

Dictamen n.º: **432/25**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Asuntos
Sociales**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **03.09.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 3 de septiembre de 2025, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de “*decreto del Consejo de Gobierno, de atención temprana en la Comunidad de Madrid*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 14 de julio de 2025 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por la consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 393/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal D^a Silvia Pérez Blanco, quien formuló la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento del dictamen.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen regula la organización de la actuación integral en la atención temprana de los menores de seis años en la Comunidad de Madrid, y la coordinación de las actuaciones en los ámbitos sanitario, educativo y de servicios sociales; además, deroga el vigente Decreto 46/2015, de 7 de mayo, por el que se regula la coordinación en la prestación de la atención temprana en la Comunidad de Madrid y se establece el procedimiento para determinar la necesidad de atención temprana (Decreto 46/2015).

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva (con un total de 50 artículos), integrada por cinco capítulos -relativos a: las disposiciones generales; organización de la intervención integral de atención temprana; procedimiento para la determinación y revisión de la necesidad de atención temprana; procedimiento de acceso a la red pública de atención temprana de servicios sociales; y a la formación, investigación, innovación y calidad; una disposición adicional única, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

El expediente remitido consta -además del índice- de los siguientes bloques de documentos:

1. Memoria relativa al trámite de consulta pública, de la directora general de Atención a Personas con Discapacidad de 20 de febrero de 2024; y resolución de la misma directora y fecha, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública sobre el proyecto. Y ficha

anexo de la consulta pública del proyecto, firmada por el viceconsejero de Familia, Juventud y Asuntos Sociales el 20 de febrero de 2024.

2. Certificación de la secretaria general del Consejo de Gobierno, en la que se hace constar que el Consejo de Gobierno, en sesión de 28 de febrero 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.

3. Certificación del subdirector general de Análisis y Organización, de 21 de marzo de 2024, que acredita que se ha publicado el 28 de febrero de 2024 en el Portal de Transparencia (apartado de “Consulta Pública”) y en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid, el trámite de consulta pública desde el 29 de febrero hasta el 20 de marzo de 2024. Y “pantallazo” con las alegaciones recibidas.

4. Informe del Consejo para el Diálogo Social, firmado el 21 de marzo de 2024 por el viceconsejero de Economía y Empleo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo).

5. Primera versión del proyecto de Decreto y de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, firmada por la directora general de Atención a las Personas con Discapacidad, de 21 de octubre de 2024.

6. Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 23 de octubre de 2024, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

7. Informe de impacto por razón de género, de 24 de octubre de 2024, de la Dirección General de Igualdad, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

8. Informe de 28 de octubre de 2024, de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), que considera necesario que se amplíe la Memoria del Análisis de Impacto Normativo en lo que se refiere a la justificación de la inexistencia de impacto presupuestario, y se solicite nuevo informe.

9. Informe 21/2024, de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de 29 de octubre de 2024, y certificado emitido por la secretaria de dicho órgano, en el que se indica que, en la reunión de la comisión permanente celebrada el día 29 de octubre de 2024, se aprobó el citado informe.

10. Informe de 30 de octubre de 2024, del delegado de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

11. Informe 81/2024, de Coordinación y Calidad Normativa, de 31 de octubre de 2024, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

12. Informes de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Presidencia, Justicia y Administración Local; Digitalización; Vivienda, Transportes e Infraestructuras; Medio Ambiente, Agricultura e Interior; y Cultura, Turismo y Deporte, haciendo constar que no se formulan observaciones al proyecto.

13. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 30 de octubre de 2024, adjuntando las observaciones al proyecto formuladas por la Dirección General de Enseñanzas Artísticas y por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial.

14. Informe de 31 de octubre de 2024, de la Subdirección General de Inspección Educativa (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades).

15. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 4 de noviembre de 2024, trasladando las observaciones realizadas por la Dirección General de Humanización, Atención y Seguridad del Paciente.

16. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 5 de noviembre de 2024, en el que se trasladan las observaciones formuladas por la Dirección General de Presupuestos y la Dirección General de Recursos Humanos.

17. Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad firmado el 15 de noviembre de 2024, por la secretaria de dicho órgano.

18. Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de 19 de noviembre de 2024.

19. Segunda versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de 20 de diciembre de 2024 y del proyecto de decreto.

20. Resolución de 21 de enero de 2025, de la directora general de Atención a las Personas con Discapacidad, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

21. Tercera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de 21 de enero de 2025, y del proyecto de decreto.

22. Informe de 21 de enero de 2025, del Consejo de Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

23. Oficio dirigido al Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid (CERMI) de 22 de enero de 2025, en el trámite de audiencia.

24. Consulta a la secretaria general técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales realizada por la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), el 5 de febrero de 2025, sobre el efecto del silencio administrativo en los procedimientos de atención temprana. Y oficio de respuesta de 28 de febrero de 2025.

25. Informe del Consejo para el Diálogo Social, correspondiente al trámite de audiencia e información pública, firmado el 18 de febrero de 2025 por el viceconsejero de Economía y Empleo.

26. Alegaciones formuladas, en los trámites de audiencia e información pública, por diversos grupos, entidades y asociaciones.

27. Cuarta versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de 24 de febrero de 2025 y del proyecto de decreto.

28. Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 27 de febrero de 2025.

29. Informe de 4 de marzo de 2025, de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), favorable al proyecto de decreto.

30. Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid, de 25 de mayo de 2025.

31. Informe del delegado de Protección de Datos de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, de 9 de junio de 2025.

32. Quinta versión del proyecto de decreto y de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de 26 de junio de 2025.

33. Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno, de 2 julio de 2025, sobre la solicitud de informe a la Comisión Jurídica Asesora por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

34. Informe de la consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 2 julio de 2025, sobre solicitud de informe a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud de la consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3 a) del ROFCJA.

Sobre el concepto de reglamento ejecutivo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de abril de 2019 (recurso 1807/2016), recogiendo su doctrina anterior, afirma que *«para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, resulta necesario distinguirlos llamados “reglamentos ejecutivos” de los “reglamentos organizativos”. Así,*

son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba “Reglamentos de ley” y se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, los acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley, y, en segundo lugar, en que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico».

Así las cosas, el proyecto de decreto se configura como una norma de desarrollo de las leyes autonómicas (a las que luego nos referiremos) y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015), o más recientemente, la de 20 de junio de 2024 (recurso 72/2023) que indica:

“Tras la Constitución de 1978, no cabe duda de que los reglamentos que desarrollan leyes, los llamados reglamentos ejecutivos, han de someterse estrictamente a los principios de legalidad y de jerarquía normativa que consagra su artículo 9.3 de nuestra Norma Fundamental. Así lo indica expresamente el art. 128, relativo a la potestad reglamentaria, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Además, siendo la potestad reglamentaria del Gobierno una de sus más relevantes prerrogativas, el modo en que se lleva a cabo la actividad normativa del Gobierno tiene un impacto indudable en lo que denominamos buena regulación que es una manifestación del

buen gobierno. (...) Por otra parte, la calidad de las normas exige su correcta enunciación formal (los enunciados normativos deben ser gramaticalmente correctos, expresarse con claridad y precisión y ser inteligibles para sus destinatarios), debe ser evaluarse su impacto desde las perspectivas sustantiva, económica y presupuestaria, y el procedimiento de elaboración debe ser correcto, asegurando la participación de todos los llamados a intervenir bajo los principios de transparencia e imparcialidad. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados”.

También, el Consejo de Estado en su Dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando *«su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho (...) La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria».*

Se advierte que, ante la acumulación de asuntos y la dificultad de celebrar plenos durante el mes de agosto, el presente dictamen no ha podido ser evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, de veinte días hábiles, en el caso de disposiciones normativas.

Por último, corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor del artículo 16.3 del ROFCJA, dictaminar sobre la norma proyectada.

SEGUNDA.- Habilitación legal y título competencial.

El proyecto de decreto pretende regular -en síntesis- el procedimiento de valoración de necesidad de atención temprana y los recursos de intervención de dicha atención temprana en los ámbitos sanitario, educativo y de servicios sociales; materias sobre las cuales ostenta competencias la Comunidad de Madrid.

- La Constitución Española contiene, entre sus principios rectores de la política social y económica -que, por mor de su artículo 53.3 informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos- tres, que son de aplicación al proyecto.

Así, el artículo 39, asegura la protección social, económica y jurídica a la familia, así como, la protección integral de los hijos.

El artículo 43 reconoce, por una parte, el derecho a la protección de la salud y por otra, establece que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

Por último, el artículo 49, consagra el deber de los poderes públicos de impulsar las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad.

- A nivel nacional, de toda la legislación promulgada en las materias que nos ocupan, citaremos solo las leyes más significativas:

Así, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, señala que *“las Administraciones Públicas, a través de sus Servicios de Salud y de los órganos competentes en cada caso, desarrollarán la promoción, extensión y mejora de los sistemas de detección precoz de discapacidades y de los servicios destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades o la intensificación de las preexistentes”* (artículo 18.18).

El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Y la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, establece, en su artículo 12, que *“las administraciones sanitarias, educativas y los servicios sociales competentes garantizarán de forma universal y con carácter integral la atención temprana desde el nacimiento hasta los seis años de edad de todo niño o niña con alteraciones o trastornos en el desarrollo o riesgo de padecerlos...”*.

- A nivel estatutario, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece en su artículo 26.1, apartado 23, la competencia exclusiva en materia de promoción y ayuda personas con discapacidad y demás grupos sociales necesitados de especial atención. Y en el apartado 24, la misma competencia en materia de protección y tutela de menores.

