspondiente apartado de la MAIN.

3.1.2. Impacto presupuestario.

Al analizar este impacto, se señala respecto a los ingresos que el único ingreso vinculado a los servicios regulados es el derivado de la subvención del Ayuntamiento de Madrid. Esta afirmación no parece correcta, ya que también se reciben ingresos en concepto de participación de los usuarios en el coste de los servicios, que no aparecen recogidos en el análisis de este impacto. Por ello, debería completarse el análisis del impacto presupuestario.

3.1.3. Impacto económico.

Se indica en la MAIN que el anteproyecto no provoca impacto económico alguno. No obstante, dado que parte de los servicios previstos en la norma son también prestados por el sector privado, podría analizarse si los cambios incorporados en la nueva regulación tienen alguna incidencia en dicho sector.

3.1.4. Simplificación de procedimientos.

La ordenanza tiene entre sus objetivos principales la regulación del nuevo procedimiento simplificado, así como otras cuestiones procedimentales como la regulación del acceso al servicio del centro Doctor Salgado Alba e introducir mejoras procedimentales y la eliminación en los procedimientos de documentos no imprescindibles para su tramitación. Sin embargo, la MAIN remitida no analiza estas





cuestiones, limitándose a señalar que *uno de los principales objetivos de la norma es la regulación de un nuevo procedimiento para la tramitación simplificada, cuyo desarrollo se recoge en el capítulo III de la misma. Este procedimiento tendrá por objeto la tramitación de aquellos supuestos en los que exista un riesgo grave o eminente¹ para las personas que demandan los servicios recogidos en ella.*

Se considera que debe ampliarse el análisis de este impacto en la MAIN, de conformidad con las previsiones del apartado 1.1.6 de la Guía MAIN, de forma que se expliquen de forma más detallada las distintas medidas de simplificación adoptadas.

3.1.5. Evaluación.

Se señala que la norma no va a ser objeto de evaluación posterior al no concurrir ninguna de las circunstancias en las que es obligatoria la evaluación ex post de las normas, conforme al apartado 5.1.3.2 de las Directrices MAIN:

- “a) Que regulen por primera vez un sector o materia.
- b) Que modifiquen sustancialmente el régimen jurídico del sector o materia que se regula.
- c) Que posean una relevancia destacada por la extensión, complejidad, materia regulada o impactos desplegados”.

No obstante, no se comparte esta valoración por los siguientes motivos:

1. Al exponer la propia génesis de la ordenanza, se señala que se ha optado por la elaboración de una nueva ordenanza frente a la realización de una modificación parcial (que era el planteamiento inicial), precisamente por la necesidad de introducir cambios de calado en la ordenanza actual, lo cual parece significar una modificación sustancial de la regulación actual de la materia.
2. En segundo lugar, se trata de una ordenanza con un elevado impacto sobre los usuarios de unos servicios cada vez más necesarios y demandados dada la evolución de la pirámide poblacional de la ciudad de Madrid, lo cual aconseja que sea objeto de evaluación.
3. Finalmente, se considera que, aunque no se ha incluido su análisis en la MAIN remitida, el impacto en materia de simplificación de procedimientos es elevado, lo que justificaría también la realización de la evaluación ex post.

¹ Parece que la palabra correcta es “inminente”.





En consecuencia, se considera que debe analizarse de nuevo esta cuestión, incluyendo en la MAIN la evaluación, tanto de los objetivos a alcanzar con la regulación, como del impacto en materia de simplificación de procedimientos.

3.2. Observaciones de técnica normativa.

Por Acuerdo de 25 de junio de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid se aprobaron las Directrices de Técnica Normativa y Administrativa del Ayuntamiento de Madrid, (en adelante, las Directrices de Técnica Normativa), cuyo objetivo principal es mejorar el lenguaje jurídico de las normas municipales.

3.2.1. Criterios lingüísticos generales.

a) Criterios gramaticales.

La destinataria de las normas jurídicas y de los actos administrativos es la ciudadanía, como indica el apartado 1.º1.2 de las Directrices de Técnica Normativa, por lo que deben redactarse en un nivel de lenguaje culto, pero accesible. En este sentido, la redacción de los textos debe ser clara y sencilla, desprovista de equívocos y carente de elementos superfluos. Además, ha de ser precisa, de modo que no deje lugar a dudas en quienes las leen.

