

A.G.- 8/2025

S.G.C.- 203/2024

S.J.- 2423/2024

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en relación con el **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, sobre la zonificación del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid y la elaboración del Mapa de Servicios Sociales.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO. - Ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe a propósito del proyecto de decreto indicado. Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Índice del expediente administrativo.
- Memoria relativa al trámite de consulta pública firmada por el Director General de Servicios Sociales e Integración el 26 de enero de 2024.
- Resolución del Director General de Servicios Sociales e Integración, de 26 de abril de 2024, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública sobre el proyecto.

- Ficha anexo de la consulta pública del proyecto, firmada por el Viceconsejero de Familia, Juventud y Asuntos sociales, el 29 de abril de 2024.
- Certificación de la Secretaria General del Consejo de Gobierno, en la que se hace constar que el Consejo de Gobierno, en sesión de 14 de mayo de 2024, autoriza a la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales a la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública del proyecto.
- Certificación del Subdirector General de Análisis y Organización, de 7 de junio de 2024, relativa a la publicación en el portal de Transparencia de la Resolución y memoria correspondiente en trámite de consulta pública, en la que constan las alegaciones recibidas.
- Pantallazo del Portal de Transparencia, Participación, con las observaciones formuladas en trámite de consulta pública por el Colegio Oficial Trabajo Social de Madrid.
- Alegaciones presentadas en el trámite de consulta pública por UGT Madrid, de 3 de junio de 2024.
- Informe del grupo de trabajo permanente del Consejo para el Diálogo Social, correspondiente al trámite de información pública, suscrito el 7 de junio de 2024, del Viceconsejero de Economía y Empleo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) en el que se indica que, transcurrido el plazo de presentación de alegaciones, se han realizado alegaciones por CCOO y UGT, no así por CEIM.
- Cuatro versiones del proyecto de orden.

- Cuatro versiones de la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), suscritas por el Director General de Servicios Sociales e Integración, el 31 de julio de 2024, 17 de septiembre de 2024, 11 de noviembre de 2024 y 16 de diciembre de 2024.
- Informe 61/2024 de coordinación y calidad normativa, sobre el proyecto de decreto, de fecha 14 de agosto de 2024.
- Informe de 9 de agosto de 2024, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Informe de 5 de agosto de 2024, de la Dirección General de Igualdad, (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto por razón de género.
- Informe de 8 de agosto de 2024, de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, de impacto en la accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
- Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, de 14 de agosto de 2024, suscrito por la Vicepresidenta Primera del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad.
- Informe del Consejo Regional de Mayores, de 27 de agosto de 2024, firmado por el Secretario del Consejo Regional de Mayores.
- Informe de 6 de agosto de 2024, de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y

Administración Local), en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto.

- Informe de 9 de agosto de 2024, de la Dirección General de Reequilibrio Territorial (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), realizando observaciones al proyecto.
- Informe de 2 de septiembre de 2024, de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), que se pronuncia en sentido desfavorable al proyecto de decreto remitido.
- Informe de 14 de agosto de 2024, de la Dirección General de Reequilibrio Territorial (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), sobre equilibrio territorial.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 13 de agosto de 2024; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 12 de agosto de 2024; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 7 de agosto de 2024; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 7 de agosto de 2024; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e interior, de 13 de agosto de 2014; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 13 de agosto de 2024 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 8 de agosto de 2014.
- Informe de 9 de agosto de 2024, la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, (Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras).

- Informe de 12 de agosto de 2024, de la Dirección General de Urbanismo, (Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras), realizando observaciones al proyecto.
- Informe de 9 de agosto de 2024, de la Dirección General de Humanización, Atención y Seguridad del Paciente (Consejería de Sanidad).
- Informe de la Delegación de Protección de Datos en la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 8 de agosto de 2024.
- Oficio de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de fecha 18 de septiembre de 2024, en el que se solicita un nuevo informe a la Dirección General de Presupuestos. Acompaña el acuse de recibo, la reiteración de la solicitud de informe y el acuse de recibo de la reiteración.
- Resolución de 11 de noviembre de 2024, del Director General de Servicios Sociales e Integración, 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.
- Informe del grupo de trabajo permanente del Consejo para el Diálogo Social, correspondiente al trámite de audiencia e información pública, suscrito el 5 de diciembre de 2024, suscrito por el Viceconsejero de Economía y Empleo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) en el que se indica que, transcurrido el plazo de presentación de alegaciones se han realizado alegaciones por CCOO y UGT, no así por CEIM.
- Alegaciones formuladas, en trámites de audiencia e información pública, respectivamente, por la Unión Sindical de Madrid Región de CCOO.

- Informe de 10 de diciembre de 2024, de la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Justificante de la notificación electrónica realizada en el trámite de audiencia e información pública a la Federación Madrileña de Municipios y al Ayuntamiento de Madrid.
- Informe de legalidad de la Secretaria General Técnica de 17 de diciembre de 2024.

A los anteriores antecedentes, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. FINALIDAD Y CONTENIDO

El proyecto normativo sometido a informe tiene por objeto, según expresa su propio artículo 1, establecer las normas para la organización territorial del Sistema Público de Servicios Sociales, así como para la definición del Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo previsto en los artículos 21 y 50 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 12/2022).

Al hilo de lo anterior, explica la MAIN que el proyecto se orienta al logro de los objetivos siguientes:

“-Establecer las bases de un sistema de organización territorial acorde con el modelo de Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid que introduce la Ley 12/2022, de 21 de diciembre.

-Habilitar la creación de un sistema de zonificación flexible y adecuado a las exigencias de un contexto social en cambio permanente.

-Disponer de un instrumento de planificación útil y sencillo en su concepción y diseño.

-Habilitar un dispositivo de información digital accesible para usuarios y profesionales”.

Desde el punto de vista de su estructura, el proyecto consta de una parte expositiva y de una parte dispositiva, compuesta esta última de dieciséis artículos, organizados en torno a tres capítulos, a los que le sigue una parte final, conformada por una disposición adicional, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

En cuanto a su contenido, se estructura como sigue: el capítulo I, bajo la rúbrica “disposiciones generales”, contiene un único artículo, el artículo 1, que regula el objeto del decreto y su ámbito de aplicación; el capítulo II, referente a la zonificación, comprende los artículos 2 a 10, dedicados a la organización territorial del Sistema Público de Servicios Sociales, distinguiendo la zona de atención social primaria, como unidad en la que se desarrollan las actuaciones propias de la atención social primaria, realizadas por municipios y mancomunidades; las zonas de atención social especializada, orientadas a la planificación y el equilibrio territorial en la asignación de los recursos de la atención social especializada; y el área única de servicios sociales, para la prestación de servicios sociales especializados sin limitación relacionada con el lugar de residencia de la persona usuaria, tal y como explícitamente se definen en la parte expositiva del proyecto. Por su parte, el capítulo III, que abarca los artículos 11 a 16, viene referido al Mapa de Servicios Sociales.

Por lo demás, la disposición adicional única hace referencia a la necesidad de informar al órgano que tenga atribuida la competencia en materia de coordinación territorial de los servicios sociales de atención primaria, acerca de la actividad convencional con las entidades locales prevista en cada ejercicio, en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales.

La disposición derogatoria única impone la derogación de todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta norma.

Por último, las disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta aluden, respectivamente, a la modificación del Decreto 51/2023 de 3 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan la Historia Social Única, el Registro Único de usuarios y otros instrumentos de gestión de la información del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, a la habilitación normativa para el desarrollo del decreto, al plazo para la aprobación de la orden que establezca la zonificación de servicios sociales y a la entrada en vigor de la norma.

SEGUNDA. MARCO COMPETENCIAL.

