



Asunto: Informe de calidad regulatoria del anteproyecto de Ordenanza por la que se modifica la Ordenanza de prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid.

1. Antecedentes.

Por la Secretaría General Técnica de Familias, Igualdad y Bienestar Social, con fecha 27 de octubre de 2020, se remite a esta dirección general el anteproyecto de Ordenanza por la que se modifica la Ordenanza de prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid (en adelante, OPESS), acompañado de la preceptiva memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 7º.1.3 e) del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 5 de septiembre de 2019, 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 7.1.1 e) del citado acuerdo.

2. Contenido del anteproyecto.

El anteproyecto, precedido de un preámbulo, consta de un artículo único, que modifica a su vez los artículos 4, 15 y 16 OPESS y añade dos nuevos preceptos a la misma, dos disposiciones transitorias y una final única.

Su objeto es modificar parcialmente la OPESS con la finalidad de dar cobertura a determinados cambios en el procedimiento de concesión de las ayudas económicas previstas en la ordenanza que faciliten la percepción de las ayudas a los colectivos que las requieran, ante la situación de crisis originada por la pandemia del COVID-19. Se pretende una modificación puntual de la ordenanza, a la espera de elaborar un nuevo texto una vez que la Comunidad de Madrid apruebe una ley de servicios sociales que sustituya a la actual del año 2003. Esta modificación puntual está justificada por la especial situación provocada por la pandemia generada por el COVID-19, que derivó en la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 7 de julio de 2020 de los Acuerdos de la Villa, que prevén la creación urgente de una tarjeta social municipal.

De conformidad con la MAIN que acompaña al anteproyecto, la finalidad de la modificación es acometer los cambios más urgentes para adaptar las ayudas al contexto generado por la crisis social derivada del COVID-19 y facilitar que las prestaciones económicas lleguen con mayor intensidad a las personas que las necesitan.





Para alcanzar este objetivo, y dado que la sustitución de la actual OPESS por una nueva ordenanza debe esperar hasta la aprobación de una nueva ley de servicios sociales de la Comunidad de Madrid que sustituya la actual ley del año 2003, aprobación que ha sido anunciada por la Comunidad autónoma, se introducen en la ordenanza las siguientes modificaciones:

- Artículo 4: facilita que el pago de la ayuda pueda efectuarse no solo a la entidad o profesional prestador del servicio, sino también al solicitante, y arbitra la posibilidad de abono previo de la ayuda a la justificación del gasto en supuestos excepcionales de ayudas de emergencia social para alojamiento, ropa, alimentos, transporte, enseres u otras de acuerdo con lo que indique el informe social municipal.
- Nuevo artículo 11 bis: posibilidad de gestión de ayudas económicas mediante entidades colaboradoras que actuando en nombre y por cuenta del Ayuntamiento de Madrid entreguen y distribuyan los fondos públicos a los beneficiarios, o colaboren en la gestión de la ayuda, sin que se produzca la previa entrega y distribución de los fondos recibidos.
- Artículo 15: se actualiza la referencia legal a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
- Artículo 16: se introduce la posibilidad de que las ayudas sean plurianuales.
- Nuevo artículo 17 bis: se prevé la denominada cuenta justificativa simplificada.
- Disposición transitoria primera: demora la aplicación del artículo 4 d) a las adaptaciones técnicas de los módulos del sistema económico - financiero.
- Disposición transitoria segunda: prevé en ciertos supuestos la eficacia retroactiva del procedimiento de cuenta justificativa simplificada.
- Disposición final única: regula la publicación, entrada en vigor y comunicación de la modificación, resaltando que la modificación del artículo 16, entrará en vigor el 1 de julio de 2021.

3. Informe.

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

3.1.1. Resumen ejecutivo.

Se señala que la propuesta ha sido incluida en el Plan Anual Normativo (PAN), si bien consultado el PAN 2020 del Ayuntamiento de Madrid se comprueba





que esta afirmación no es cierta. En este sentido, debe tenerse en cuenta que cuando se hace referencia a este trámite se refiere lógicamente al PAN del año en curso, no a los de años anteriores, si bien esta información es útil y debe incluirse en la MAIN. Parece que a lo que se está haciendo referencia es a la inclusión en el PAN 2021 que se está elaborando en estos momentos. En este sentido, el anteproyecto debería incluirse en el PAN 2021 solo si su aprobación inicial por la Junta de Gobierno está prevista para el año 2021.