Con el propósito de lograr un lenguaje preciso y de nivel culto se recomienda sustituir expresiones como *el mismo* y *la misma* por demostrativos, posesivos o pronombres personales cuando se emplea con valor anafórico, esto es, para referirse a un elemento mencionado en el discurso.

En este aspecto, deberá evitarse dicha expresión en el anexo, en la última línea del cuadro de valoración de la vivienda donde se dice: *La vivienda cuenta con servicios adecuados y carece de barreras arquitectónicas dentro y fuera de la misma*, lo que podrá sustituirse por: "La vivienda cuenta con servicios adecuados y carece de barreras arquitectónicas dentro y fuera de ella."

Asimismo, en aras de la claridad expresiva, se recomienda revisar el uso de barras divisorias entre palabras, que indican la existencia de dos o más opciones, función que, técnicamente, cumplen las conjunciones, ya que funcionan como nexos para unir palabras, oraciones o proposiciones.

El objetivo que pretenden las herramientas de técnica normativa, en esta materia, es lograr un lenguaje claro, cuyo contenido permita su adecuada comprensión, con las pausas precisas que incorporan los signos de puntuación y el uso adecuado de las conjunciones.

Según el diccionario de la Real Academia Española (RAE), la conjunción copulativa une palabras, oraciones o proposiciones, estableciendo entre ellas relaciones de adición o agregación y la conjunción disyuntiva une sintagmas que señalan alternativas.





Este criterio es aplicable a todos los supuestos en que se ha usado la barra divisoria entre dos palabras. En concreto, en los siguientes apartados del anexo del anteproyecto:

- En el cuadro correspondiente al apartado de convivencia se habrá de sustituir *pareja/expareja* por “pareja o expareja”.
- En el cuadro correspondiente al apartado de relaciones sociales es conveniente sustituir *teléfono y/o redes sociales* por “teléfono, redes sociales o ambos”.
- En el apartado de cobertura de necesidades se sustituirá *ayuda/supervisión*, por “ayuda o supervisión”.

En relación con el uso de una terminología uniforme, el apartado 1.º 1.3 de las Directrices de Técnica Normativa indica que habrá de guardarse una coherencia terminológica, lo que implica utilizar los mismos términos para expresar los mismos conceptos y no usar términos idénticos para expresar conceptos diferentes. Todo ello con el fin de eliminar toda ambigüedad, contradicción o duda en cuanto al significado de un concepto determinado.

En concreto, se observa que en el anexo se utilizan diferentes denominaciones para los apartados, aludiendo a ellos unas veces como *apartados* y otras veces como *ítems*. Por ello, será conveniente referirse a ellos solo como “apartados”, ya que así han sido definidos al inicio del anexo.

Respecto de la estructura gramatical, el apartado 1.º1.4 d) de las Directrices de Técnica Normativa indica que la claridad y sencillez en la redacción del texto exigen respetar el orden normal de los elementos de la oración y evitar todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido complique o recargue innecesariamente el texto, como las perífrasis superfluas.

En este aspecto, en la redacción del anexo se observa el uso de numerosas perífrasis, tales como la expresión *ha de tenerse en consideración*, que puede sustituirse por “se considerará”.

b) Criterios ortográficos.

Los signos ortográficos constituyen elementos esenciales de la redacción y contribuyen a la adecuada lectura e interpretación del texto, como indica el apartado 1.º 2.2 de las Directrices de Técnica Normativa, por lo que debe velarse por su correcto uso, ya que, tanto su omisión como la colocación indebida, pueden generar ambigüedades interpretativas.

En este aspecto, la coma, como signo de puntuación, permite una pausa breve dentro de un enunciado, lo que facilita su lectura y comprensión. Sobre esta cuestión se realizan las siguientes propuestas que se indican a continuación.





En el artículo 2.1b), es adecuado incluir la coma antes de la sigla "(en adelante, PIA)". Idéntica cuestión en el artículo 13.1 "(en adelante, RMPC)".