La Comunidad de Madrid, por habilitación expresa del artículo 148.1.20 de la Constitución Española (en adelante, CE) -que permite a las comunidades autónomas asumir competencias en materia de *“asistencia social”*- y de conformidad con lo previsto en el artículo 26.1.23 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en lo sucesivo, EA), tiene competencia exclusiva en materia de *“Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*.

Asimismo, y en tanto se trata esta de una materia sobre la que las entidades locales también han de desplegar competencias propias (*vid.* artículo 25.2 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local), procede recordar que el artículo 27 del EA atribuye a la Comunidad de Madrid, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, *“el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución”*, entre otras, de las materias de *“régimen local”* y régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid.

Esto sentado, hemos de advertir que 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 sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante, SSTC) 21/2013, de 31 de enero; 9/2017 de 19 de enero, y 134/2020, de 23 de septiembre.

Por su interés, a los efectos que nos ocupan, como ya se hiciera en el informe de la Abogacía General 41/2022, de 1 de junio de 2022, emitido con ocasión del Anteproyecto de ley de servicios sociales, reproducimos la doctrina que al respecto sienta el Tribunal Constitucional en la precitada sentencia 132/2020, de 23 de septiembre:

“Este tribunal ya ha tenido ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social cuando ha afirmado que “[a]tendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de esta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que estos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces” (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4).

Establecido que la materia a la que se refieren las normas impugnadas es asistencia social, corresponde examinar la distribución de competencias sobre la misma que se deriva de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para el País

Vasco. La Constitución se refiere a la asistencia social en el art. 148.1.20 como una materia sobre la que las comunidades autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho el País Vasco en el art. 10.12 EAPV, que caracteriza las competencias autonómicas en materia de asistencia social como exclusivas. Son "las comunidades autónomas las que tienen la competencia para diseñar su propia política de asistencia social, sin perjuicio de las competencias que al Estado correspondan en virtud de artículo 149.3, del art. 150.3 o, en su caso, del art. 149.1" (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 5). Ahora bien, siendo esta "una materia compleja, que resulta central en un Estado social, las competencias exclusivas no pueden entenderse en su estricto sentido de exclusión de actuación en el campo de lo social, no solo de otros entes públicos, sino incluso de entidades privadas y, por supuesto, del Estado, 'respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la comunidad autónoma', especialmente en cuanto se refiera a 'la existencia de problemas y de tratamiento de problemas que exceden del ámbito de la comunidad autónoma, en cuanto se trate de políticas de asistencia social, que solo tengan sentido en cuanto referidas al país en su conjunto', si bien, el reconocimiento de la existencia de problemáticas sociales que requieran un tratamiento global no tiene por qué llevar a negar la competencia de la comunidad autónoma para gestionar la problemática de que se trate dentro de su territorio (STC 146/1986, FJ 5), (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4)" (el resaltado es nuestro).

La Ley 12/2022 configura actualmente el marco de los servicios sociales en la Comunidad de Madrid. Concretamente, el capítulo IV de su título I regula la organización territorial del Sistema Público de Servicios Sociales, y el capítulo I del título IV, relativo a la planificación, contempla la elaboración del Mapa de Servicios Sociales como elemento esencial para dicha tarea.

El artículo 21 de la Ley 12/2022, atribuye al Consejo de Gobierno, la facultad de establecer, mediante reglamento, "la división territorial que mejor se adecue a las circunstancias poblacionales y permita prestar los servicios sociales con arreglo a los principios enunciados en la ley", y el artículo 50.5 de la misma ley, confiere a la

consejería competente en materia de servicios sociales la responsabilidad en la elaboración del Mapa de Servicios Sociales.

En este mismo sentido, la disposición final primera de la Ley 12/2022 autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo de la norma.

Con fundamento en tales habilitaciones, el decreto proyectado viene a desarrollar la precitada ley, en lo atinente a los extremos aludidos, esto es, la zonificación del Sistema Público de Servicios Sociales y la elaboración del Mapa de Servicios Sociales, tal y como hemos expuesto *ut supra*.

Sentado lo anterior, cabe señalar que mediante Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, se creó la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, correspondiéndole, entre otras, las competencias en materia de asistencia social.

Por su parte, el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (Decreto 241/2023 en lo sucesivo), señala en su artículo 5 que “*Corresponden a la Dirección General de Servicios Sociales e Integración las competencias en materia de servicios sociales, inclusión social, voluntariado, cooperación al desarrollo e inmigración, y en especial:*

1.El impulso de la ordenación y planificación de los servicios sociales en la Comunidad de Madrid en colaboración, en su caso, con las administraciones locales y con entidades privadas.

5. La coordinación territorial de los Servicios Sociales de Atención Primaria de la Comunidad de Madrid y la ejecución de los servicios y programas que se desarrollen

en esta materia, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la consejería y a distintas administraciones públicas.”

A la vista de lo expuesto, cabe concluir, por tanto, la suficiencia de la competencia autonómica por razón de la materia para afrontar la regulación proyectada.

TERCERA. NATURALEZA JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO.

El proyecto sometido a informe se configura como una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

Por tanto, estamos en presencia de una norma reglamentaria, 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 Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(...) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

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

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de marzo de 1992, 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.

En particular, nuestro Alto Tribunal, en la sentencia citada, ha sentado la siguiente doctrina: *"El reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén enunciadas y puede aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos; el reglamento puede ir más allá que ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico"*. La misma doctrina se recoge en las STS de 27 de mayo de 2002 y de 24 de julio de 2003 y 4 de junio de 2020.

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.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede concluirse que la norma proyectada tiene la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos pues, como hemos tenido ocasión de apuntar en la consideración jurídica previa, tiene por objeto el desarrollo de la Ley 12/2022 en lo que respecta a la zonificación del Sistema Público de Servicios Sociales y la elaboración del Mapa de Servicios Sociales.

Por otro lado, sobre la cuestión del rango normativo, su articulación jurídica proyecta realizarse por medio de decreto del Consejo de Gobierno.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el

artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), el cual dispone que le corresponde *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*.

Finalmente, también debe tenerse en cuenta que el artículo 50.2 de la Ley 1/1983 señala que adoptarán la forma de *“Decretos del Consejo de Gobierno”* las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno, por lo que nada cabe oponer al rango de la norma propuesta.

CUARTA. TRAMITACIÓN

Atendida la naturaleza jurídica del proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

I.- El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, tras la aprobación del 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 (Decreto 52/2021, en adelante), que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

En concreto, y a tenor de su artículo 1.2, este Decreto, resulta aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los “*proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno*” como en el caso que nos ocupa.

Por su parte, el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De acuerdo con ello, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece, en relación con la consulta pública, que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de

Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios (...).”

En este caso, consta en el expediente la Resolución del Director General de Servicios Sociales e Integración por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto de decreto, así como el certificado emitido por el Subdirector de Análisis y Organización, en el que se pone de manifiesto que el trámite de consulta pública tuvo lugar del 17 de mayo al 6 de junio de 2024, habiéndose presentado alegaciones por parte del Colegio Oficial de Trabajo Social de Madrid. De igual modo, se hace constar, mediante informe emitido por el Viceconsejero de Empleo, las observaciones recibidas por parte del Consejo para el Dialogo Social.

Por otra parte, se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública, como se desprende de la Resolución del Director General de Servicios Sociales e Integración, de 11 de noviembre de 2024, permaneciendo el proyecto de decreto publicado en el Portal de Transparencia desde el 12 de noviembre al 2 de diciembre, e incorporándose

al expediente las alegaciones recibidas durante este trámite. De igual modo, se efectuó la pertinente comunicación para formular observaciones, en su caso, al Consejo para el Dialogo Social, al Consejo Regional de Mayores, al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, a la Federación Madrileña de Municipios y al Ayuntamiento de Madrid. Se cumplimentan, de esta forma, los trámites de audiencia e información pública, según lo preceptuado en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019 y artículo 9 del Decreto 52/2021.