En el apartado de impacto presupuestario, debe corregirse la redacción cuando se menciona *“afecta solo al área de gobierno u organismos”*, sustituyéndolo por *“afecta a otras áreas de gobierno u organismos”*.

En el apartado *“evaluación”* se señala que no se va a realizar evaluación normativa, para a continuación identificar los objetivos a evaluar, el plazo y los indicadores. Debe aclararse que conforme al apartado 5.13 de las Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa, aprobadas por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 3 de mayo de 2018 (en adelante, Directrices MAIN), en caso de que no se realice la evaluación normativa posterior debe motivarse por referencia a alguna de las causas expresadas en dicho apartado.

En este sentido, la evaluación que menciona la MAIN no es la evaluación a que se refieren las Directrices MAIN, sino que se trata de una evaluación anual prevista en el artículo 20 OPESS.

3.1.2. Oportunidad de la propuesta.

Con carácter previo debe señalarse que se detecta a lo largo de la MAIN una reiteración de ideas que se considera que disminuyen la claridad de la memoria, por lo que se aconseja su revisión ubicando cada contenido de la MAIN en el apartado correcto y eliminándolo de los restantes.

Asimismo, y sin perjuicio de que en ocasiones las explicaciones de los antecedentes de una norma pueden resultar de utilidad para la comprensión de la modificación acometida, en otros muchas esta información únicamente complica la comprensión del texto. En este sentido, se considera que la explicación pormenorizada de la reforma que en el año 2013 se realizó sobre el texto de la OPESS no aporta información relevante en este momento, por lo que se sugiere que se suprima.

3.1.3. Análisis jurídico.

Se sugiere revisar este apartado de la MAIN, reduciendo su contenido para mayor claridad.





3.1.4. Análisis de impactos.

Se sugiere eliminar del impacto competencial aquellos contenidos que no responden al análisis de la competencia municipal para aprobar la regulación proyectada.

3.1.5. Evaluación.

Se reproducen las observaciones realizadas a este apartado en el resumen ejecutivo, y se insiste en que en caso de no realizar la evaluación dicha decisión debe motivarse en alguno de los supuestos previstos en el apartado 5.13 de las Directrices MAIN.

En el caso de que la modificación normativa sea objeto de evaluación ex post, esta debe realizarse conforme indican las Directrices MAIN y la Guía Metodológica que las desarrolla, identificando no solo los objetivos a evaluar, sino también los impactos más relevantes, e incluyendo la ficha de indicadores según se establece en la Guía Metodológica conforme al modelo incluido en el anexo II de la misma:

“En consecuencia, deberán explicitarse en la MAIN las herramientas elegidas con un nivel de detalle suficiente para permitir la realización de la evaluación posterior de los objetivos. A tales efectos, en el apartado de evaluación de la MAIN se incorporarán las correspondientes fichas de indicadores y/o de fases o hitos, elaboradas conforme a lo previsto en el Anexo II de esta Guía.”

Deben concretarse los impactos a evaluar según lo indicado en la Guía Metodológica: *“Por el contrario, no será obligatorio evaluar todos los impactos de la propuesta normativa, sino tan solo los que se consideren más relevantes, atendiendo a la finalidad y efectos de aquella. En todo caso, deberá evaluarse al menos un impacto, quedando a la decisión del órgano promotor de la propuesta normativa decidir cuál o cuáles serán los impactos que evaluar.”*

Respecto a la evaluación de los impactos, también hay que incorporar la ficha de indicadores según se establece en la Guía Metodológica conforme al modelo incluido en el anexo II de la misma: *“En el caso de que se decida que la evaluación de los impactos se realice a través de indicadores o por fases e hitos, será obligatorio incorporar las fichas de indicadores y/o de fases o hitos, elaboradas conforme a lo previsto en el Anexo II de esta Guía.”*

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 han aprobado las Directrices de Técnica Normativa y Administrativa del Ayuntamiento de Madrid, (en adelante, las Directrices), cuyo objetivo principal es mejorar el lenguaje jurídico de las normas municipales.





Conforme a lo dispuesto en el apartado 2.º 1.2 de las Directrices, las normas se estructuran en título, parte expositiva (preámbulo) y parte dispositiva, en la que se incluye el articulado, la parte final y, en su caso, los anexos.