En el artículo 9 a) es conveniente utilizar una coma después de la palabra *moderado*, puesto que en ese caso la coma separa el último de los elementos de una enumeración:

"Disponer de un diagnóstico de deterioro cognitivo de perfil degenerativo o mixto, en fase leve, leve o moderado, cuya situación haga aconsejable su atención en un centro especializado".

En el artículo 10 a) 1.º y 2.º se propone suprimir el uso de la coma después de la palabra *residencia*, ya que se trata de tipologías residenciales específicas y diferenciadas que quedan cualificadas por el tipo de personas que pueden acceder a ellas, por lo que se sugiere la siguiente redacción:

"1.º Para acceder a una residencia para personas con deterioro físico o relacional (...)."

"2.º Para acceder a una residencia para personas con deterioro cognitivo, tipo enfermedad de Alzheimer u otras demencias, será preciso tener cumplidos 60 años (...)."

En la disposición adicional tercera, se sugiere incluir una coma para concretar la modalidad de creación de la comisión técnica a través de decreto:

"1. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente ordenanza, se creará la Comisión Técnica para el acceso a las prestaciones, mediante decreto del titular del área de gobierno competente en materia de servicios sociales."

Por otra parte, el uso de puntos suspensivos en relación con las enumeraciones indica que la lista queda abierta o resulta incompleta, lo que sería equivalente al uso de la palabra etcétera.

Sin embargo, conforme prevé el apartado 2.º 6.9 f) de las Directrices de Técnica Normativa debe restringirse la utilización de puntos suspensivos, así como de la expresión «etcétera» o «etc.», mediante su sustitución por una cláusula de cierre que dé cabida al resto de supuestos análogos a los que conforman la enumeración.

Sobre esta cuestión, en el anexo, dentro del cuadro de puntuación del apartado de relaciones sociales, deben suprimirse los puntos suspensivos de la última fila y en su lugar se utilizará una cláusula de cierre para hacer referencia al resto de los supuestos que conforman la enumeración: "(...) actividades recreativas, culturales y de voluntariado, entre otras".



1OVJP8IARR433A65



En relación con el uso de mayúsculas, el apartado 1.º 2.3 de las Directrices de Técnica Normativa indica que debe restringirse lo máximo posible.

En este aspecto, deberá escribirse con minúscula la referencia en el artículo 27.1 a) 2.º a “medio válido en derecho”.

Asimismo, se aplicará un criterio homogéneo en el uso de la mayúscula en referencia a “Administración pública”, escribiendo solo la primera palabra en mayúscula, tal como aparece escrita en la disposición adicional primera.

Respecto del uso de las siglas, el apartado 1.º 2.5 de las Directrices de Técnica Normativa indica que solo deben emplearse aquellas siglas que son, por arraigadas, muy conocidas, así como las que corresponden a instituciones u organismos muy estables, y no las de meros órganos administrativos que pueden ser objeto de reformas y modificaciones. Asimismo, en las normas o actos dirigidos a destinatarios sectoriales muy específicos, pueden emplearse las siglas usuales en el sector.

En todo caso, cuando aparezcan por primera vez, deben indicarse mediante su inclusión entre paréntesis, precedida de la expresión “en adelante”, y han de escribirse en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación. Este criterio debe aplicarse a las abreviaturas IRPF y AVDB utilizadas en el artículo 27.1 e) y en el anexo I cobertura de necesidades, respectivamente.

Finalmente, en el artículo 12 g) no es necesario desglosar de nuevo el *Programa Individual de Atención*, puesto que ya se ha hecho referencia a él mediante las siglas *PIA* en el artículo 2.1b).

3.2.2. Remisiones y citas.

Conforme al apartado 4.º 2.6 de las Directrices de Técnica Normativa la primera cita de una norma o acto, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa, pero podrá abreviarse en las demás ocasiones. En el caso de normas, la cita abreviada se realizará señalando únicamente: <<TIPO, NÚMERO Y AÑO (en su caso), y FECHA>>.

De acuerdo con este criterio, la referencia al *artículo 12.1 de la Ley de Dependencia*, contenida en el último párrafo del preámbulo del anteproyecto, debe modificarse por la cita completa de la norma, indicando “artículo 12.1 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia”.