II.- Por otro lado, constan en el expediente cuatro versiones de la MAIN firmadas por el Director General de Servicios Sociales e Integración el 31 de julio de 2024, 17 de septiembre de 2024, 11 de noviembre de 2024 y 16 de diciembre de 2024.

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 Decreto 52/2021).

Así, y según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, el Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*.

La última versión de la MAIN, refleja los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”* (en estos términos se pronuncian los más recientes dictámenes de la

Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio, entre otros).

En este caso se elabora una memoria extendida, no ejecutiva, de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 52/82021 que establece: “(...) cuando se trate de anteproyectos de ley, de proyectos de decreto legislativo y de reglamentos ejecutivos con un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro, se elaborará una memoria extendida que se referirá a la justificación de su acierto y oportunidad, el análisis de los impactos y la descripción de su tramitación y consultas, conforme a lo que se indica en los siguientes apartados”.

En la MAIN se justifica esta opción del siguiente modo:

“La Dirección General de Servicios Sociales e Integración, proponente de la iniciativa, estimó en un primer momento que la propuesta normativa podría conllevar, de manera indirecta, un impacto presupuestario, caso de que se elevara la prima de financiación de la prestación de servicios sociales por mancomunidades prevista en la Ley 12/2022, de 21 de diciembre. Aunque dicha posibilidad no derivaba per se de la aprobación de la norma, se optó por contemplar esa eventualidad como incentivo para la prestación mancomunada de servicios sociales, dado que la situación actual, en la que algunos pequeños municipios lo hacen de manera aislada, no se considera la más idónea desde el punto de la calidad y la homogeneidad del sistema. Por otra parte, la prestación mancomunada resulta eficiente, frente a alternativas como la prestación directa por la Comunidad de Madrid en municipios pequeños. Por este motivo, se realizó una memoria extendida.”

No obstante, al analizar la respuesta dada en la misma MAIN al informe emitido por la Dirección General de Presupuestos, se desprende que finalmente la aprobación del proyecto normativo no tendrá impacto presupuestario, pues dice así:

“Con fecha de 2 de septiembre de 2024, la Dirección General de Presupuestos emite informe desfavorable sobre el proyecto de decreto, condicionado al mantenimiento de

«la redacción actual del artículo 6 en el proyecto y las pretensiones de incremento de gasto reflejadas en la memoria».

*A este respecto, cabe señalar, en primer término, que **se ha modificado la redacción del artículo 6**, de acuerdo con la observación (vi) recogida en el Informe de Coordinación y Calidad Normativa y en el propio informe de la Dirección General de Presupuestos, aludiendo tan solo, en la nueva redacción, a la previsión contenida en el artículo 90.3 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, y suprimiendo el último inciso de la anterior redacción del artículo. Por lo tanto, se elimina en el texto cualquier previsión que pudiera implicar, por sí misma, un incremento del gasto.*

En ningún caso habría podido darse esta circunstancia de manera automática por la aprobación del decreto. Lo que se planteaba en la versión anterior de la MAIN era un escenario hipotético en el caso de que la Comunidad de Madrid decidiera incrementar la prima en la financiación, en la línea de lo ya previsto en la ley, se determinaba la cuantía máxima de dicho incremento supuesto y se explicaba la motivación y el cálculo del mismo.

Del planteamiento realizado en la versión anterior de la memoria, podía concluirse que el incremento del gasto era una medida que se proponía como necesaria y que pudiera derivarse de la aprobación de la norma.

*Si bien es cierto que, tanto en la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, como en el proyecto de decreto se expresa la preferencia de la Comunidad de Madrid por la prestación mancomunada de servicios sociales en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes, y que la prima en la financiación es un incentivo para lograr esta fórmula, en la nueva redacción se evita exceder lo ya establecido en la ley. **Esta modificación significa que no se prevé un gasto adicional consiguiente o asociado a la aprobación del decreto**” (el resaltado es nuestro).*

En todo caso, la elaboración de una MAIN extendida, que comporta un contenido más amplio, con un análisis más detallado de la norma, refuerza el cumplimiento de la finalidad propia de la misma, como ya indicásemos en informe de la AG 42/2023, de 8

de mayo: *“la primera de esas modalidades -en referencia a la modalidad extendida- comporta un contenido más amplio y, por consiguiente, aunque en detrimento de la simplicidad y agilidad en la tramitación, objetivos a los que cabe presumir atiende la previsión de la memoria ejecutiva para determinados supuestos, sirve para conseguir de manera más acabada las finalidades a las que responde la figura de la MAIN”, por lo que nada cabe objetar.*

Por lo que respecta a su contenido, la misma se acomoda, en términos generales, a lo establecido en los artículos 7, apartados 2 a 4, del Decreto 52/2021, que detallan el contenido preceptivo de la MAIN extendida.

El artículo 7.4.e) del Decreto 52/2021 exige que la MAIN extendida incorpore una referencia a la evaluación *ex post* del proyecto *“de acuerdo con el plan normativo”*, que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

En este caso, la MAIN se limita a señalar que *“la evaluación del resultado de la aplicación de la norma, corresponderá al órgano competente en materia de calidad y evaluación de la consejería competente en servicios sociales, que deberá establecer la metodología de evaluación apropiada”*. Se sugiere, por ello, ampliar la explicación sobre este extremo conforme a lo previsto en el citado precepto.

En este punto, debe recordarse que la previsión de la fórmula de evaluación de los resultados de una determinada propuesta normativa resulta ser lo más conforme con el principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude el artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se puede considerar integrado dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

Cabe significar, asimismo, que el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura (2023-2027) aprobado por Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, contempla en su anexo, entre las propuestas normativas para dichos años, la iniciativa normativa que nos ocupa.

III.- En otro orden de cosas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Entre los informes preceptivos incorporados al expediente, pueden mencionarse los siguientes:

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, al amparo del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- Informe de impacto en la infancia, adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación

del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la Disposición final décima de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de acuerdo con el Decreto 85/2022 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 de la Comunidad de Madrid.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.3.b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con artículo 5.1.k) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

- Informe de la Dirección General de Reequilibrio Territorial de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, sobre equilibrio territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización para la Administración de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, se ha recabado informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, según lo previsto en el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Además, se dio traslado del texto a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, a la Secretaría General Técnica de la

Consejería de Digitalización, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad y a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, habiéndose formulado alegaciones por la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local (Dirección General de Reequilibrio Territorial), por la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la Consejería de Digitalización, por la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras (Dirección General de Vivienda y Rehabilitación), por la Consejería de Medio Ambiente (Dirección General de Urbanismo) y por la Consejería de Sanidad (Dirección General de Humanización, Atención y Seguridad del Paciente).

Finalmente, se aporta el preceptivo informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente (art. 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021), firmado el 12 de abril de 2024 por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

QUINTA. ANALISIS DEL CONTENIDO.

Analizaremos, a continuación, el contenido del proyecto de decreto tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “directrices”), que *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid *“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”.

El **título** se identifica como “*Proyecto de decreto*”, de conformidad con la directriz 6.

Por otro lado, y en cuanto al nombre de la disposición, establece la directriz 7 que es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. A continuación, precisa que la redacción del nombre deberá ser clara y concisa y que evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición, respondiendo el nombre de la norma proyectada a tales directrices.

La **parte expositiva** carece de título, como indica la directriz 11, y responde, en líneas generales, a la directriz 12, pues cumple la función de describir su contenido, indicando las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Se observa, no obstante, que la cita que se contiene al artículo 27 del EA, en tanto referido a las competencias autonómicas en materia de asistencia social, no resulta correcta, por lo que se insta a su revisión. Nos remitimos, en este punto, al marco competencial analizado en la consideración jurídica segunda del presente informe.