En este sentido, debe indicarse que las normas (y también las disposiciones modificativas, con las especialidades correspondientes) han de incorporar una parte final en la que se determinen, en su caso, los regímenes jurídicos especiales, especialidades, los mandatos no normativos y los preceptos residuales; el régimen transitorio y derogatorio; el título competencial habilitante; las habilitaciones de interpretación, aplicación y desarrollo; y las reglas sobre la entrada en vigor, publicación y comunicación de la norma, todo ello conforme al apartado 2.º 7 de las Directrices, utilizando, según proceda, las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales.

Asimismo, debe incorporarse, como mínimo, una disposición final referida al título competencial habilitante, una disposición final relativa a las habilitaciones de interpretación, y una disposición final referida a la publicación, entrada en vigor y comunicación, según este modelo:

“Disposición final primera. Título competencial.

(...)

Disposición final segunda. Interpretación y desarrollo de la ordenanza.

El Alcalde y la Junta de Gobierno determinarán, en su ámbito competencial respectivo, el órgano superior o directivo competente para:

- a) *Interpretar y resolver cuantas cuestiones surjan de la aplicación de la ordenanza.*
- b) *Aprobar los acuerdos, decretos y resoluciones complementarios que sean necesarios para el desarrollo y cumplimiento de la ordenanza, que no podrán tener carácter normativo”.*

Disposición final tercera. Publicación, entrada en vigor y comunicación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 48.3 e) y f), y en el 54 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, la publicación, entrada en vigor y comunicación de la presente ordenanza se producirá de la siguiente forma:

- a) *El acuerdo de aprobación y la ordenanza se publicarán íntegramente en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” y en el “Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid”.*
- b) *La ordenanza entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.*





- c) *Sin perjuicio de lo anterior, el acuerdo de aprobación se remitirá a la Administración General del Estado y a la Administración de la Comunidad de Madrid”.*

3.3. Observaciones de régimen jurídico, organizativo y competencial.

3.3.1. Preámbulo.

Se sugiere revisar la redacción del preámbulo, puesto que hace referencia a varias cuestiones conexas y no queda clara la justificación de la ordenanza modificativa. Así, se hace referencia al proceso de revisión de ordenanzas acometido por el Ayuntamiento de Madrid y a una futura ley de servicios sociales de la Comunidad de Madrid, pero la justificación de la modificación se encuentra en los Acuerdos de la Villa de 7 de julio de 2020. Además, quizá su extensión sea excesiva (más de 6 páginas) dado el contenido normativo de la modificación. En consecuencia, se propone revisar el preámbulo describiendo el contenido de la modificación (no el de la ordenanza que se modifica, ni el de anteriores modificaciones), su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, haciendo mención a la incidencia que pueda tener en la normativa en vigor.

3.3.2. Artículo 15. Procedimiento para la concesión de las ayudas económicas.

En este precepto debería eliminarse la mención a los órganos ante los que ha de presentarse la solicitud, ya que el órgano competente para la concesión de las ayudas no es una cuestión que deba resolver la ordenanza, sino los acuerdos de la Junta de Gobierno de organización y competencias.

Por otra parte, debería actualizarse la redacción relativa a los registros no únicamente sustituyendo la norma a la que se refiere (LPAC), sino también recogiendo el Registro Electrónico General, mediante una referencia al artículo 38 de la Ordenanza de Atención a la Ciudadanía y Administración Electrónica, de 26 de febrero de 2019.

3.3.3. Disposición transitoria primera. Excepción en la tramitación de procedimientos.

Esta disposición demora la aplicación de uno de los aspectos fundamentales de la modificación (pago directo al solicitante de la ayuda y abono previo a la justificación del gasto), a la adaptación técnica que se deba realizar de los módulos del sistema económico financiero.

Esta previsión puede resultar contraria a la seguridad jurídica y al objetivo declarado por la norma de incluir con la mayor celeridad esta modificación, al demorar *sine die* la aplicación de una modificación normativa y condicionarla a la resolución de una cuestión técnica.





En este sentido, la opción adecuada, dada la urgencia de la modificación, consistiría en utilizar el tiempo que va a consumir la aprobación de la modificación (cuatro meses según la MAIN) para completar dichas adaptaciones técnicas. Pero aun en el supuesto de que esto no fuera posible, debería establecerse una fecha cierta para la entrada en vigor de la modificación, y no condicionarla a una adaptación técnica *sine die*.

Firmado electrónicamente

EL DIRECTOR GENERAL DE ORGANIZACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

Ignacio Molina Florido