Posteriormente, en el artículo 2 a) se ha optado por abreviar su denominación como *Ley de Dependencia*, si bien, lo adecuado es seguir el criterio indicado en el apartado 4.º 2.6 de las Directrices de Técnica Normativa, de modo que su cita abreviada sería: “Ley 39/2006, de 14 de diciembre”. Por ello, se recomienda incorporar esta modalidad de cita abreviada a lo largo del texto del anteproyecto después de haber realizado la primera cita completa de la norma.





En el artículo 14.1 a) se hace referencia al Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, que deberá citarse con su denominación completa por tratarse de la primera cita, es decir, se indicará como “Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de la situación de dependencia establecida por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia”.

En la disposición final primera debería efectuarse la cita completa de la norma al referirse al *artículo 21 de la Ley de Dependencia*. En este caso, priman los motivos de seguridad jurídica, al tratarse del título competencial habilitante, además del criterio de coherencia con el resto del contenido de la disposición, donde se efectúa la cita completa del resto de las normas.

3.2.3. Parte final.

Conforme el apartado 2.º7.1 de las Directrices de Técnica Normativa la parte final de las normas podrá dividirse en las siguientes clases de disposiciones y en este orden, que deberá respetarse siempre:

- a) Disposiciones adicionales.
- b) Disposiciones transitorias.
- c) Disposiciones derogatorias.
- d) Disposiciones finales.

Como indica el apartado 2.º7.6 de las Directrices de Técnica Normativa, las disposiciones transitorias tienen como objetivo facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva norma y deberán utilizarse con carácter restrictivo, delimitando de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria correspondiente.

En este aspecto, el apartado 2 de la disposición adicional primera del anteproyecto incluye un contenido propio de una disposición transitoria. En dicho apartado se prevé una regulación autónoma y diferente de la establecida por la nueva norma para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad, conforme a lo dispuesto en los convenios de colaboración entre la administración local y autonómica.

En consecuencia, su contenido debe suprimirse de la disposición adicional primera e incorporarse a la disposición transitoria única, como apartado 2, quedando redactada del siguiente modo:

“Disposición transitoria única.

1. Las personas que, a la entrada en vigor de la presente ordenanza fueran beneficiarias de los servicios conforme a la normativa anterior (...).





2. Las prestaciones de las personas que, a la entrada en vigor de la presente ordenanza, fueran beneficiarias de servicios reconocidos por la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los convenios de colaboración y financiación suscritos con el Ayuntamiento de Madrid, se regirán por lo dispuesto en la presente ordenanza, salvo para aquellos criterios que, en su caso, sean determinados por lo dispuesto en los citados convenios.”

3.2.4. Anexo.

Como indica el apartado 2.º 8.1 de las Directrices de Técnica Normativa respecto de la ubicación y composición de los anexos, deberán figurar a continuación de la parte final e ir numerados con romanos, salvo que haya uno solo, en cuyo caso no se numerará y podrá titularse con la denominación que haga referencia a su contenido respectivo.

En el anteproyecto se incluye un solo anexo titulado, cuya composición deberá ajustarse al siguiente formato:

ANEXO

{centrado, mayúscula, sin punto}

Baremo del Ayuntamiento de Madrid para la valoración social de las personas mayores

{centrado, mayúscula, negrita, sin punto}

Por otra parte, además de las observaciones de técnica normativa realizadas en los apartados anteriores, es preciso efectuar un resumen pormenorizado de varias cuestiones que afectan de modo especial al contenido del anexo.

a) Redacción y definiciones.

En la redacción del anexo se observa una falta de homogeneidad respecto del resto del texto del anteproyecto, haciendo un uso excesivo de frases cortas y descontextualizadas, así como la incorporación de exégesis e interpretaciones conceptuales. Dichas precisiones podrían incluirse en un catálogo de definiciones o, en todo caso, podrán formar parte de los criterios del informe técnico de los servicios sociales. A modo de ejemplo se sugiere la siguiente redacción al comienzo del anexo:

“El baremo para la valoración social de las personas mayores está diseñado, especialmente, para el acceso a recursos sociales de personas que, por sus características de necesidad o situación social, puedan beneficiarse de ellos.

Si bien, algunos de los recursos sociales son idénticos a los destinados a las personas reconocidas como dependientes, sin embargo, en ese caso, el acceso a las prestaciones se regula por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en





situación de dependencia y cuenta con su propio baremo de valoración, basado en la capacidad funcional.