Por otro lado, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad, eficacia 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 lo sucesivo, Ley 39/2015), justificándose la adecuación de la norma proyectada a dichos principios, que es lo que exige el texto legal. En análogos términos se pronuncia el artículo 2.1 del Decreto 52/2021.

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 último término, se destacan los aspectos más relevantes en la tramitación de la norma, con mención de los distintos informes que han sido solicitados, de conformidad con lo previsto en el Decreto 52/2021, cumpliendo dicha previsión con la directriz 13, según la cual “*En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales. Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición”.*

De acuerdo con lo expuesto, se constata que la información relativa a los informes solicitados se contiene en párrafo independiente antes de la referencia a la competencia en cuya virtud se dicta la disposición y antes de la fórmula promulgatoria, cuyo tenor se ajusta, asimismo, a lo prevenido en la directriz 16.

Analizaremos, seguidamente, la **parte dispositiva** de la norma, haciendo referencia a aquellos preceptos que sean merecedores de alguna observación de índole jurídica o formal.

Como indicamos con anterioridad, la disposición proyectada tiene por objeto establecer las normas para la organización territorial del Sistema Público de Servicios Sociales, así

como para la definición del Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo previsto en los artículos 21 y 50 de la Ley 12/2022. Dicho objeto aparece correctamente concretado en el **artículo 1**, único precepto que integra el capítulo I.

También se incluye en este artículo primero, en su apartado segundo, la determinación del ámbito de aplicación de la norma, que se extiende a “*la Comunidad de Madrid y sus entidades locales, en el marco de sus respectivas competencias*”. A tal respecto, cabe significar que la Ley 12/2022 regula en su artículo 10 las competencias de la Administración de la Comunidad de Madrid en materia de servicios sociales y en su artículo 11 las competencias de las entidades locales.

Como cuestión de carácter formal, se sugiere reformular la expresión transcrita *ut supra* en la que se hace alusión a “*la Comunidad de Madrid y sus entidades locales*”, a fin de acomodar su redacción a lo prevenido en el artículo 9 de la precitada Ley 12/2022, que preceptúa: “*Las competencias en materia de servicios sociales corresponderán a la Comunidad de Madrid y a las entidades locales en su ámbito territorial*” (el resaltado es nuestro).

El capítulo II del proyecto de decreto dedica sus artículos 2 a 10 a regular la zonificación del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

Así, el **artículo 2** establece la organización territorial del Sistema Público de Servicios Sociales, distinguiendo las zonas de atención social primaria, las zonas de atención social especializada y el área única de servicios sociales.

El precitado esquema encuentra acomodo legal en los artículos 20 y 21 de la Ley 12/2022, dedicados a la “*Organización territorial*” del referido Sistema Público de Servicios Sociales.

Advertimos, en efecto, que las categorías territoriales calificadas como “zonas de atención social primaria” y “zonas de atención social especializada” se corresponden con la previsión general que contiene el artículo 20 del referido texto legal, así como con la organización funcional del precitado Sistema Público de Servicios Sociales que, a tenor del artículo 13.1 de la referida Ley 12/2022, se organiza *“en dos niveles de atención: Atención Social Primaria y Atención Social Especializada”*. La regulación de la denominada *“área única de servicios sociales”*, sin perjuicio de su adicional vinculación con la prestación de servicios de atención social especializada, encontraría, por su parte, basamento legal en la genérica habilitación que en favor del Consejo de Gobierno se contiene en el artículo 21 de la meritada Ley: *“El Consejo de Gobierno, atendiendo a criterios demográficos, de accesibilidad, proximidad y de coordinación con otros sistemas públicos, establecerá reglamentariamente la división territorial que mejor se adecue a las circunstancias poblacionales y permita prestar los servicios sociales con arreglo a los principios enunciados en la presente ley”*.

Resultaría conveniente empero, que la MAIN aborde una explicación más acabada acerca del sistema de organización territorial previsto en la disposición proyectada y, en particular, en lo atinente a la creación del *“área única de servicios sociales”*, de las razones que lo justifican, así como su acomodo al marco determinado por el precitado artículo 21 de la Ley 12/2022.

El **artículo 3** regula las zonas de asistencia social primaria, que aparecen definidas en su apartado primero como las unidades territoriales en las que se desarrollan las actuaciones propias de la atención social primaria. Tales actuaciones aparecen contempladas en el artículo 15 de la Ley 12/2022, y serán realizadas por los municipios y mancomunidades de municipios, de conformidad con lo previsto en el artículo 11.1 a) de esa misma norma, según el cual *“Los municipios de la Comunidad de Madrid, por sí solos o integrados en mancomunidades, ejercerán las siguientes competencias, en el marco de la legislación reguladora del Régimen Local, del Plan Director de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid y de acuerdo con la planificación territorial establecida en el Mapa de*

Servicios Sociales: a) El desarrollo de las funciones de atención social primaria enunciadas en la presente ley y en la normativa reguladora del régimen local”.

Desde un punto de vista formal, sin embargo, en aras de una mayor claridad del texto normativo, se sugiere reformular la redacción dada a este primer apartado incluyendo en la oración el núcleo sintáctico (ej: las zonas de atención social primaria son las unidades territoriales en las que se desarrollan las actuaciones propias de la atención social primaria, realizadas por municipios y mancomunidades de servicios sociales).

En el segundo apartado de este artículo se dispone que *“estas unidades están orientadas a configurar una estructura de servicio que proporcione cobertura homogénea en toda la Comunidad de Madrid”*, previsión que no solo resulta aplicable a las unidades territoriales que conforman las zonas de atención social primaria, sino también a la atención social especializada, tal como prescribe el artículo 20 de la Ley 12/2022, que dice así;

“Los Servicios de Atención Social Primaria y Especializada se configurarán a través de una distribución territorial equilibrada, con el objeto de facilitar la accesibilidad universal a los servicios y recursos sociales mediante una cobertura homogénea y adaptada a las necesidades reales, preservando el principio de igualdad.”

A tal respecto, se observa que el artículo 10 del proyecto de decreto, el cual regula las zonas de atención social especializada, aunque sí alude a la distribución equilibrada de los equipamientos y servicios, no se pronuncia en los mismos términos que el precepto ahora examinado, razón por la que podría ser aconsejable establecer esta previsión para ambos tipos de atención, pues de lo contrario parece que el objetivo de garantizar una accesibilidad universal a los servicios y recursos sociales mediante una cobertura homogénea se predica únicamente de los servicios de atención social primaria, cuando ello no es así.

En otro orden de cosas, desde una perspectiva formal, se debe sustituir por un “punto” la “coma” que aparece al final de este ítem.

Por lo que respecta al último apartado de este precepto, establece, en su primer inciso, en consonancia con lo previsto en el artículo 14.2 de la Ley 12/2022, que “*El equipamiento principal de la zona de atención social primaria de la Atención Social Primaria es el centro de servicios sociales de atención social primaria*”. No obstante, con la finalidad de utilizar la misma terminología que emplea la Ley 12/2022, podría ser aconsejable aludir al “equipamiento básico” en lugar del “equipamiento principal”.

El **artículo 4**, que aparece dividido en diez apartados, contiene las reglas de la configuración de las zonas de atención social primaria.

El primero de ellos establece el ámbito de actuación de la zona de atención social primaria, que se corresponderá con el ámbito territorial de la entidad local, en caso de municipios de población igual o superior a 20.000 habitantes, y “*las mancomunidades de servicios sociales*”. Sería aconsejable, para mayor claridad, revisar la redacción dada a este apartado aludiendo expresamente al “ámbito territorial de las mancomunidades de servicios sociales”.