A su vez, el artículo 27.4 dispone que, la Comunidad de Madrid en el marco de la legislación básica del Estado, tiene competencia para el desarrollo legislativo en materia de sanidad e higiene. Y según el artículo 29, le corresponde la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades.

Todo ello sin olvidar que, la Comunidad de Madrid ostenta competencia exclusiva en materia de *“Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”* por mor del artículo 26.1.1.3 del citado Estatuto de Autonomía.

Además, en materia sanitaria, la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 15. b) que la Administración autonómica impulsará y

desarrollará *“los programas de atención a grupos de población de mayor riesgo y programas específicos de protección frente a factores de riesgo (...)”*.

En la materia de los servicios sociales, la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, incluye en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales (artículo 26. k) *“La atención temprana dirigida a niños de 0 a 6 años, que comprenderá la prevención, la detección precoz y el diagnóstico”*.

La Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, en su artículo 6, reconoce y garantiza el derecho a la inclusión social y a condiciones de vida digna de todos los niños, con especial atención de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

En el ámbito educativo, el Decreto 23/2023, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la atención educativa a las diferencias individuales del alumnado en la Comunidad de Madrid, recoge en el artículo 2. f), la prevención como garantía de la detección temprana de barreras para el aprendizaje y la participación en el sistema educativo.

A modo de corolario, podemos reiterar lo ya señalado en el Dictamen 170/15, de 15 de abril, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, sobre el proyecto de decreto por el que se regula la coordinación en la prestación de la atención temprana en la Comunidad de Madrid –Decreto 46/2015- y por esta Comisión Jurídica Asesora, en el Dictamen 8/2023, de 12 de enero, referido a la modificación del Decreto 46/2015, en los que se incidía en que la atención temprana de los menores comprende medidas tanto sanitarias, como educativas y de asistencia social, sobre las que, la Comunidad de Madrid ostenta competencias.

En definitiva, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid goza de competencias para la aprobación de la norma proyectada.

En cuanto a su aprobación, corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”*; y a nivel legal, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (Ley 1/1983), en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“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”*.

Por otro lado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general con voluntad de permanencia, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la Ley 1/1983.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general (en lo sucesivo, Decreto 52/2021).

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la

Comunidad de Madrid (LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo, que deberá publicarse en el Portal de Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria.

El plan normativo para la XIII legislatura fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 20 de diciembre de 2023, y sí contempla el proyecto de decreto que nos ocupa.

Respecto a la evaluación *ex post*, la Memoria indica que se analizará: a) la eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación; y b) agilización del procedimiento administrativo mediante el estudio de los tiempos medios de resolución.

Y que dicha evaluación *ex post*, se realizará por el centro directivo competente en materia de atención temprana y con carácter anual.

Por ello, podemos afirmar que se cumple la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora al respecto, que ha puesto de relieve la importancia de la evaluación *ex post* (Dictámenes 677/22, de 25 de octubre, 102/24, de 29 de febrero, o el más reciente, 392/25, de 21 de julio), *“ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro”*.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 5 del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello, para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En este punto, se ha cumplido lo dispuesto en la citada normativa ya que, por Resolución de la directora general de Atención a las Personas con Discapacidad de 20 de febrero de 2024, se acordó la apertura del trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto de decreto, que tuvo lugar del 29 de febrero al 20 de marzo de 2024, en el Portal de Transparencia (apartado “Consulta Pública”), y además, en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid.

Constan las alegaciones presentadas (trece, en total) por las entidades, asociaciones y colegios oficiales que se detallan en la Memoria. Aquí, es de destacar que -como señala la Memoria-, se ha dado traslado del proyecto de decreto al Consejo de Diálogo Social para su conocimiento, de conformidad con el artículo 3.1 y 2 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, sin que efectuara alegaciones.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, con competencias en materia de atención temprana, conforme al Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería. En concreto, se ha promovido por la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, por mor de su artículo 11.4.

Ahora bien, al tratarse de una norma que afecta a tres ámbitos competenciales diferentes, es de destacar que -en la fase de redacción del proyecto de decreto- se ha contado con la participación de los representantes en la Comisión Técnica del Centro Regional de Coordinación y Valoración Infantil (CRECOVI) de la Consejería de Sanidad y de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, la Memoria), se han elaborado cinco memorias, en la modalidad extendida, prevista en el artículo 7 del Decreto 52/2021, para reglamentos ejecutivos con un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro, como es el caso que nos ocupa.

Así, a lo largo del procedimiento, se ha ido actualizando su contenido, por lo que, de esta forma y como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria 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 se han ido incorporando las novedades más significativas a lo largo de la tramitación (artículo 7.5 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, firmada el 26 de junio del presente año, por la directora general de Atención a Personas con Discapacidad, se observa que contempla la necesidad y oportunidad

de la propuesta, así como, los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida, incidiendo en que era necesaria la promulgación de un nuevo decreto y no otra modificación al vigente Decreto 46/2015. Así, *“tras nueve años de aplicación de la norma y una modificación en el año 2023, se hace necesario abordar una nueva regulación normativa que incorpore todos los cambios procedimentales e innovaciones tecnológicas que se han ido implementado para mejorar la coordinación, calidad, eficacia y eficiencia del modelo de atención temprana desde la entrada en vigor de la norma, y que se concretan en el protocolo de coordinación de atención temprana y el registro único de atención temprana”*.

También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como, su adecuación al orden de distribución de competencias, y a los principios de buena regulación conforme al artículo 129 de la LPAC.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, se contiene una referencia al impacto económico y al llamado *test pyme* (artículo 7.3 a) del Decreto 52/2021) para destacar que el proyecto normativo no tiene impacto en la pequeña y mediana empresa, no tiene efectos sobre la economía en general, ni sobre el mercado y la competencia. Y ello por cuanto que *“sus efectos se circunscriben a regular la organización de la intervención integral de atención temprana, el procedimiento para la determinación y revisión de la necesidad de atención temprana, el procedimiento de acceso a la red pública de atención temprana de servicios sociales, así como la formación, investigación, innovación y calidad en atención temprana”*.

En cuanto al impacto presupuestario, la Memoria señala que el proyecto no tiene impacto presupuestario y su aprobación no supondrá incremento de medios materiales ni personales adicionales. En particular, se incide en que los recursos de atención temprana que

actualmente se prestan en el ámbito sanitario, educativo y de servicios sociales ya están dotados presupuestariamente, y no se incorporan nuevos recursos que puedan comprometer ejercicios futuros.

Asimismo, según la Memoria, y por lo que se refiere a las cargas administrativas, el proyecto normativo supone una reducción de éstas con una cuantificación estimada de 291.238 €.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales (artículo 7.3 c) del Decreto 52/2021), incluyendo la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Al respecto, se indica que el proyecto normativo genera un impacto positivo en este ámbito, tal como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, en su informe de 23 de octubre de 2024. Consta, asimismo, el examen del impacto por razón de género, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres; que, según el informe de la entonces Dirección General de Igualdad, de 24 de octubre de 2024, es positivo.

Así mismo, la Memoria describe los trámites seguidos y las consultas realizadas en la elaboración de la norma. Se deja constancia de las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas, o no, por el órgano proponente de la norma, y su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 7.4 b) del Decreto 52/2021. Resulta en este punto, especialmente destacable el análisis que se hace de las múltiples alegaciones que se han formulado durante el trámite de consulta pública

previa, y después, en el de información pública, así como, el esfuerzo de sistematización y contestación a las numerosas observaciones formuladas al proyecto.

5.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, han emitido sendos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/23, 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.

También ha emitido informe la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

Como ya hemos visto, se ha dado traslado del proyecto de decreto al Consejo para el Diálogo Social para su conocimiento, y según informa el viceconsejero de Economía y Empleo, de 21 de marzo de 2024, se ha recibido respuesta de CCOO y CEIM, manifestando que no realizan observaciones, y no se ha recibido respuesta de UGT-Madrid.

Conforme al artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y al artículo 21 h) del Decreto 229/23, de 6 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, se ha emitido el Informe 81/2024, de coordinación

y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Por otra parte, el Consejo de Consumo, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, informó favorablemente y sin observaciones el proyecto, en su sesión de 29 de octubre de 2024.

Es especialmente relevante por la sensibilidad de la materia de la que se ocupa el proyecto, el informe emitido por el delegado de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 30 de octubre de 2024, que se menciona en la Memoria.

Y además, el citado delegado efectuó al final de toda la tramitación del proyecto, el 9 de junio de 2025, unas recomendaciones en materia de protección de datos personales en relación al proyecto de decreto, conforme al 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 a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

Tal y como dispone el artículo 5.a) del Decreto 64/2001, de 10 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, se dio traslado del proyecto de decreto al citado órgano, que, por informe de 21 de enero de 2025, hace constar que no se formulan observaciones.

Así mismo, conforme al artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se han recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías, que han remitido escritos en los

que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, a excepción de las secretarías generales técnicas de la Consejería de Sanidad; Economía, Hacienda y Empleo; y de Educación, Ciencia y Universidades, que trasladan las observaciones realizadas por sus distintas direcciones generales y por la Inspección Educativa.

También consta emitido el informe de 17 de enero de 2025, de la Dirección General de Recursos Humanos; y conforme a la disposición adicional primera de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2025, dos informes de la Dirección General de Presupuestos: uno, de 5 de febrero 2025, en el que solicita que el proyecto se pronuncie sobre el efecto del silencio administrativo en el procedimiento de acceso a la red pública de atención temprana. Y el otro, de 4 de marzo de 2025, favorable, pero condicionado al parecer de la Abogacía General en esa materia.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento con el informe de 5 de febrero de 2025 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Finalmente, 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 prevé que dichos servicios emitan un informe preceptivo, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo.

Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 22 de mayo de 2025, formulando diversas observaciones -algunas de ellas de carácter esencial- algunas de las

cuales han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma, tal y como recoge la última Memoria.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC, el artículo 16.b) de la LTPCM y el artículo 9.2 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Así, resulta oportuno recordar la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2013 (recurso 4352/2011) que afirma *“la relevancia extrema a efectos de la validez de la disposición [de] los trámites que se dirigen a procurar y garantizar la participación ciudadana y la seguridad jurídica mediante su conocimiento público, sobre todo respecto de aquellas disposiciones que pueden afectar directamente al núcleo de intereses de los ciudadanos”*.

En el caso dictaminado, la Resolución de la directora general de Atención a Personas con Discapacidad de 21 de enero de 2025, por la que se sometió al trámite de información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de quince días hábiles (del 22 de enero al 12 de febrero de 2025).

En el trámite conferido, han formulado alegaciones nueve entidades y, como ya hemos indicado, han sido informadas con detalle, y valorada su incorporación al proyecto de decreto, en la Memoria.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Entrando ya al análisis del proyecto normativo, éste consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 50 artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

I. La parte expositiva ha de cumplir con el contenido que le es propio, por mor de la directriz 12 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005).

Al respecto, podemos decir, que resulta algo extensa, ya que de acuerdo con la citada directriz, la parte expositiva *“resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto”* y *“se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias y otras análogas”*.

En este sentido, podemos concretar que, para una disposición reglamentaria autonómica, no parece adecuado hacer la extensa mención que, en el apartado I, se hace de la normativa internacional, la cual resultaría más propia de la exposición de motivos de una ley.

Tampoco es necesario citar tantos antecedentes, sobre todo cuando son remotos, como es el caso del párrafo noveno del apartado I, relativo el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Acuerdo de 4 de julio 2013), recomendándose la supresión íntegra de este párrafo, ya que es suficiente la mención del acuerdo de 19 de junio de 2023 que se hace en el párrafo siguiente, que es al que, además, se acude para las definiciones que se hacen en el proyecto normativo.

En el mismo sentido, el párrafo del apartado I, en que se hace mención al Tercer Plan de Acción para Personas con Discapacidad 2012-2015, que, por su antigüedad, bien puede suprimirse.

Por otra parte, el extenso listado de leyes y normas del apartado I, es más propio de la Memoria del Análisis del Impacto Normativo que de una parte expositiva. Además, en particular, se hace mención a una norma de rango inferior al decreto, como es la Orden 2372/2023, de 25 de julio, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, que no se entiende bien por qué se menciona al mismo nivel que las leyes que se citan en ese apartado I, ni la conveniencia de su inclusión, por lo que se insta a suprimir dicho párrafo.

El apartado II de la parte expositiva, sí cumple con la función que le es propia, haciendo mención a los antecedentes normativos (Decreto 46/2015) y describiendo, la finalidad de la norma que se propone y las principales novedades que introduce.

Por último, el apartado III justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia.

Menciona también los trámites realizados, si bien cabe recordar que, de acuerdo con la directriz 13, solo deben destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación; sin embargo, no se menciona un trámite de relevancia como es el de audiencia e información pública; y en cuanto a los informes evacuados, solo es necesario citar los principales (como el del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, el Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia, o el de la Abogacía General) sin resultar necesario citar –cómo se hace en el antepenúltimo párrafo– todos los informes emitidos en la tramitación de la norma, lo que contradice la citada directriz 13.

II. La parte dispositiva consta de 50 artículos, agrupados en cinco capítulos.

El capítulo I, lleva por título “Disposiciones Generales” y principia con el artículo 1, relativo al objeto de la norma, esto es, la organización de la actuación en la atención temprana, en los ámbitos sanitario, educativo y de servicios sociales, así como, la coordinación entre los organismos y entidades de aquéllos. Además, se recoge como novedad - respecto del Decreto 46/2015- la mención a los procedimientos para determinar la necesidad de atención temprana y para acceder a la red pública de centros de atención temprana.

La definición de la atención temprana se contiene en el artículo 2, en los términos del vigente Decreto 46/2015.

Si bien, en línea con lo manifestado en el informe de la Subdirección General de Inspección Educativa durante la tramitación del proyecto, hemos de señalar que el uso del término “*holístico*” referido al desarrollo, es inadecuado, ya que una norma con rango de ley, como es del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, emplea en su artículo 13, la expresión “*integral*” y no “*holística*”.

La Memoria justifica el mantenimiento de este término porque es la que emplea la “hoja de ruta” de la resolución del Consejo Territorial en su Acuerdo de 19 de junio de 2023. Esta justificación no es adecuada, ya que dicha resolución no tiene rango normativo y no puede prevalecer sobre un término empleado en una norma con rango legal.

Además, el informe de legalidad de la propia consejería proponente de la norma, no utiliza dicho calificativo, sino que utiliza en todas las

ocasiones, el adjetivo *integral* para referirse a la acción administrativa en la atención temprana.

En adición a ello, el término “holístico” se antoja grandilocuente, por lo que es de recordar que la directriz 101, aconseja emplear un lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible. El holismo es, según el diccionario de la Real Academia Española “*la doctrina que propugna la concepción de cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen*”.

Por todo lo expuesto, se recomienda sustituir la expresión “*desarrollo holístico*” por “*desarrollo integral*” de los menores de seis años, lo que, además, facilitaría la comprensión del texto.

El artículo 3 se refiere a los destinatarios de la atención temprana, y contiene, en el apartado 1, la regla general: los menores de seis años que tengan “*alteraciones en su desarrollo, con discapacidad o riesgo de padecerla o en situación de dependencia, residentes en la Comunidad de Madrid, así como su familia y su entorno, en los términos previstos en esta norma*”; y dos excepciones a dicha regla, en los apartados 2 y 3.

La primera -contenida en el apartado 2- es para los niños que, habiendo cumplido seis años, tengan necesidades educativas especiales y se encuentren cursando el segundo ciclo de Educación Infantil, con aplicación de la medida de flexibilización de las enseñanzas solicitada en el primer ciclo de Educación Infantil (hasta 3 años). Se permite que estos niños puedan mantener la atención temprana hasta la finalización de la etapa de Educación Infantil, siempre que no se hubiera solicitado, ni se fuera a solicitar la revisión de la citada medida de flexibilización.

Ello debe ponerse en relación con lo dispuesto en la Orden 1190/2021, de 29 de abril, de la Consejería de Educación y Juventud, por la que se regula la medida de permanencia de un año más en el primer ciclo de la etapa de Educación Infantil, así como la extinción de la

medida de permanencia de un año más en la etapa de Educación Infantil en la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la segunda excepción al límite de la edad, es la contemplada en el apartado 3, respecto a la cual, se observa que la redacción propuesta a este órgano consultivo, ha seguido la consideración esencial que formuló la Abogacía General en su informe, para garantizar la seguridad jurídica conforme al artículo 9.3 de la Constitución Española y el artículo 129.4 de la LPAC. En efecto, se concreta que es para los niños que, habiendo cumplido los seis años, se haya previsto su incorporación a la enseñanza obligatoria en la modalidad de escolarización en centros de Educación Especial o en unidades de Educación Especial en centros ordinarios, podrá mantener su permanencia en el servicio de atención temprana hasta su incorporación a la enseñanza obligatoria en dicha modalidad.

El artículo 4, contiene un extenso listado de los principios rectores que informan la atención temprana (quince en total), iniciándose con el primero y esencial, que es el interés superior del menor, y siguiendo con la prevención, la atención personalizada e integral, la intervención profesional especializada, la imprescindible participación de la familia, la accesibilidad universal, la inclusión, gratuidad, igualdad, equidad, la responsabilidad pública, la coordinación y colaboración, la proximidad, la calidad y la innovación tecnológica.

Respecto a dichos principios, sería conveniente en la letra c), suprimir la expresión “de calidad” en la atención personalizada, por cuanto que la calidad ya se contiene expresamente en la letra n).

Respecto del artículo 5, que se refiere en su apartado 1 a la finalidad de la norma, y en el apartado 2, a sus objetivos, mencionándose hasta siete, no se efectúa reproche jurídico. Tan solo

reiterar la recomendación realizada para el artículo 2, de sustituir la expresión “desarrollo holístico” por “desarrollo integral” del menor.

El artículo 6 detalla un listado de las actuaciones que comprende la atención temprana, que van desde la prevención de las situaciones de riesgo y el diagnóstico de las alteraciones del desarrollo del menor, hasta la revisión, en su caso, de las actuaciones desarrolladas, pasando por la evaluación de las necesidades del menor y la orientación y apoyo a la familia.

Solo añadir que, aun cuando es materia de técnica normativa, la expresión “*transdisciplinar*” de la letra e), debe suprimirse pues esa palabra no está recogida en el Diccionario de la Real Academia Española; y, además, porque ya figura antes la expresión lingüística adecuada para la atención *interdisciplinar*.

El artículo 7 contiene los tres niveles de intervención, todos ellos son relativos a la prevención: primaria, secundaria y terciaria; cada uno de ellos con un objetivo propio que se detalla.

Se ha incluido en la letra b), la derivación de los menores a través del registro único de Atención Temprana entre los tres sistemas (el sanitario, el educativo y el de servicios sociales), lo cual debe ponerse en relación con el artículo 25 del proyecto, relativo a la derivación al sistema de atención temprana.