En este anexo, el baremo para la valoración social de las personas mayores consta de cuatro apartados:

- 1.Convivencia.
- 2.Relaciones sociales.
- 3.Cobertura de necesidades.
- 4.Vivienda.

Cada uno de los apartados es independiente y requiere una valoración individual, referida a la persona sujeta a valoración.

La ausencia de necesidades o problemas en cada uno de los apartados se puntúa con cero puntos. Cada uno de los apartados de convivencia, relaciones sociales y vivienda se puntúan con un máximo de cuatro puntos. El apartado de cobertura de necesidades se puntúa con un máximo de seis puntos.

Por tanto, el baremo oscila entre cero y dieciocho puntos, estimándose el punto de corte en siete puntos, lo cual permite optar a los servicios regulados por la ordenanza”.

Finalmente, algunas de las expresiones incluidas en el baremo parecen excesivamente coloquiales por lo que se sugiere revisar su redacción. El anexo forma también parte de la norma y el lenguaje empleado en el mismo debe ser, dentro de lo posible, uniforme con el utilizado en la ordenanza.

b) Numeración de los apartados.

Cada uno de los apartados que se han enunciado deberán numerarse como se indica en los primeros párrafos. Además, la referencia a ellos se hará siempre del mismo modo, como “apartados”, como se ha indicado en referencia a la necesidad de utilizar una terminología uniforme para los mismos conceptos. Con esta finalidad se sugiere la siguiente numeración y redacción de cada uno de los apartados:

“1. Convivencia.

En este apartado se entiende por convivir, vivir en compañía, cohabitar con alguien de forma permanente en espacio y tiempo.”

“2. Relaciones sociales.

En este apartado se hace referencia a la interacción entre las personas a través de la comunicación, tanto con sus cuidadores, como con el resto del





entorno, mediante relaciones basadas en el cariño, la amistad y los intereses comunes a la pertenencia al grupo.”

“3. *Cobertura de necesidades.*

En este apartado se valora a la persona que precisa ayuda para efectuar alguna actividad porque no puede realizarla por sí sola”.

“4. *Vivienda.*

En este apartado se considera vivienda el espacio que permite a la persona resguardarse y sentirse segura.”

c) Concepto de servicios esenciales.

Finalmente, en el anexo es necesario precisar la distinción entre *servicios esenciales* y *servicios no esenciales*.

Sobre esta cuestión, en el apartado de vivienda se realiza una distinción entre servicios esenciales y no esenciales del siguiente modo:

Se consideran servicios esenciales: agua, luz, retrete, ducha o bañera, agua caliente, frigorífico y cocina, horno y hornillo.

Se consideran servicios no esenciales: calefacción, teléfono, ascensor.

Sin embargo, en la segunda línea del cuadro de valoración de la vivienda se otorga una puntuación específica por *carecer de servicios esenciales (agua, luz, retrete)*.

En consecuencia, debe aclararse si la relación de servicios esenciales que se indica en el párrafo primero (*agua, luz, retrete, ducha o bañera, agua caliente, frigorífico y cocina, horno u hornillo*) es enunciativa o taxativa, puesto que, posteriormente, se aplica la puntuación solo respecto de la carencia de tres servicios esenciales (*agua, luz y retrete*).

En síntesis, por motivos de seguridad jurídica, la definición del concepto de servicios esenciales no debe generar duda interpretativa alguna, toda vez que la presencia o ausencia de ellos resulta determinante para permitir el acceso a los recursos previstos en la ordenanza.

3.3. Observaciones de régimen jurídico, organizativo y competencial.

3.3.1. Preámbulo.

En el primer párrafo debe eliminarse la previsión de que el grupo de trabajo debía llevar a término la modificación, ya que la modificación o la nueva ordenanza deben aprobarse, en todo caso, por el Pleno, y la labor del grupo de trabajo se centra en elaborar un texto que posteriormente se tramitará conforme al





procedimiento de aprobación de normas previsto en el artículo 48 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

De conformidad con el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LRJPAC), *“en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”* En este sentido, en el preámbulo se incluyen algunas alusiones a los principios de buena regulación, si bien se considera que deben revisarse de conformidad con la definición de dichos principios contenida en la LRJPAC:

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

La razón de interés general que justifica la iniciativa es garantizar a las personas mayores o dependientes la atención en situaciones de necesidad, debiendo señalarse asimismo para garantizar el cumplimiento de estos principios que es imprescindible la aprobación de una ordenanza para desarrollar, en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid, la forma de acceder a dichos servicios públicos. De manera similar, debe justificarse el cumplimiento de los restantes principios, en función de su definición, que se inserta a continuación.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el





preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En consecuencia, se sugiere que se realice una adecuada valoración del cumplimiento de los principios de buena regulación tanto en el preámbulo de la norma como en la MAIN.