A colación de lo anterior cabe significar que las entidades locales con población superior a 20.000 habitantes tienen atribuidas, entre otras competencias, la “*evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*”, por aplicación de lo previsto en el artículo 26.1, c), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), sin perjuicio de que, en cualquier caso, pueden prestar servicios sociales por delegación de la Administración del Estado o de la comunidad autónoma (artículo 27.3, c), de la LBRL).

En este sentido, el artículo 9 de la Ley 12/2022 establece que *“Las competencias en materia de servicios sociales corresponderán a la Comunidad de Madrid y a las entidades locales en su ámbito territorial”*, lo que se completa con lo previsto en el artículo 11 de la misma ley, en el que se relacionan las competencias de las entidades locales.

Por otra parte, el segundo párrafo de este mismo apartado prevé que, cuando concurren determinadas circunstancias, concretadas en el apartado tercero de este artículo 4, esas entidades locales podrán proponer la subdivisión de su territorio en diferentes zonas de atención social primaria, *“atendiendo a criterios poblacionales y organizativos”*.

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 3.3 del proyecto normativo remitido, cada zona de atención primaria dispondrá de, al menos, un centro de servicios sociales, de modo que la subdivisión de una entidad local en diferentes zonas de atención social primaria implicará la existencia de varios centros de servicios sociales en una misma entidad local.

En este sentido, el artículo 14.3 de la Ley 12/2022 establece que *“El número y distribución de centros de servicios sociales se establecerán atendiendo a criterios de población, necesidad y oportunidad”*, por lo que, junto con la alusión a los criterios poblacionales y organizativos que pueden justificar la subdivisión de una misma entidad local en varias zonas de atención social primaria, podría ser conveniente aludir a los criterios de necesidad y oportunidad, a los que también se refiere el precepto citado.

En cuanto al último párrafo de este apartado primero del artículo 4, el cual se refiere a la solicitud de la propuesta de subdivisión, sería preciso concretar, en mayor medida, qué órgano sería competente para su aprobación, pues la referencia al *“órgano competente en materia de atención social primaria”* adolece de la necesaria concreción, habida cuenta de que tanto la Comunidad de Madrid como las entidades locales ostentan competencias en esta materia por aplicación de lo previsto en los artículos 10.1 a) y b) y 11.1 a) y b) de la

Ley 12/2022. Esta misma observación es de aplicación a los apartados segundo y cuarto de este mismo artículo.

En línea con lo anterior, sería recomendable homogeneizar la referencia realizada a lo largo del texto normativo a este órgano, pues a veces se alude al órgano competente en materia de atención social primaria (artículo 4.2 y artículo 6.2), otras veces al órgano directivo competente en materia de atención social primaria (artículo 4.4), y otras al órgano directivo que tenga atribuida la competencia en atención social primaria (artículo 6.1). Y lo mismo resulta predicable de las referencias realizadas en el texto al órgano competente en materia de administración local (artículo 4.4, artículo 4.6 y artículo 6.1).

Por su parte, el apartado tercero, establece los criterios que deberán reunir las zonas de atención social primaria para el desarrollo de las funciones de la atención social primaria y la realización de las prestaciones contenidas en la Cartera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

Entre estos criterios se encuentra que se trate de zonas con población igual o superior a 20.000 habitantes; sin embargo, dado que el apartado segundo de este artículo 4 prevé un supuesto excepcional de configuración como zona de atención social primaria de municipios con población inferior a 20.000 habitantes, sería conveniente establecer una salvedad a dicho criterio para el citado supuesto, o bien suprimir el apartado 2 e introducirlo como excepción en la propia letra a) del apartado 3, reenumerando este y los sucesivos apartados de este precepto.

Se observa, por otra parte, que se configura como criterio de la zona de atención social primaria, en la letra c) del apartado 3, contar con instalaciones y equipamientos universalmente accesibles, conteniéndose una remisión a lo previsto en la Orden 612/1990 de 6 de noviembre, de la Consejería de Integración Social, por la que se desarrolla el Decreto 91/1990, de 26 de octubre, relativo al régimen de autorización de

servicios y centros de acción social y servicios sociales, o norma que la sustituya. Se sugiere en este punto citar igualmente el Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios, habida cuenta que mediante el mismo se derogaron expresamente los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 de la precitada Orden 612/1990. Alternativamente, y para evitar la obsolescencia normativa, puede realizarse una alusión genérica a la normativa aplicable, eludiendo la cita concreta de normas que pueden quedar derogadas y sucederse en el tiempo.

Además, para concluir el examen de este tercer apartado, y desde una perspectiva meramente formal, hemos de recordar que la cita de la LBRL, deberá adecuarse a lo previsto en la directriz 80, según la cual, *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.”*. En consecuencia, siendo la primera cita de esta norma en la parte dispositiva, deberá realizarse completa.

El apartado sexto alude a los convenios mediante los cuales la Comunidad de Madrid, en el ejercicio de sus competencias establecidas en el artículo 10.1 letras a) y b) de la Ley 12/2022, definiría los criterios correspondientes a las letras b), c), d) y e) del apartado 3, aunque incorrectamente se cita el apartado 2, errata que deberá ser corregida.

Ante tal previsión, es menester señalar que la definición -según terminología que emplea el proyecto- de los criterios para la consideración de las zonas de atención social primaria a que se refiere el apartado 3 del artículo 4, debiera abordarse mediante una disposición de carácter normativo, como la que nos ocupa, y no proceder a su fijación mediante instrumento convencional alguno. Es en el texto de una norma donde habrían de determinarse tales criterios de modo que se diera a tal reglamentación la vocación

de permanencia y seguridad jurídica necesaria, en contraste con la arbitrariedad que generaría la fijación de los mismos mediante la suscripción de distintos convenios.

Baste reiterar, a estos efectos, que el artículo 21 de la Ley 12/2022 dispone que “*El Consejo de Gobierno, atendiendo a criterios demográficos, de accesibilidad, proximidad y de coordinación con otros sistemas públicos, establecerá reglamentariamente la división territorial que mejor se adecue a las circunstancias poblacionales y permita prestar los servicios sociales con arreglo a los principios enunciados en la presente ley*”, en tanto que su disposición final primera contempla una habilitación de desarrollo normativo, sin que los convenios que puedan suscribirse participen de dicha naturaleza de disposición general.

Esta consideración tiene carácter esencial

El apartado octavo se refiere a la colaboración y coordinación del Sistema Público de Servicios Sociales con el resto de sistemas de protección social en el marco del sistema de Historia Social Única (HSU), lo que resulta conforme con lo previsto en el artículo 41.2 de la Ley 12/2022, que conceptúa a la misma como “*el instrumento técnico básico que permite la relación entre los servicios sociales de Atención Primaria y Especializada, así como la interrelación y coordinación con otros sistemas de protección social, con la finalidad de conseguir la continuidad y complementariedad de las intervenciones*”. Al tiempo, este mismo precepto, en su apartado 3, dispone que la HSU “*Tendrá un soporte digital que deberá permitir su interoperabilidad en el Sistema Público de Servicios Sociales, así como con otros sistemas de protección que fuera necesario integrar*”.

El artículo 12.2 del precitado texto legal prevé, asimismo, que “*se promoverá la coordinación con otros sistemas públicos de protección social, tales como salud, pensiones, empleo, educación, igualdad, vivienda y justicia, entre otros. Para tal fin, se podrán elaborar protocolos de derivación entre la atención social y el resto de los sistemas públicos de protección social*”, previsión que, de igual modo, sustenta el contenido dado a este apartado octavo.

En todo caso, y en aras de una mayor claridad del texto de la norma, podría ser conveniente hacer mención en este apartado al resto de sistemas de protección social - salud, pensiones, empleo, educación, igualdad, vivienda y justicia, entre otros - tal como hace el meritado artículo 12.2 de la Ley 12/2022.