El artículo 8, cierra este primer capítulo, explicitando las tres modalidades en que se desarrolla la intervención temprana, a saber, la atención directa, la socio-familiar y la relativa al proceso de escolarización, detallándose lo que comporta cada una de ellas.

Como señala la Memoria, y para diferenciar las actuaciones propiamente dichas, de las meras orientaciones y pautas de los profesionales a las familias de los menores, se ha especificado que la

atención directa incluye las pautas dirigidas a la familia en el momento de la intervención con el menor, mientras que, las actuaciones que conforman la atención socio-familiar estarían relacionadas con las necesidades que se detectan en el proceso de evaluación previa del menor y su entorno familiar.

El capítulo II del proyecto lleva por título la “Organización de la intervención integral de atención temprana”, que a su vez se divide en tres secciones, y desarrolla, conforme a la finalidad de la norma, las actuaciones en los tres ámbitos: sanitario, educativo y social.

La sección 1ª versa sobre la distribución competencial.

El artículo 9, se refiere a las competencias y actuaciones en el ámbito sanitario, enumerando hasta siete, siendo especialmente relevante la derivación del menor a la unidad de valoración del centro base del CRECOVI, observándose que, en su redacción, se ha seguido lo recomendado en el informe de Coordinación y Calidad Normativa.

El artículo 10 contiene las competencias y actuaciones en el ámbito educativo; y el 11, las propias del ámbito de servicios sociales, sin que haya de hacerse reproche jurídico. Respecto de este último precepto, se ha incluido la recomendación de la Abogacía General en la letra b), relativa a la tramitación y resolución del procedimiento de la revisión, de oficio o a instancia de los representantes legales, de la necesidad de atención temprana. Es preciso introducir una coma, tras la palabra *revisión*, ya que aquí se emplea para revisar -ya sea de oficio por la Administración o a instancia de parte- una resolución en el ámbito de la tramitación de la atención temprana, conforme al artículo 34 del proyecto. Y aquí, el proyecto no se está refiriendo al procedimiento de revisión de oficio regulado en el artículo 106 de la LPAC como instrumento jurídico para la revisión de disposiciones y actos nulos que han ganado firmeza.

La sección 2ª se ocupa de los medios y órganos de coordinación y colaboración, y se inicia con la más que oportuna mención en el artículo 12, a los principios de coordinación y colaboración interdisciplinar tanto entre los profesionales de los tres niveles (sanitario, educativo y de servicios sociales) como entre los órganos administrativos y los medios (CRECOVI, Protocolo de coordinación de atención temprana, y el Registro único de atención temprana).

El artículo 13 es relativo al CRECOVI, órgano colegiado, adscrito a la consejería competente en materia de Servicios Sociales; enunciando su organización (en el Pleno, en la Comisión Técnica de Atención Temprana y en la Unidad de Valoración del centro base) y mencionando sus funciones. Todo lo cual se regula en los artículos siguientes que tienen un marcado carácter organizativo.

Así, el artículo 14 regula la composición y funciones del Pleno, integrando por miembros de los tres ámbitos (social, educativo y sanitario) al que se añaden tres miembros de las entidades más representativas de los colectivos de personas con discapacidad, a propuesta del Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid.

Los apartados 3 y 4, establecen que la presidencia será ejercida por el titular de la dirección general con competencias en materia de Atención Temprana, y el secretario, será un funcionario de la consejería competente en materia de Servicios Sociales, designado por el presidente.

En cuanto a la periodicidad de las reuniones, el apartado 6 mantiene la actual periodicidad del Decreto 46/2015: se estipula que el Pleno se va a reunir *“al menos una vez al año”* (aun cuando pueden convocarse más reuniones de forma extraordinaria), y si bien es ésta una cuestión de oportunidad, no podemos menos que manifestar que se trata del órgano con más atribuciones y capacidad de decisión, y esta

periodicidad anual se compadece mal con las finalidades de la norma proclamadas en la parte expositiva (II) “*de mejorar la eficacia y eficiencia del modelo de atención temprana*”, y con el pretendido cumplimiento del plazo de tres meses para resolver el procedimiento de valoración de la necesidad de atención temprana, establecido en el artículo 33.2 del proyecto.

Por lo demás, la regulación es conforme a la normativa de los órganos colegiados establecida en los artículos 15 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

El artículo 15, versa sobre la composición y las funciones de la Comisión Técnica de Atención Temprana, y en su apartado 5, se establece que se reunirá al menos dos veces al año, por lo que en este punto se modifica la regulación actual: de las cuatro veces del vigente Decreto 46/2015, se pasa a dos.

La Memoria señala que, durante los nueve años de funcionamiento de este órgano colegiado, “*se ha evidenciado que es suficiente una reunión en el primer semestre para organizar el desarrollo de las actuaciones y otra reunión en el último trimestre para hacer balance de la actuación anual y elevar al Pleno las líneas de acción de atención temprana para el ejercicio siguiente*”.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, desde la reforma realizada por el Decreto 5/2023, de 1 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 46/2015, se ha reducido el plazo para resolver el procedimiento para determinar la necesidad de atención temprana, de seis a tres meses (plazo que se mantiene en el proyecto) por lo que parece, cuanto menos contradictorio, reducir a la mitad el plazo para resolver un procedimiento, pero con la mitad de las reuniones que, actualmente, realiza esa Comisión Técnica del CRECOVI.

En adición a ello, el proyecto de decreto incrementa las atribuciones actuales, ya que como luego veremos, una vez realizada la derivación del menor, se puede de oficio iniciar otros dos procedimientos cuales son los de reconocimiento del grado de discapacidad, y el de declaración de dependencia. Incrementar las funciones de la Comisión Técnica de Atención Temprana, y a la vez, reducir sus sesiones actuales a la mitad, resulta difícil de entender en la práctica, máxime cuando a partir de la entrada en vigor del proyecto el silencio administrativo -después de tres meses sin resolver- es positivo.

Y ello, además de lo ya señalado al referirnos a la periodicidad del Pleno, que casa mal con los principios que se desea cumplir de “*mejorar la eficacia y eficiencia del modelo de atención temprana*”.

Por último, el artículo 16, relativo a las funciones de la Unidad de Valoración del centro base CRECOVI, siendo la primera y principal, de valorar la necesidad de atención temprana y, en su caso, del grado de discapacidad y dependencia de los menores de seis años.

Con respecto a la normativa vigente, se añade (letra d) la función colaborativa para establecer el orden de prelación de los menores dentro de la lista de demanda para acceder a la red pública de atención temprana.

Ahora bien, tal y como pone de manifiesto la Abogacía General en su informe, no se ha concretado de qué modo o manera va a ejercerse esta colaboración; cuando es lo cierto que es la dirección general competente en materia de Atención Temprana la que ha de resolver sobre el orden de prelación de los menores que demanden acceder a la red de atención temprana. En efecto, en el acceso a la red pública de atención temprana (capítulo IV del proyecto de decreto), no se establece expresamente de qué modo la Unidad de Valoración del centro base CRECOVI colaborará con la dirección general competente en materia de

atención temprana, por lo que llegamos a la misma conclusión de que sería aconsejable aclarar este extremo.

La Memoria nada dice al respecto tal observación, por lo que se reitera esta observación; o bien, se insta a suprimir esta letra d), por cuanto que el principio de colaboración ya está expresamente establecido en el artículo 12 para todos los órganos y entidades en el marco de la atención temprana.

El artículo 17, es relativo al Protocolo de coordinación de atención temprana. Se define como el documento que describe las actuaciones que deben llevar a cabo los profesionales de los ámbitos sanitario, social y educativo, en las diferentes fases del proceso de intervención con el menor.

Será aprobado por el Pleno del CRECOVI y publicado en el portal web de la Comunidad de Madrid, y se revisará cada año. En este último aspecto, la redacción ha seguido la recomendación de la Abogacía General indicando que, si bien la propuesta de actualización y revisión partirá de la Comisión Técnica de Atención Temprana, la aprobación deberá hacerse por el Pleno.

El registro único de Atención Temprana se regula en el artículo 18 y no es propiamente un registro sino un sistema de interoperabilidad administrativo que integra los sistemas de información de los profesionales del ámbito sanitario, educativo y de servicios sociales, para crear un repositorio único y común con información de las actuaciones que llevan a cabo los profesionales que participan en las diferentes fases de la atención temprana.

Deben destacarse tres aspectos:

- Uno, como señala la Memoria, es que el desarrollo de este sistema de interoperabilidad lo realiza la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, adscrita a la Consejería de Digitalización.

- Otro, que como dicho sistema tiene datos personales, debe cumplir lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad. Esto es, que le será de aplicación lo dispuesto 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 en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales; o, en su caso, la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

Así lo señala el apartado 3 del citado artículo, que contiene, además, la adecuada remisión en materia sanitaria al cumplimiento de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

- El tercero, es que constan incorporados al procedimiento de elaboración del proyecto normativo, los dos informes del delegado de Protección de Datos, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, que será la responsable funcional del registro, como indica el último apartado del artículo 8.

La sección 3ª se ocupa de los recursos de intervención en la atención temprana, y principia con el artículo 19 que define la red integral de atención temprana como el conjunto de actuaciones,

prestaciones, recursos, tratamientos, ayudas y demás medios de atención dirigidos tanto a los menores, como a sus familias y también a su entorno, en el triple ámbito de actuación: sanitario, educativo y de servicios sociales.

El artículo 20, enumera con detalle los recursos de la atención temprana en el ámbito sanitario, tanto a nivel de Atención Primaria como de la red de hospitales.

En el ámbito educativo, se contienen en el artículo 21, y en el 22, los de servicios sociales.