3.3.2. Artículo 1. Objeto.

El artículo debería comenzar “Esta ordenanza”.

3.3.3. Artículo 3. Ámbito de aplicación.

Al inicio del precepto debe incluirse un primer apartado que explique el contenido que se inserta a continuación. Se sugiere la siguiente redacción: “1. La ordenanza se aplicará a los servicios previstos en los apartados 2, 3, 4, 5 y 6”, renumerando los siguientes apartados.

3.3.4. Artículo 4. Régimen jurídico.

Su contenido es equivalente al del artículo 1, por lo que se sugiere su supresión y reenumeración del articulado.

3.3.5. Artículo 6. Requisitos generales para ser persona beneficiaria.

El apartado 2 contiene una referencia a las situaciones excepcionales y a su revisión que no parece un requisito general, por lo que no guardaría relación con el título del artículo. Además, la previsión es innecesaria, puesto que la revisión a la que alude ya está regulada en el artículo 23. Por todo ello, se propone la supresión de este apartado segundo.

3.3.6. Artículo 9. Requisitos específicos para el acceso al centro municipal de Atención Integral Neurocognitiva Doctor Salgado Alba.

Los requisitos previstos en las letras b) y c) son acumulativos, pero los contemplados en las letras a) y d) parecen alternativos. En consecuencia, deberían establecerse en una sola letra los requisitos alternativos. Se sugiere la siguiente redacción:

“ a) Disponer de alguno de los siguientes diagnósticos:





1.º Deterioro cognitivo de perfil degenerativo o mixto en fase leve, leve o moderado cuya situación haga aconsejable su atención en un centro especializado.

2.º Daño cerebral adquirido asociado a perfil degenerativo. En los casos de daño cerebral adquirido por ingesta de sustancias o medicamentos la historia de abstinencia debe ser superior a 2 años.

b) Tener una edad comprendida entre 30 y 65 años.

c) No presentar trastorno mental o de conducta que dificulte la adhesión al tratamiento.”

3.3.7. Artículo 11. Requisitos específicos para el acceso a los apartamentos municipales personas para mayores.

Debe corregirse el título del artículo parece que debería ser “para personas mayores”.

3.3.8. Artículo 15. Intensidad de los servicios.

En la letra c) debe añadirse la expresión “la intensidad del servicio” después de “se establecerá”.

4. Erratas.

En el texto del anteproyecto se han detectado algunas erratas en relación con la numeración de apartados y respecto del formato del interlineado. En concreto:

- En el artículo 3.1 b) es preciso corregir el formato de inicio de párrafo en los ordinales 2.º, 3.º, 4.º, 5.º.
- En el artículo 3.5 ha de corregirse el interlineado antes del inicio del apartado 5, suprimiendo un espacio.
- En el artículo 3.5.f) es necesario corregir el interlineado, añadiendo un espacio entre la letra f) y el ordinal 1.º.
- En el artículo 8 ha de modificarse la letra c) por la letra b) y corregir el formato del párrafo.
- En el artículo 11 existe una errata en el título. Donde dice *apartamentos municipales personas para mayores*, debe decir “apartamentos municipales para personas mayores”. También debe corregirse el interlineado entre las letras e) y f). Y debe cerrarse con punto y aparte la frase de la letra e), que se ha finalizado con una coma.
- En el artículo 17 debe suprimirse la numeración del apartado 1 porque no hay ningún otro apartado.





- En la disposición final tercera ha de suprimirse el destacado en color amarillo en las letras a) y b).

Firmado electrónicamente

EL DIRECTOR GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Ignacio Molina Florido



Información de Firmantes del Documento