Por otro lado, en aras de una mejor sistemática, debiera reconsiderarse la ubicación de los apartados 8 y 9 en un artículo independiente, toda vez que los mismos constituyen una misma unidad temática, referida a la colaboración y coordinación del Sistema Público de Servicios Sociales, que bien pudiera escindirse del contenido global de este artículo 4 que, como su propia rúbrica indica, atiende a la “*configuración de las zonas de atención social primaria*”.

Para finalizar, en conexión con lo anterior, y ante la extensión del precepto analizado, resta advertir, desde una perspectiva formal, que, según prescribe la directriz 30: “Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados” (el resaltado es propio).

El **artículo 5** regula el fomento de la prestación de los servicios sociales en mancomunidades, primando la financiación de las mancomunidades de servicios sociales constituidas por municipios de población inferior a 20.000 habitantes, en línea con lo establecido en el artículo 90.3 de la Ley 22/2022, así como con lo previsto en el artículo 59 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

El **artículo 6**, titulado “Aprobación y actualización de la zonificación de atención social primaria”, prevé, en su primer apartado, que la propuesta de zonificación se efectuará por el órgano directivo que tenga atribuida la competencia en atención social primaria. De nuevo, aun cuando en este caso puede deducirse de su contenido, sería conveniente precisar que se trata del órgano directivo de la Comunidad de Madrid con competencia en dicha materia.

Dado que este apartado prevé la participación de los órganos directivos de la Comunidad de Madrid con competencias en materia de administración local, cartografía y estadística en la elaboración de la zonificación de la atención social primaria, se cuestiona si no sería necesario mencionar igualmente a los órganos directivos con competencias en materia de cartografía y estadística en el artículo 4.4 del proyecto.

En cualquier caso, y para mayor claridad normativa, se sugiere clarificar el concreto alcance de ciertas expresiones que contempla este precepto o, en su caso, reformular su redacción, pues, de su lectura en conjunto, puede inferirse cierto grado de confusión. Así, mientras se indica, en primer término, que *“la propuesta”* de zonificación se efectuará *“por el órgano directivo que tenga atribuida la competencia en atención social primaria”*, posteriormente se señala que su elaboración se realizará atendiendo a *“las propuestas presentadas por los municipios y mancomunidades de servicios sociales, a solicitud de la Comunidad de Madrid”*.

Por último, el apartado quinto dispone que *“la aprobación de la relación de zonas de atención social primaria, así como su actualización y modificación, se realizará mediante orden de la consejería competente en materia de servicios sociales”*. Habida cuenta que a lo largo de este artículo tan solo se contempla el procedimiento de elaboración de la zonificación de la atención social primaria y su actualización, sería preciso clarificar cual es la diferencia de la *“modificación”* respecto de la *“actualización”* de la zonificación pues, en definitiva, una actualización implicaría *per se* una modificación de la zonificación previamente establecida. De tratarse del uso términos sinónimos, se sugiere, por seguridad jurídica, suprimir el término *“modificación”*, en coherencia con el título del propio precepto, siguiendo lo prevenido en la directriz 28 (*“Los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren”*). En caso contrario, deberán quedar definidos ambos conceptos y así reflejarse en la rúbrica del precepto.

El **artículo 8** regula la libertad de elección de centro y profesional de referencia.

El primer apartado establece el ámbito de actuación de la atención proporcionada por el centro de servicios sociales que se dirigirá a las personas residentes en la zona de atención social primaria a la que corresponda el citado centro, si bien, se incluye un mandato para las entidades locales al efecto de que habiliten la posibilidad de elección de centro de servicios sociales en aquellos casos en los que un municipio o mancomunidad cuente con varias zonas de atención social primaria, y por ende con varios centros de servicios sociales (al menos, uno por zona), o en aquellos casos en los que una misma zona cuente con varios centros de servicios sociales.

En aras de una mayor coherencia del título de este artículo con su contenido, se propone hacer mención expresa en este al “centro de servicios sociales de atención primaria” máxime teniendo en cuenta que el artículo 9 se ocupa de regular la libertad de elección en el marco de la atención social especializada.

Respecto del segundo apartado contempla la libre elección del profesional de referencia que aparece consignada en el artículo 5.1 letra c) de la Ley 12/2022, que dice así: *“Toda persona que acceda al Sistema Público de Servicios Sociales tiene derecho a: c) Tener asignado un profesional de referencia que asegure la coherencia y globalidad del proceso de atención y la libre elección del mismo, en los términos que se establezcan por vía reglamentaria, sin perjuicio de la intervención de otros profesionales conforme a la naturaleza de cada necesidad.”*

Vemos que el citado precepto difiere a un desarrollo reglamentario posterior los términos en que se articulará ese derecho, por lo que no parece que exista inconveniente para que se pueda prever en este precepto la denegación, con carácter excepcional, de dicha libre elección del profesional de referencia, si bien, para mayor seguridad jurídica, sería adecuado precisar, en mayor medida, las razones de dicha denegación cuando la misma se realiza a solicitud del profesional de referencia, de modo que dicha denegación no quede al arbitrio de este último sino que la misma se encuentre fundamentada en causas concretas.

A título ejemplificativo, puede advertirse que el Decreto 51/2010, de 29 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el ejercicio de la libertad de elección de médico de familia, pediatría y enfermero de Atención Primaria, y de hospital y de médico de Atención especializada en el Sistema Sanitario Público de la Comunidad de Madrid, contiene, en su artículo 5, una regulación más acabada de las causas y procedimiento de denegación de la solicitud de libertad de elección en Atención Primaria y Especializada.

A continuación, el **artículo 9** se ocupa del Área Única de Servicios Sociales.

Con carácter previo al análisis del contenido de este artículo, y habida cuenta de que, conforme a su apartado primero, el Área Única de Servicios Sociales es el área territorial en que se configura el Sistema Público de Servicios Sociales a efectos de la prestación de servicios de atención social especializada, se considera más adecuado, desde un punto de vista sistemático, dedicar el artículo 9 a regular las Zonas de Atención Social Especializada y, en su lugar, incluir en el artículo 10 la regulación del Área Única de Servicios Sociales. También por coherencia con la relación contemplada en el artículo 2 del proyecto -en el que se citan las “Zonas de Atención Social Especializada” (apartado b) con carácter previo al “Área Única de Servicios Sociales” (apartado c).

Sentado lo anterior, dentro de este artículo, se regula realmente el régimen de acceso de los usuarios a los servicios de atención social especializada, distinguiendo según el acceso sea a través de los profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales, de acuerdo con lo establecido con carácter general en el artículo 18.3 de la Ley 12/2022, o se trate de un acceso directo, que tendrá carácter excepcional conforme a lo dispuesto en ese mismo artículo.

Respecto del acceso a través de los profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales que regula el apartado segundo de este artículo 9, es preciso señalar que dado

que el Sistema Público de Servicios Sociales comprende tanto el nivel de Atención Social Primaria como el de Atención Social Especializada (ex art. 13 de la Ley 12/2022), que este artículo regula el acceso a las prestaciones de servicio de atención social especializada, y que el artículo 18.3 ya mencionado establece que *“El acceso a los servicios sociales de atención especializada se realizará a propuesta de los profesionales de los servicios sociales de atención primaria”*, la referencia a los profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales que realiza este apartado se revela insuficiente, pues abarcaría, en su genérica dicción, tanto a los profesionales de la atención social primaria como a los de la atención social especializada, cuando realmente son los profesionales de atención social primaria los que realizan la propuesta de acceso a los servicios sociales de atención especializada, en el marco del plan individualizado de atención social.