Los centros de la red pública de atención temprana se definen en el artículo 23, como un recurso especializado, integrado por los equipos multidisciplinares para el tratamiento del menor, su familia y su entorno, pudiendo ser tanto públicos como privados.

El artículo siguiente establece que el objetivo de los centros es la organización de los recursos necesarios y enumera sus funciones en particular las relativas al programa de atención individual (PAI) según las necesidades del menor. Y detalla los tres niveles de intervención: individual con el menor, familiar y comunitario.

El capítulo III se titula “Procedimiento para la determinación y revisión de la necesidad de atención temprana”.

El artículo 25, contiene la novedad de la derivación al sistema de atención temprana -con carácter previo- a la iniciación del procedimiento. Se efectuará con el fin de determinar la necesidad de atención temprana del menor, y únicamente podrán hacerla los profesionales sanitarios (en los términos del apartado 3) y los del ámbito educativo (en los términos del apartado 4). En todo caso, la derivación se

hará a la unidad de valoración del centro base CRECOVI y a través del registro único de Atención Temprana.

El apartado 2 establece el plazo, que será hasta tres meses antes del cumplimiento de los seis años de edad del menor, y deberá llevarse a cabo en la forma indicada en el Protocolo de coordinación de la atención temprana. En este punto, la Memoria explica que el término de los tres meses antes de cumplir 6 años, viene dado porque esta es la edad límite para recibir la atención temprana. Y que ello no es contradictorio con lo dispuesto en el artículo 3 del proyecto. En efecto, la explicación es adecuada ya que hay una posible excepción al límite de la edad, que permite la permanencia en el servicio de atención temprana una vez cumplidos los seis años, siempre y cuando el menor ya haya accedido a la red pública de atención temprana, pero no cuando todavía se encuentre el proceso de valoración en el CRECOVI.

El apartado 3, señala que *“los profesionales sanitarios del Servicio Madrileño de Salud atendiendo al diagnóstico del menor, podrán realizar una solicitud preferente u ordinaria de derivación al sistema de atención temprana siempre que el menor cumpla con los criterios contemplados en el informe de derivación que se remite a través del Registro Único de Atención Temprana, y la intervención sanitaria que en su caso estuviera recibiendo el menor, fuera complementaria con el servicio de atención temprana en el ámbito de servicios sociales”*.

Respecto de este apartado del artículo 25, la Abogacía General ya realizó una serie de observaciones con carácter de consideración esencial; observándose ahora, que la Memoria realiza una justificación de la diferencia en el modo de proceder para la derivación dependiendo de si la realizan los profesionales sanitarios o los del ámbito educativo.

La Memoria señala al respecto que *“tras la aprobación del Decreto 46/2015, de 7 de mayo, se crearon dos grupos de trabajo formados por representantes de las tres consejerías competentes en materia de atención*

temprana, para definir el contenido del informe de derivación y el diagnóstico precoz.

En el ámbito sanitario se diseñó el informe que contiene los diversos diagnósticos clínicos susceptibles de generar una derivación al servicio de atención temprana, ordenados por gravedad y diferenciados entre preferentes u ordinarios. Este informe de derivación se ha integrado en el Registro Único de Atención Temprana, y los profesionales sanitarios, cuando precisan realizar una derivación al CRECOVI, acceden al informe de derivación para marcar el diagnóstico que proceda según la gravedad que presente el menor.

En el ámbito educativo, los profesionales de las áreas de orientación no detectan las necesidades educativas de un menor según diagnósticos clínicos sino mediante signos de alarma detectados en el aula que tienen que contrastar y definir a través del informe de evaluación psicopedagógica. Este documento es la base de su toma de decisión y el contenido de éste se plasma en el informe de derivación que envían a través del Registro Único de Atención Temprana”.

Esta justificación es adecuada, explicando que el apartado 3 del artículo 25 debe ponerse en relación con el informe de derivación que ya realizan los profesionales sanitarios atendiendo al criterio de la gravedad del menor, criterio por el que efectuarán una solicitud de derivación que será, bien preferente, bien ordinaria.

Sin embargo, lo establecido en el apartado 4, sigue sin concretarse ni definirse. Dicho apartado establece lo siguiente:

“Los profesionales de la red de orientación especializada autorizados por la consejería competente en materia de educación, podrán realizar una solicitud de derivación al sistema de atención temprana, cuando finalizada la evaluación psicopedagógica se detecte que un

menor escolarizado en modalidad de escolarización en centros ordinarios, requiere la adopción de medidas educativas que sean complementarias con el servicio de atención temprana en el ámbito de servicios sociales”.

No se precisa en el texto ni se justifica en la Memoria quiénes son “*esos profesionales de la red de orientación especializada autorizados por la consejería competente en materia de educación*”, que son los que pueden realizar la solicitud de derivación al sistema de atención temprana. Además, vemos que esta expresión se reitera en el artículo 31.2.a) y 3.a) del proyecto de decreto.

Al respecto, si bien habría sido deseable una mayor concreción, es lo cierto que la Memoria realiza una justificación adecuada: “*la referencia a los profesionales de la red de orientación especializada, sin mayor concreción, obedece a que se trata de una materia objeto de regulación en la normativa sectorial educativa sujeta a posibles actualizaciones que podría afectar al contenido del presente proyecto de decreto*”.

El penúltimo párrafo nos resulta de difícil comprensión, ya que no se sabe si regula algo independiente de los dos párrafos anteriores (relativos a la derivación por los profesionales sanitarios y los del ámbito educativo, respectivamente) o complementario de ambos, ya que menciona una intervención sanitaria o educativa *complementaria* con el servicio de atención temprana, pero en el ámbito de servicios sociales; y no se dice más que es aquella “*que está orientada a favorecer la evolución y desarrollo integral de los menores*” -lo que a su vez, es la misma finalidad general que tiene toda la atención temprana- y lo único que se advierte es “*que no puede duplicar las terapias previstas en el artículo 41.2.a)*”.

Se echa en falta una mayor concreción de lo que es esta intervención *complementaria*, o una explicación adecuada en la Memoria. O bien, que se suprima dicho apartado puesto que ya existen unas

terapias que componen los tratamientos de la red pública de atención temprana en el artículo 41.2 a) del proyecto.

Por último, el apartado 6, señala un aspecto esencial en el procedimiento, cual es que, una vez realizada esa derivación, el profesional -sea el del ámbito educativo sea el del sanitario- informará a los representantes legales del menor, que el siguiente paso que deben realizar es la presentación de la solicitud de valoración de atención temprana, lo que nos lleva al artículo 26 del proyecto.

Pero obsérvese que nada se prevé si los padres o representantes legales del menor no realizan esa solicitud. Por otra parte, como dice la Memoria, si hay una solicitud a instancia de parte sin que exista la previa derivación, aquélla sería inadmitida.

Consideraciones ambas que sería necesario aclarar con la adición de un apartado en el artículo 25 o en el 26, que detalle las consecuencias tanto de la falta de presentación de la solicitud (cuando previamente exista la derivación) como las de la presentación de la solicitud directamente por los progenitores sin existir la previa derivación.

Es de advertir que con esta nueva reglamentación que se pretende, la derivación al sistema de atención temprana es de carácter previo a la presentación de la solicitud de incoación del procedimiento para su valoración, quedando supeditada ésta a aquélla; frente al sistema vigente de inicio del procedimiento, únicamente a instancia de parte del artículo 16 del Decreto 46/2015.

Así pues, estaríamos ante una suerte de procedimiento mixto, iniciado por la Administración y que requiere ser completado con la solicitud presentada por los padres o los representantes legales del menor, de forma y manera necesaria.

Esta consideración es de carácter esencial.

En relación directa con el último apartado del artículo 25, el artículo 26 señala que *“el procedimiento para determinar la necesidad de atención temprana se iniciará a instancia de parte, una vez se haya producido la derivación sanitaria o educativa a través del Registro Único de Atención Temprana y los representantes legales del menor, presenten solicitud de valoración dirigida a CRECOVI”*.

Como se indica en la Memoria, se establece como condición previa que antes ha tenido que producirse la derivación sanitaria o educativa a través del registro único de Atención Temprana, para que a continuación, los representantes legales del menor, presenten solicitud de valoración dirigida al CRECOVI.

El artículo 27 concreta aspectos de la presentación de la solicitud y la forma en que ha de hacerse, en un modelo normalizado, en cualquiera de los lugares del artículo 16.4 b) de la LPAC o en el portal de internet de la Comunidad de Madrid, y deberá ir firmada -con carácter general- por los dos representantes legales del menor, con las excepciones previstas en el propio precepto.

Es el apartado 2 del artículo 27, el que contiene una de las novedades que permite a la Administración -tras la presentación de la solicitud por los representantes legales del menor- iniciar el procedimiento de reconocimiento del grado de discapacidad y en su caso, del reconocimiento de la situación de dependencia, salvo que aquéllos se opongan.

La redacción que se nos propone se ha clarificado, tras las observaciones, más que oportunas, realizadas en su informe por la Abogacía General, en el sentido de que habría de aclararse si estamos ante un único procedimiento o ante tres procedimientos de tramitación simultánea. No es ocioso recordar lo señalado en dicho informe *“si se*

optase por unificar los procedimientos, en el sentido de tramitar un solo procedimiento para las tres cuestiones referidas, se derivarían relevantes incongruencias de difícil resolución, como consecuencia de la necesidad de tener que observar las distintas normas sectoriales aplicables (Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad; y el Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid), en ocasiones de difícil o imposible armonización”.

Y ello por cuanto que los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y del grado de discapacidad tienen plazos distintos de resolución (seis meses) del que ahora nos ocupa (tres meses), los efectos del silencio administrativo también difieren, amén de otras circunstancias jurídicas, todo lo cual hace inviable decir que estemos ante un único procedimiento.

En consecuencia, el procedimiento que nos ocupa es el de atención temprana, en el que se permite a la propia Administración iniciar los otros procedimientos (de grado de discapacidad y de reconocimiento de dependencia) según la situación del menor, evaluada por el equipo multiprofesional de valoración infantil. Así, es adecuada la redacción que ahora se propone, del último párrafo del apartado 2: “*ambos procedimientos se registrarán y resolverán por la normativa reguladora de cada uno de ellos, con las especialidades previstas en el presente decreto*”.

Por lo demás, los apartados 4, 5 y 6 del artículo 27, reproducen aspectos que ya regula la LPAC u otras normas, como es el derecho de los interesados a no aportar documentos que estén ya en poder de la Administración (artículo 53.1.d) de la LPAC), o que la Administración

pueda consultar o recabar dichos documentos, salvo oposición expresa del interesado, o la posible aportación de más documentos por los interesados a lo largo del procedimiento, cuestiones éstas que podrían suprimirse puesto que la LPAC es la ley que rige, con carácter general, para los procedimientos administrativos.

El artículo 28, detalla la documentación a presentar para la solicitud de valoración inicial de la necesidad de atención temprana, especificando y distinguiendo para el caso de que exista oposición a la consulta de los datos, de si no la hay.

Sin embargo, pese a que el artículo 27.5 del proyecto establece el derecho a no presentar los *“documentos que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas”* conforme a la LPAC, se exige la presentación del libro de familia en el artículo 28.1 b).

Lo aducido en la Memoria del motivo por el que sigue exigiéndose la presentación del libro de familia es que *“según información facilitada por la Subdirección General de Administración Electrónica de la Consejería de Digitalización no se ha desarrollado por el momento un servicio de interoperabilidad ICDA en la Comunidad de Madrid que permita consultar la tarjeta sanitaria ni tampoco hay habilitado un sistema de consulta con el Ministerio de Justicia de la certificación del libro de familia”*.

En este punto, no podemos dejar de recordar que la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, suprimió el libro de familia por lo que, conforme a su artículo 80, la obtención de los datos que constan en el mismo deberá obtenerse por la Administración autonómica madrileña de forma electrónica y, solo si ello no es posible, mediante la exigencia de certificación (cfr. Dictamen 51/2016, de 28 de abril).

Por otra parte, llama la atención la exigencia de presentación de la letra f) *“certificado bancario que reconozca al menor como titular de la*

cuenta bancaria, solo necesario para el reconocimiento de la situación de dependencia”, ya que los menores de edad -por sí solos- no pueden tener una cuenta bancaria, por lo que se insta a revisar la redacción.

El artículo siguiente -el 29- es relativo a la posibilidad de subsanación, en los términos previstos en el artículo 68 de la LPAC.

El artículo 30 versa sobre la cita para la valoración de la necesidad de atención temprana del menor, que será, con carácter general, en las dependencias del CRECOVI, salvo que el equipo multiprofesional considere más conveniente realizar una valoración no presencial.

En este aspecto, se han seguido las recomendaciones de la Abogacía General para el apartado 1, concretando cuando puede realizarse la valoración de forma no presencial: *“si la documentación que conste en el expediente o que esté disponible en los sistemas de información de los servicios públicos de salud, servicios sociales y educación, aporta información objetiva y suficiente para realizar la valoración”.*

Sin embargo, se mantiene la misma redacción del apartado 2, que genera cierta confusión: *“En cualquier caso, y conforme a la normativa en vigor, la valoración de la situación de dependencia de los menores de tres años se realizará en la sede del CRECOVI y la valoración de los menores entre tres y seis años se realizará en su residencia habitual”.*

En efecto, si el título del artículo 30 es *“Citación para la valoración de la necesidad de atención temprana”*, no se entiende bien por qué se regula la valoración de la situación de dependencia, y nada se dice respecto de la de la discapacidad. Esto último se contradice con lo dispuesto en el artículo 31.2 b) que permite realizar la valoración de la discapacidad en la misma cita que la de atención temprana.

Item más, la distinción entre la valoración de los menores de 3 años en el CRECOVI, y la de los mayores de tres años, pero menores de seis, en su residencia habitual, parece que es solo para la situación de dependencia, y obsérvese que no se contempla la posibilidad de la valoración no presencial.

La Memoria no comenta nada respecto del artículo 30; y es de advertir lo ya señalado en el informe de la Abogacía General para el caso de valoración del grado de discapacidad de forma no presencial, que ha de ser conforme al artículo 8.3 del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, a saber:

“Cuando las especiales circunstancias de las personas interesadas así lo aconsejen, el órgano competente para resolver, de oficio o a instancia de la persona interesada, podrá acordar que el equipo multiprofesional realice la valoración por medios no presenciales o telemáticos, quedando garantizada en todo caso la accesibilidad universal y considerando los factores contextuales y ambientales en el entorno habitual de residencia de la persona conforme al anexo VI.

En el seno de la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Discapacidad se elaborará y revisará la relación de circunstancias especiales que puedan dar lugar a la aplicación de lo contenido en el párrafo anterior”.

Y la Resolución de 17 de mayo de 2023, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento para la Valoración del Grado de Discapacidad, relativo a las circunstancias especiales que pueden dar lugar a la valoración del grado de discapacidad por medios no presenciales o telemáticos, cuyo contenido ha de respetarse.

En consecuencia, debe revisarse la redacción del apartado 2.

El artículo 31 se ocupa de la valoración de la necesidad de atención temprana, que se realizará por el equipo multiprofesional de valoración infantil, en la Unidad de Valoración del centro base CRECOVI. Y se detallan las tres posibilidades en las letras a), b) y c) del apartado 2, relativas a las actuaciones de inicio del proceso de evaluación psicopedagógica, las de valoración del grado de discapacidad y las de valoración de la situación de dependencia, respectivamente. Respecto a la frase “*los profesionales de la red de orientación especializada autorizados por la consejería competente en materia de educación*” contenida dos veces en este artículo 31, nos remitimos a lo ya manifestado al respecto del artículo 25.4.

El apartado 3 detalla las funciones del equipo multiprofesional de valoración infantil y por una mejor sistemática de todo el artículo, sería mejor enunciar primero las funciones de dicho equipo y después hacer la referencia a las situaciones que puede apreciar. Si se sigue esta recomendación el actual apartado 2, pasaría a ser apartado 3, y viceversa. Por lo demás, se han incorporado algunas de las observaciones de la Abogacía General que mejoran la redacción del texto y aclaran su contenido.

Al respecto de la expresión final de las letras b) y c) del actual apartado 2 (“*se resolverá este procedimiento de conformidad con su normativa reguladora, siempre que la familia no se oponga a ello en la solicitud de valoración inicial de atención temprana*”), cuya redacción se mantiene. La justificación que se hace en la Memoria es suficiente, ya que se explica que cada procedimiento (el de reconocimiento de la situación de dependencia y el del grado de discapacidad) se rigen por su normativa propia. Y podemos volver a reiterar que no se puede resolver en un único acto, los tres procedimientos, sino solo el de la atención temprana.

El artículo 32 regula lo relativo al dictamen de necesidad de atención temprana, estableciéndose en su apartado 1, la composición de la Comisión de Valoración cuya presidencia ostenta el director de la Unidad de Valoración, y sus funciones en relación con la necesidad de atención temprana y en particular, la emisión del dictamen de necesidad de atención temprana.

Respecto de la letra d) es oportuna la mención al Protocolo de coordinación de atención temprana y a (la) gravedad y situación social del menor. Ahora bien, si acudimos al Protocolo de coordinación de atención temprana -que es del año 2023- vemos que regula en su artículo 4.2.2, los criterios de prioridad en la adjudicación de plazas en la red pública de atención temprana del ámbito de servicios sociales. Sin embargo, no se encuentran en dicho protocolo los criterios de derivación -preferente u ordinaria- de los servicios sanitarios o educativos; y la redacción que se nos propone sigue sin concretarlos como le instaba la Abogacía General.

La justificación que hace la Memoria es que *“en la medida que los criterios para determinar la preferencia en la derivación puede ser objeto de modificación en el seno de la comisión técnica de CRECOVI, se considera más adecuado recoger estos criterios en el protocolo de coordinación de atención temprana para evitar modificaciones de la presente disposición normativa”*. Pero como hemos visto, actualmente no los recoge.

En consecuencia, parece que la Memoria se refiere a un futuro protocolo, cuando se revise el actual, el que contenga los criterios de puntuación, dejándose mientras tanto a criterio de la comisión técnica del CRECOVI, eso sí, atendiendo a *la gravedad y la situación social* del menor.

El apartado 2, detalla el contenido del dictamen de necesidad de atención temprana, incorporando la observación de la Abogacía General

de incluir el plazo de validez del dictamen; así como, el carácter del mismo: estimatorio, con las indicaciones bien de tratamiento terapéutico, bien de recibir apoyo y seguimiento; o desestimatorio, de la necesidad de atención temprana.

La resolución del procedimiento se contiene en el artículo 33 del proyecto, que señala que aquél finalizará con resolución expresa y lógicamente, en función del contenido del dictamen emitido.

El plazo para resolver y notificar, es de tres meses, y su cómputo se inicia en el momento en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Comunidad de Madrid, circunstancias ambas que fueron aprobadas con la modificación del vigente Decreto 46/2015, operada por el Decreto 5/2023, de 1 de febrero.

El apartado 3 reitera lo dispuesto en el artículo 22 de la LPAC para la suspensión de procedimientos. Y el apartado 5, recuerda que la resolución no pone fin a la vía administrativa y, por tanto, se recuerda el régimen de recursos previsto en la LPAC (artículo 121 y 122).

Lo decisivo y novedoso de este proyecto es el carácter positivo del silencio, del apartado 4 del artículo 33, redactado conforme a la consideración esencial formulada por la Abogacía General.

Así las cosas, la disposición legal a la que ha de acudirse para resolver el carácter del silencio administrativo es a la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos, y en concreto a su anexo. Y éste no contempla específicamente el efecto del silencio en el procedimiento de valoración de la necesidad de atención temprana, ni su plazo máximo de resolución, sino que se refiere únicamente al efecto desestimatorio del silencio pero en el procedimiento de reconocimiento de grado y nivel de dependencia, y en el procedimiento para la

determinación del Programa Individual de Atención, siendo en ambos casos, el plazo máximo de resolución de seis meses, mayor que el plazo de tres meses contemplado en ya en el vigente Decreto 46/2015 y en el artículo proyectado para el procedimiento de valoración de la necesidad de atención temprana.

En este punto, nos remitimos a lo que esta Comisión Jurídica Asesora ya señaló en el Dictamen 8/23, y el entonces Consejo Consultivo en el Dictamen 170/15.

Por tanto, como la Ley 1/2001 no ha sido modificada, al no contener previsión alguna sobre el procedimiento de resolución de la atención temprana, ha de acudirse al artículo 24.1 de la LPAC.

Por todo ello, el sentido estimatorio del silencio administrativo establecido con claridad en el artículo 33.4 del proyecto dictaminado es acorde a lo dispuesto en el 24 de la LPAC. En consecuencia, es de advertir que, en el caso de no dictarse y notificarse resolución del procedimiento de valoración de la necesidad de atención temprana en el plazo de tres meses, el efecto del silencio es estimatorio.

El artículo 34 establece con carácter general, la revisión de la necesidad de atención temprana, que puede darse a instancia de los representantes legales del menor (artículo 35) o bien, instada de oficio por la propia Administración (artículo 36), siendo esta última, una novedad respecto de la normativa actual. En todo caso, la revisión viene condicionada por dos circunstancias:

- una, que el menor haya accedido a un centro de la red pública de atención temprana, en cuyo caso el dictamen mantendrá su validez hasta la finalización de la intervención terapéutica.

- otra, cuando el menor no hubiera accedido a un centro de la red pública de atención temprana y se produzcan cambios sustanciales que

supongan un agravamiento de las circunstancias existentes cuando se emitió el dictamen de valoración. Dicho agravamiento se acreditará debidamente con los informes médicos actualizados.

Además, el apartado 2 del artículo 34, contiene una suerte de regla general del mantenimiento de la validez del dictamen atención temprana hasta que se emita una nueva resolución. Esta previsión se vuelve a reproducir innecesariamente en el apartado 6 del artículo 36, por lo que esta última, bien puede suprimirse.

Por lo demás, los artículos 35 y 36 regulan el procedimiento de la revisión de la necesidad de atención temprana a instancia de parte o de oficio, reproduciendo -en ocasiones- lo dispuesto en la LPAC, lo que es innecesario, como la forma en que ha de efectuarse la notificación, o la suspensión del plazo para resolver y notificar cuando hayan de subsanarse las deficiencias advertidas o aportarse documentación requerida.

Entramos ya en el capítulo IV que lleva por título “Procedimiento de acceso a la red pública de atención temprana de servicios sociales”.

Este procedimiento es específico para acceder a una plaza en la red pública de atención temprana y se iniciará -según explica el artículo 37- a instancia de los representantes legales del menor, una vez que se haya resuelto el de atención temprana, sea por resolución estimatoria, o como bien aclara ese precepto, cuando se entienda estimada por silencio administrativo.

Es de advertir que el apartado 2, señala que para acceder a la lista de acceso basta presentar el modelo normalizado de solicitud, por tanto, sin ninguna documentación. La Memoria manifiesta que es porque “*el requisito de tener reconocida la necesidad de atención temprana se comprueba de oficio por la administración*”. Esta misma frase podría

añadirse precisamente, para una mejor comprensión del texto, evitando confusiones y en aras a la seguridad jurídica.

El apartado 3 prevé el requerimiento de subsanación, conforme al artículo 68 de la LPAC, y la consecuencia prevista en el artículo 21 de la ley procedimental.

El artículo 38 regula el concreto aspecto de la inclusión en la lista de acceso a la red pública de atención temprana especificando los requisitos: ser menor de seis años y estar empadronado en la Comunidad de Madrid, y el previo de tener reconocida la necesidad de atención temprana. A éstos, se añade otro requisito del ámbito educativo cual es el que el menor no esté escolarizado en un centro de Educación Especial, en una unidad de Educación Especial de un centro ordinario o en la modalidad de escolarización combinada.

Aquí, es la Administración la que de oficio y en el plazo de 15 días hábiles, verificará el cumplimiento de dichos requisitos, y en consecuencia, acordará la inclusión del menor en la lista de demanda de acceso a la red pública de atención temprana; o en caso de incumplimiento, el archivo de la solicitud.

A continuación, el apartado 4, regula otra materia: los supuestos de baja automática en la lista de acceso a la red pública de atención temprana.

Ello excede del título del artículo que se refiere solo a la inclusión en la lista de acceso, por lo que, para mejor sistemática, por aplicación de las directrices de técnica normativa -que recomiendan un artículo para cada materia- y por lo que señalaremos después, es necesario un nuevo artículo, relativo a los *“Supuestos de baja automática en la lista de demanda de acceso a la red pública de atención temprana”*. Y ello, por cuanto que, si la baja es automática, no se requiere ningún procedimiento añadido ni un plazo de resolución.

Obsérvese que el apartado 4, enuncia en seis letras los supuestos de baja automática en la lista de acceso; y después, con evidente falta de sistemática, se menciona el silencio administrativo en el apartado 5 (*“En el supuesto de vencimiento del plazo máximo establecido sin dictarse resolución expresa, las personas interesadas podrán entender estimada su solicitud por silencio administrativo”*) que se refiere al plazo de 15 días hábiles del procedimiento de inclusión en la lista de demanda de acceso a la red pública de atención temprana. Y el apartado 6 relativo a que la resolución (de inclusión en la lista de acceso a la red pública de atención temprana) que no pone fin a la vía administrativa. Es decir, los apartados 5 y 6, se refieren al procedimiento de inclusión en la lista de demanda de acceso a la red pública de atención temprana y no a su baja automática en dicha lista.

Por todo lo cual, ha de reformularse este artículo 38, que sería relativo a la *“Inclusión en la lista de demanda de acceso a la red pública de atención temprana”*, y comprendería los actuales apartados 1,2, 3, 5 y 6. Y añadirse un nuevo artículo 39, relativo a los *“Supuestos de baja automática en la lista de demanda de acceso a la red pública de atención temprana”*, que comprendería solo el actual apartado 4 del artículo 38. Y, en consecuencia, modificar la numeración de los actuales 39 y siguientes, que pasarían a ser 40 y siguientes.

El actual artículo 39 del proyecto se titula “Requisitos de acceso a la red pública de atención temprana” y se refiere a los requisitos de acceso concreto para una plaza en un centro de la red pública de atención temprana. Y el artículo 40, versa ya sobre la incorporación a una plaza de la red pública de atención temprana.

En cuanto a lo primero, el menor deberá cumplir los requisitos que ya se dijeron en el artículo 38.1 relativo a la inclusión en la lista de demanda de acceso a la red pública de atención temprana, a los que se añaden el obvio de no estar recibiendo tratamiento de atención temprana

en otro centro o servicio público, salvo que sean de carácter complementario; y el de no ser beneficiario de otras subvenciones o ayudas públicas que financien el servicio de atención temprana.

En todo caso, es la dirección general competente en materia de Atención Temprana, la que verificará el cumplimiento de estos requisitos con carácter previo al ofrecimiento de la plaza en un centro.

En el artículo 40, merece destacarse el apartado 1, en lo que respecta al criterio de adjudicación de las plazas vacantes en los centros de la red pública de atención temprana; que se realizará atendiendo a los criterios de priorización para el acceso previstos en el Protocolo de coordinación de atención temprana, al que ya nos referimos en otra parte del dictamen. Estos criterios se contienen el apartado 4.2.2 del Protocolo y son la gravedad del menor, el riesgo social, la edad y la impresión pronóstica.

Una vez realizada la incorporación del menor al centro, el equipo profesional realizará la acogida y la evaluación inicial para la elaboración del programa de actuación individual (PAI), del que se ocupa el último apartado del artículo. En este punto, se ha cumplido la consideración esencial de la Abogacía General, clarificando que la citada evaluación para la PAI ha de ser una vez que se haya incorporado el menor al centro en concreto.

El artículo 41 versa sobre la intervención terapéutica con el menor y se reproduce -innecesariamente- lo que ya se dice en la parte expositiva y en el artículo 2, sobre los fines de la actuación temprana: promover el desarrollo *integral* de los niños menores de seis años. En este punto, se reitera lo ya señalado respecto al empleo de los términos *menores de entre cero y seis años* (sic) y desarrollo *holístico*.

Se detallan las dos modalidades de intervención: el tratamiento, y el apoyo y seguimiento.

El artículo 42 enumera los derechos y las obligaciones de los usuarios de la red de centros de atención temprana, es decir, tanto del menor como de su familia, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

Del traslado de centro, se ocupa el artículo 43: ha de solicitarse por los representantes legales del menor, de forma motivada, y una vez iniciada la intervención terapéutica.

El artículo 44, relativo a la finalización de la intervención terapéutica, fue objeto de una consideración esencial por la Abogacía General, ya que dicho precepto distingue unos casos de finalización del servicio de atención temprana sin previa audiencia del interesado (apartado 1) y otros en que dicha audiencia sí es precisa (apartado 2).

Dicha consideración esencial no ha sido atendida y la justificación dada en la Memoria no es jurídicamente válida. Así, se dice que *“se han modificado las causas de finalización sin audiencia del interesado, manteniendo únicamente aquellas que se refieren al incumplimiento de los requisitos de acceso a la red pública de atención temprana que no revisten ningún subjetividad ni opción de ser cuestionada por los representantes legales del menor”*, afirmación que, a su vez, es subjetiva e incierta.

Así, por ejemplo, la causa de la letra a) del *“cumplimiento de los seis años de edad, salvo los supuestos excepcionales previstos en el artículo 3”*, sí requiere una apreciación y puede ser cuestionada por los representantes legales del menor que entiendan que sí concurren esas excepciones; o que haya un error por parte de la Administración al apreciar la existencia de una beca o prestación que no es tal. Solo la obviedad de la muerte del menor, no requiere audiencia alguna.

En adición a ello, la causa de la letra i) *Aquellas otras causas que pudieran estar previstas en la normativa de desarrollo*, deja abierta la posibilidad de que en la normativa de desarrollo -y por tanto, de rango inferior a la norma- se establezcan otras causas para las que -además- no se dé trámite de audiencia, lo cual es contrario al principio de seguridad jurídica y al de jerarquía normativa.

No se puede prescindir del trámite de audiencia a los representantes legales del menor, so pena de vulnerar lo dispuesto en la LPAC: en el artículo 53.1.e), relativo al derecho que asiste a los interesados en el procedimiento administrativo, a formular alegaciones, utilizar los medios de defensa y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución; en el artículo 76, relativo al trámite de alegaciones, que los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución; y, por último, en el artículo 82 relativo al propio trámite de audiencia.

Esta Comisión Jurídica Asesora, viene destacando en sus dictámenes la importancia del trámite de audiencia de los interesados, que tiene reconocimiento en el artículo 105 c), de la Constitución Española, cuando alude a la regulación legal del procedimiento “*garantizando cuando proceda la audiencia del interesado*”. Hemos venido significando la relevancia del trámite de audiencia tanto en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, como en los de contratación o los de revisión de oficio, con la finalidad de que los interesados puedan realizar alegaciones o aportar nuevos documentos o justificaciones, y de que esa actuación de parte sea potencialmente efectiva, esto es, tenga virtualidad suficiente para influir en el ánimo del órgano competente para resolver. Si bien, como hemos venido señalando,

lo esencial, *“no es tanto que el interesado deba ser oído, cuanto que tenga la posibilidad de conocer todas las actuaciones administrativas para poder, después, alegar lo que estime pertinente en defensa de su derecho”*.

En consecuencia, debe darse audiencia -en todos los casos- a los representantes legales del menor (que son los interesados en el procedimiento) antes de dictarse la resolución de finalización del servicio de atención. Y además, suprimir la causa genérica de la letra i) del apartado 1 del artículo 44.

Esta es una consideración esencial.

El artículo 45 concreta los casos de la suspensión temporal de la intervención terapéutica con el menor.

El último precepto del capítulo IV es el artículo 46, relativo al tratamiento de datos personales.

Es de hacer observar que el proyecto de decreto -tras las modificaciones introducidas después del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid- se remitió a la Delegación de Protección de Datos de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad de la consejería promotora de la norma.

Por el delegado de Protección de Datos se emitió el informe de 9 de junio de 2025. El texto del actual artículo 46 que se nos propone, recoge la literalidad de lo manifestado en dicho informe, dada la condición de especialista de aquél, en materia de protección de datos.

Al respecto, no se efectúa ningún reproche jurídico, y solo procede hacer algunas observaciones aun cuando son de técnica normativa: en el apartado 1, han de suprimirse las comillas del final; lo mismo que en el apartado 5.

La abreviatura del apartado 2, CRECOVI, ya fue definida con anterioridad en el texto normativo, por lo que ha de suprimirse “Centro Regional de Coordinación y Valoración Infantil” y emplearse directamente grupo de trabajo del CRECOVI.

El capítulo V cierra la parte dispositiva y lleva por título “Formación, Investigación, Innovación y Calidad”. Los artículos 47, 48 y 49, se ocupan respectivamente de las tres primeras materias enunciadas. Y el artículo 50, aúna la calidad y la evaluación.

Al respecto, nada ha de objetarse desde el punto de vista jurídico ya que son, más bien, declaraciones programáticas de cara al futuro. No obstante, las menciones que se hacen en los artículos 48 y 49 a las *consejerías competentes*, deben completarse con la materia a la que se refiere, tal y como se hace correctamente en el artículo 50.2, cuando se explicita *consejerías competentes en materia de atención temprana*.

Por último, el artículo 50.2 también se refiere a la consejería competente *en materia de experiencia* ciudadana (...), materia ésta que no parece existir en la actual distribución de consejerías de la Comunidad de Madrid, por lo que ha de sustituirse por “*atención ciudadana*”.

III. Por lo que respecta a la parte final del proyecto, la disposición adicional única, lleva por rúbrica procedimiento de valoración conjunta de atención temprana, discapacidad y dependencia, y establece el plazo máximo de nueve meses desde la entrada en vigor de este decreto, para habilitar la interoperabilidad administrativa para gestionar el procedimiento de valoración conjunta del reconocimiento de la necesidad de atención temprana, el grado de discapacidad y la situación de dependencia.

La disposición transitoria única, establece que los procedimientos administrativos de valoración de la necesidad de atención temprana

iniciados y no finalizados con anterioridad a la entrada en vigor de este decreto, se seguirán tramitando por la normativa aplicable en el momento del inicio del procedimiento; lo que es conforme a la directriz 40, ya que es precisa y concreta su aplicación temporal y material.

La disposición derogatoria única establece, por una parte, una derogación genérica diciendo *“que quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en este decreto”*, lo que es contrario a la directriz 41 del Acuerdo, que señala que las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente y que la derogación debe ser clara y precisa. Por ello, se insta a la supresión de esta frase.

Por otra, deroga expresamente el Decreto 46/2015.

La disposición final primera contiene la habilitación normativa, si bien, dado el carácter transversal de la atención temprana, se hace a favor de los titulares de las consejerías competentes en materia de sanidad, educación y servicios sociales, lo cual es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma proyectada, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto ha de ajustarse a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el ya citado Acuerdo de 2005.

En la parte expositiva, la cita de una norma jurídica, como es la Constitución Española, debe hacerse en la forma oficial, como indica la directriz 72, por lo que ha de corregirse el texto: el adjetivo debe ir también en mayúscula inicial.

En el primer párrafo del apartado I, la mención al artículo 43, ha de ir precedida de punto y aparte, y, en consecuencia, abrir un nuevo párrafo, por ser otro precepto, tal y como se hace con el artículo 39.

En el párrafo tercero del apartado I y en el párrafo segundo del apartado III se utilizan las expresiones “*niños de cero a seis años*” y “*menores de cero a seis años*”; sin embargo, a lo largo de todo el articulado se utiliza la expresión “*niños menores de seis años*”. Esta última es la más adecuada, por lo que se insta a su utilización también en la parte expositiva.

En el párrafo cuarto del apartado III, debe añadirse el artículo “la” delante de *normativa preexistente*.

En relación al uso de mayúsculas y minúsculas, tal y como viene recordando este órgano consultivo -de forma constante y de manera reiterada- por mor del apartado V de las directrices de técnica normativa, el uso de las mayúsculas en los textos deberá restringirse lo máximo posible. Así, la mención del cargo ha de ser en inicial minúscula y la materia sobre la que recae en mayúscula. Por ello, debe revisarse todo el texto, v.gr. en la fórmula de promulgación debe decir, *consejera* y no *Consejera*.

En la parte dispositiva, en el artículo 9 b) *La detección y diagnóstico*, falta el artículo “el”, precediendo al *diagnóstico*.

En el artículo 17.2 donde dice “el Protocolo *se encuentra* publicado”, debe decir “*está* publicado”.

En el artículo 32.1 b) la expresión “*la familia*”, debe sustituirse por “*los representantes legales del menor*”, por ser la adecuada jurídicamente.

En el artículo 32.1 d), se observa que la letra d) no tiene el mismo tamaño o tipo de letra de sus predecesoras a), b) y c), por lo que debe corregirse. En cuanto a la expresión “al carácter preferente u ordinaria de la derivación”, debe decir, “al carácter preferente u ordinario”, o bien directamente, “la derivación preferente u ordinaria”. Además, contiene la abreviatura RUAT, no definida con anterioridad, por lo que debe sustituirse por *registro único de atención temprana*.

En el artículo 35.1 se habla de informes *sanitarios* actualizados, siendo preferible la expresión informes *médicos* actualizados, que es la que se emplea en el artículo siguiente.

El número 4, que figura en ese apartado del artículo 35, está en un formato y tamaño distinto del que se emplea en todo el texto, por lo que ha de corregirse.

En el artículo 38.1, de la letra b) se pasa a la d), por lo que ha de corregirse.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de “*decreto del Consejo de Gobierno de atención temprana en la Comunidad de Madrid*”.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 3 de septiembre de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 432/25

Excma. Sra. Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales

C/ O'Donnell, 50 – 28009 Madrid