Por lo expuesto, se sugiere sustituir la referencia a “Los profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales” por la de “Los profesionales de los servicios sociales de atención social primaria”.

En otro orden de cosas, se dice que estos profesionales *“facilitaran a los usuarios el acceso a las prestaciones de servicio de atención social especializada más próximas, dependiendo de la disponibilidad”*, si bien, podría concretarse que esa proximidad será respecto de su domicilio, con una regulación similar a la consignada en el apartado tercero.

Se observa, de otro lado, que la expresión *“en cualquier centro o servicio”* resulta un tanto equívoca, ya que parece referirse, en ambos casos, al lugar de realización de las prestaciones de servicios sociales. Debemos recordar, a tal efecto, que el artículo 53.1 de la Ley 12/2022 advierte que *“Son servicios de atención social las prestaciones de carácter general o especializado, realizadas por una entidad de servicios sociales, consistentes en la utilización de medios o acciones, organizados técnica y funcionalmente para cumplir los*

finés de esta ley. Los servicios de atención social no precisan estar vinculados de modo necesario a una infraestructura material”.

Se recomienda clarificar, de igual modo, el alcance de la expresión “*salvo lo dispuesto en la normativa sectorial aplicable a cada centro o servicio*”, pues adolece de excesiva generalidad.

En cuanto al apartado tercero, en el que se alude al acceso a los servicios especializados de forma directa, resulta pertinente recordar que el artículo 18.3 de la Ley 12/2022 contempla esta posibilidad como excepción. Así, dispone: “*El acceso a los servicios sociales de atención especializada se realizará a propuesta de los profesionales de los servicios sociales de atención primaria, salvo las excepciones que se determinen legal o reglamentariamente*” (el resaltado es propio).

En atención a lo previsto en dicho precepto, resultaría oportuno que la disposición proyectada determinara con mayor precisión, en el apartado cuyo examen nos ocupa, las circunstancias excepcionales que permitirían la aplicación de tal excepción.

De otra parte, para garantizar la homogeneidad del texto normativo, se sugiere aludir, tal como hace el apartado precedente, al “*acceso a las prestaciones de servicio de atención social especializada*” en lugar de “*el acceso a los servicios especializados*”.

Por último, respecto del mandato incluido en el último inciso de este apartado tercero para que los centros directivos de la consejería competente en servicios sociales arbitren las medidas oportunas que garanticen la libertad de elección, se conmina a que figure como un apartado diferenciado, (v.gr. en un apartado cuarto), de modo que resulte indubitada su aplicación a ambos supuestos de acceso.

El **artículo 10**, a propósito de las Zonas de Atención Social Especializada, establece en su primer apartado que son “*las áreas de amplitud superior a la de las zonas de atención social primaria, cuyos fines están orientados a la planificación, con el objetivo de mantener*

una distribución equilibrada de los equipamientos y servicios de atención social especializada a los que se refieren los artículos 18 y 19 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre.”

En primer lugar, en coherencia con lo expuesto al analizar el artículo 3.1, se sugiere reformular la redacción dada a este apartado, de forma que comience del siguiente modo *“Las zonas de atención social especializada son las áreas de amplitud superior a la de las zonas de atención social primaria (...)”*.

En segundo lugar, en la definición dada en este apartado a las zonas de atención social se echa de menos una referencia, si quiera somera, al ámbito de actividad de dicho nivel de atención, mas allá de la mera remisión a los artículos 18 y 19 de la Ley 12/2022. Todo ello, en orden a dotar al precepto de mayor completitud y acomodo al texto legal que desarrolla.

Respecto a su división, el apartado tercero de este artículo 10 establece que se aprobará, al igual que para las zonas de atención social primaria, mediante orden de la consejería competente en materia de servicios sociales. Aunque pudiera presuponerse que, al igual que en el caso de las zonas de atención social primaria, su actualización o modificación se realizará por este mismo cauce, sería aconsejable hacerlo constar expresamente en este apartado, por evidentes razones de claridad y seguridad jurídica.

Continuamos con el análisis del capítulo III relativo al Mapa de Servicios Sociales, que comprende los artículos 11 a 16.

El **artículo 11** contiene la definición y el contenido del Mapa de Servicios Sociales. En la medida en que este precepto contiene una remisión al artículo 50 de la Ley 12/2022 sería deseable que la definición dada se ajustara en todos sus términos a la recogida en ese artículo. A tal efecto, resaltamos en subrayado las diferencias observadas entre ambos preceptos (*“El Mapa de Servicios Sociales es un mapa, o conjunto de mapas, que reflejará el despliegue del sistema de servicios sociales en la Comunidad de Madrid. (...) recogerá la información de la Red de Servicios Sociales de Atención Primaria (...). Incluirá*

tanto los recursos que integran el Sistema Público de Servicios Sociales, como los de naturaleza privada”).

A continuación, el **artículo 12** enumera las funciones del Mapa de Servicios Sociales. Nada que objetar en cuanto al contenido de las mismas en la medida en que dichas funciones se encuentran alineadas con lo estipulado en el artículo 50 de la Ley 12/2022, en relación con la naturaleza, finalidad y objetivo del Mapa de Servicios Sociales.

Sin embargo, el hecho de que esas funciones se describan sin carácter exhaustivo - “*entre otras*”-, pudiera comprometer el principio de seguridad jurídica que debe presidir la elaboración de todo texto normativo, pues deja abierta la posibilidad de realizar otras funciones distintas de las que se encuentran previstas expresamente en la norma.

En este sentido, y en aras de dotar a la norma proyectada de mayor rigor, se sugiere suprimir la meritada expresión -“*entre otras*”- y adicionar una nueva letra, la h), que contenga la posibilidad incorporar cuantas otras funciones o utilidades pudieran atribuírsele por las disposiciones vigentes u otra expresión de análoga significación.

El **artículo 13** regula la “*Elaboración, aprobación y actualización del Mapa de Servicios Sociales*”.

De acuerdo con el enunciado de este artículo y con lo previsto en el artículo 50.5 de la Ley 12/2022, deben sustituirse las referencias realizadas, en los apartados segundo y tercero de este artículo, a la “*modificación del Mapa de Servicios Sociales*” por la de “*actualización*” del Mapa de Servicios Sociales. En este sentido, damos por reproducida la observación realizada a propósito de esta cuestión al analizar el artículo 6.

Por lo demás, se advierte que, en el apartado segundo, al regular la participación en la propuesta de aprobación inicial y de modificación (actualización) del Mapa de Servicios Sociales, no se hace alusión al órgano competente en materia de administración local,

tal como prescribe el artículo 6.1, si bien es cierto que este apartado indica que tal propuesta se realizará *“con la participación de las entidades locales”*.

También se indica que se contará con la participación *“de los órganos competentes en materia de Registro de entidades, centros y servicios de atención social, de Administración digital, de Transformación digital, gobernanza e impulso de las telecomunicaciones, Cartografía y Estadística”*.

A propósito de este extremo, y siendo loable la relación tan sumamente detallada que contiene este precepto, debe tenerse en cuenta, en todo caso, que el artículo 50.5 de la Ley 12/2022 determina que, para el desarrollo y actualización permanente que ha de hacerse del Mapa de Servicios Sociales, *“se recurrirá a los datos obrantes en los registros públicos, así como a las fuentes propias del Sistema Público de Servicios Sociales”*, resultando ser este, por tanto, el genérico marco en el que ha de desenvolverse tal actividad, por lo que se recomienda incorporar alguna matización al respecto.

De igual modo, en cuanto a la periodicidad de su actualización, el precepto proyectado no contiene referencia al respecto, frente a la exigencia legal de actualización permanente, que convendría armonizar con la previsión reglamentaria pretendida. Asimismo, se sugiere valorar la posibilidad de que la propuesta de actualización pueda partir de otros órganos (e.g., las propias entidades locales).

Finalmente, en relación con este apartado, aunque desde una perspectiva formal, señalar que debería escribirse en forma abreviada *“Historia Social Única”* (HSU), en coherencia con lo previsto en el artículo 4.8, y que, con la salvedad de la alusión al *“Mapa de Servicios Sociales”* no resulta procedente el uso de las mayúsculas que realiza este párrafo.

Seguidamente, el **artículo 14** tiene por objeto regular la *“Información que proporciona el Mapa de Servicios Sociales”*.

A tal respecto, procede recomendar que, por coherencia terminológica, las menciones al “Sistema Público de Servicios Sociales” (artículo 14.1 a), artículo 14.1 b) y artículo 14.3 letra k)) y al “Mapa de Servicios Sociales” (artículo 14.1, artículo 14.2, artículo 14.4 y artículo 14.5), se hagan siempre del mismo modo, preferentemente utilizando las anteriores denominaciones.

Por otra parte, el **artículo 15** regula las “Fuentes de la información del Mapa de Servicios Sociales”.

Prima facie, como cuestión terminológica, y en coherencia con el título del artículo, resultaría más adecuado que la redacción del mismo se inicie con la expresión “*La fuente principal de información del Mapa de Servicios Sociales (...)*”, en vez de hacer referencia a “*La fuente principal de información relativa a centros y servicios*”.

En cualquier caso, y si bien es cierto que nada obstaría a precisar, vía reglamentaria, que el Registro de entidades, centros, y servicios de atención social de la Comunidad de Madrid puede constituir una fuente principal de información, lo cierto es que el artículo 50.5 de la Ley 12/2022, como hemos tenido ocasión de apuntar previamente, alude genéricamente, “*a los datos obrantes en los registros públicos, así como a las fuentes propias del Sistema Público de Servicios Sociales*”, como fuentes de información en las que ha de basarse el desarrollo y actualización del citado Mapa, por lo que, para evitar cualquier duda interpretativa al respecto, se insta a incorporar la genérica referencia a tales fuentes.

El **artículo 16** se refiere a la “Información para la planificación”.

Por indeclinables razones de seguridad jurídica, deben precisarse, con mayor detalle, tanto los datos e información que proporcione el Sistema de Información de Servicios Sociales, a los que genéricamente alude el apartado 1, como el régimen autorizador que contempla el apartado 2 de este precepto, pues se contiene una mención a los

mismos sumamente exigua. Más aún en la medida en que pueda afectar a datos protegidos atendiendo a la normativa vigente.

Téngase en cuenta, a estos efectos, que el artículo 50.3 de la Ley 12/2022 dispone que *“El Gobierno de la Comunidad de Madrid arbitrará los instrumentos jurídicos necesarios para que las diferentes Administraciones públicas, así como las entidades privadas que participan en el Sistema Público de Servicios Sociales, puedan acceder al Sistema de Información de Servicios Sociales estableciendo los requisitos necesarios y de acuerdo con lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos de carácter personal”*, siendo el desarrollo reglamentario pretendido un instrumento adecuado al efecto.

Se recuerda, a tal efecto, como señalara el dictamen del Consejo de Estado 955/2017, de 30 de noviembre, que, *“entre los “principios de buena regulación”, establecidos con carácter general en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, está el principio de seguridad jurídica -por otra parte garantizado en el artículo 9 de la CE- que exige “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” (artículo 129.4). Lejos de ser esta una declaración retórica, ha de informar toda la elaboración de las disposiciones de carácter general, como la que se examina”* (el subrayado es nuestro), pronunciándose en términos análogos el artículo 2.4 del Decreto 52/2021.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Llegando a la parte final del proyecto de decreto, esta, como ya se ha dicho, aparece integrada por una disposición adicional, una disposición derogatoria única y cuatro disposiciones finales.

La **disposición adicional única**, bajo el título *“Información sobre actividad convencional con las entidades locales en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales”* establece, en su apartado primero, la necesidad de informar con carácter previo al desarrollo de

actividades propias de la atención social especializada en el ámbito local a iniciativa de la Comunidad de Madrid, al órgano que tenga atribuida la competencia en materia de coordinación territorial de los servicios sociales de atención primaria.

A tal efecto, en el apartado segundo, se dispone que los diferentes órganos de la consejería competente en materia de servicios sociales informaran al órgano que tenga atribuida la competencia en materia de coordinación territorial de los servicios sociales de atención primaria acerca de la actividad convencional con las entidades locales prevista en cada ejercicio.

Sería aconsejable, para evitar dudas interpretativas, precisar si la información acerca de esa actividad convencional se limita, únicamente, a aquellos convenios que tengan por objeto el desarrollo de actividades propias de la atención social especializada en el ámbito local a iniciativa de la Comunidad de Madrid, como parece dar a entender una lectura conjunta de esta disposición.

La **disposición derogatoria única** hace una llamada general a la derogación de aquellas normas de rango igual o inferior que se opongan a lo establecido “*en este decreto*”.

Conviene traer a colación, en este punto, lo prevenido en la directriz 41, en tanto señala:

“Las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor. En el caso de que se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma disposición derogatoria.

Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas” (el subrayado es nuestro).

Por ello, se conmina a reformular la redacción de la disposición examinada y determinar con claridad el alcance de la derogación apuntada.

La **disposición final primera** contiene la modificación del artículo 14 del Decreto 51/2023 de 3 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan la Historia Social Única, el Registro Único de Usuarios y otros instrumentos de gestión de la información del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, concretamente de su título y de sus apartados 1, 2 y 3.

En la medida en que la redacción dada a esta disposición obedece a las recomendaciones realizadas en el informe emitido en materia de protección de datos personales por la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, nada cabe objetar al respecto.

En cuanto a la **disposición final segunda**, habilita al titular de la consejería competente en materia de servicios sociales para aprobar las disposiciones necesarias para el “*desarrollo y aplicación*” de lo dispuesto en la norma.

En sentido técnico jurídico no es correcta la terminología empleada en esa disposición, pues el término “aplicación” hace referencia a meros actos administrativos dictados en aplicación de normas de carácter general, por lo que no pueden considerarse como creadores de Derecho objetivo.

Por lo tanto, se hace recomendable la revisión de la citada disposición en lo que atañe a la inclusión del término “aplicación”, por cuanto éste no se corresponde con la labor normativa de desarrollo a la que se circunscribe la habilitación contemplada.

Advertido lo anterior, observamos que, en efecto, el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o de 11 de junio de 2013 -y reiterado en otros posteriores de 14 de abril de 2015, 25 de febrero de 2019, o el más reciente de 28 de octubre de 2024, entre otros- y en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limiten a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

De conformidad con lo expuesto, no se aprecia obstáculo jurídico alguno para la habilitación consignada, con la salvedad previamente apuntada en relación con el empleo del término “aplicación”.

La **disposición final tercera** regula el plazo para la aprobación de la orden que establezca la zonificación de servicios sociales, que será de un año desde la entrada en vigor del decreto.

Dado que la zonificación de los servicios sociales no solo se regula en el artículo 6, al que se remite esta disposición, sino también en el artículo 10.3 (o 9.3 según se atienda la recomendación realizada) en lo que concierne a las zonas de atención social especializada, resultaría pertinente, para mayor seguridad jurídica, que la remisión se realice a ambos artículos.

En último término, la **disposición final cuarta** aborda la entrada en vigor, en su caso, del proyecto normativo, que se prevé para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, ajustándose a la directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto sometido a informe merece el **parecer favorable** de esta Abogacía General, condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial, y sin perjuicio de las demás observaciones efectuadas en el presente dictamen.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada- Jefe en la Consejería de Familia,
Juventud y Asuntos Sociales**

Mercedes González Merino

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerro

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES**