

Dictamen n.º: **193/23**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Política Social**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **13.04.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 13 de abril de 2023, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social, 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, por el que se regulan la Historia Social Única, el Registro único de usuarios y otros instrumentos de gestión de la información del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La consejera de Familia, Juventud y Política Social, por escrito de fecha 24 de marzo de 2023, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia al letrado vocal, D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno en su sesión de 13 de abril de 2023.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto tiene por objeto regular la creación, estructura, uso, acceso, alcance y funcionamiento de

elementos integrados en el Sistema de Información del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, en especial de la Historia Social Única y el Registro único de usuarios, junto con otros instrumentos orientados a facilitar la acción coordinada de los servicios sociales y la mejora de su calidad.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por veinte artículos, agrupados en tres capítulos, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

Capítulo I, disposiciones generales, comprende los siguientes artículos:

Artículo 1, define el objeto y finalidad.

Artículo 2, delimita el ámbito de aplicación.

Artículo 3, sobre definiciones.

Capítulo II, Historia Social Única, comprende los siguientes artículos:

Artículo 4, sobre concepto y caracteres de la historia social única.

Artículo 5, determina el objetivo y funciones.

Artículo 6, sobre el contenido de la historia social única.

Artículo 7, referido a la apertura y cumplimentación de la historia social única.

Artículo 8, sobre acceso profesional a la historia social única.

Artículo 9, referido al acceso de los usuarios a su historia social única.

Artículo 10, referido a los accesos especiales a la historia social única.

Artículo 11, sobre registro de acceso y módulos de especial custodia.

Artículo 12, referidos a los Convenios de interoperabilidad y coordinación interdepartamental e interadministrativa.

Artículo 13, regulador de la interconexión de la historia social única.

Artículo 14, sobre gestión, custodia y conservación.

Artículo 15, sobre responsabilidades relativas a la gestión de la historia social única.

Capítulo III, Registro Único de Usuarios y otros instrumentos de gestión de la información del Sistema Público de Servicios Sociales, que comprende los siguientes artículos:

Artículo 16, sobre elementos del sistema de información de servicios sociales.

Artículo 17, referido a la organización y gestión del Registro Único de Usuarios.

Artículo 18, regulador de los visores y aplicaciones de gestión de los repositorios de información.

Artículo 19, sobre finalidad del tratamiento de datos.

Artículo 20, regulador del acceso y comunicación.

La disposición transitoria primera lleva por rúbrica de la interoperación de los sistemas de información disponibles.

La disposición transitoria segunda regula la utilización de aplicaciones específicas hasta su integración en la historia social única.

La disposición transitoria tercera regula la responsabilidad de custodia y mantenimiento de la historia social única.

La disposición derogatoria única contempla las derogaciones normativas derivadas de la entrada en vigor del decreto proyectado, quedando derogado el Decreto 109/1998, de 18 de junio, por el que se actualiza la Zonificación de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

La disposición final primera habilita al titular de la consejería competente en materia de Servicios Sociales para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo del decreto proyectado.

La disposición final segunda se refiere a la aprobación de documentos normalizados.

La disposición final tercera contempla la entrada en vigor, prevista a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Se recoge un anexo que lleva por rúbrica *“Categorías de datos objeto de intercambio con otros sistemas de protección social, sin perjuicio de otros que se consideren pertinentes a lo largo del tiempo, en virtud de la evolución de la tecnología y de los diferentes sistemas de protección social”*.

TERCERO.- El expediente que se ha remitido a esta Comisión consta de los siguientes documentos:

Documento nº 1: memoria justificativa de la solicitud de acuerdo de tramitación urgente del proyecto de decreto, del director general de Servicios Sociales, de 27 de diciembre de 2022.

Documento nº 2: orden de 27 de diciembre de 2022, de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, por la que se acuerda la tramitación urgente del decreto proyectado.

Documento nº 3: primera Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN), del proyecto de decreto, elaborada por el director general de Servicios Sociales, fechada el 29 de diciembre de 2022.

Documento nº 4: primera versión del proyecto de decreto fechado el 29 de diciembre de 2022.

Documento nº 5: informe de la Dirección General de Presupuestos, de 30 de diciembre de 2022, de devolución de actuaciones a la consejería actuante.

Documento nº 6: informe de la Subdirección General de Archivos y Gestión Documental, Dirección General de Patrimonio Cultural de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, fechado el 9 de enero de 2023.

Documento nº 7: informe, sin fechar, del Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 8: informe del Consejo Regional de Mayores, de 9 de enero de 2023.

Documento nº 9: informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de 4 de enero de 2023.

Documento n° 10: informe de Delegación de Protección de Datos de la Secretaría General Técnica de la consejería actuante, de 3 de enero de 2023.

Documento n° 11: informe de 2 de enero de 2023, de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad.

Documento n° 12: informe de la Dirección General de Igualdad, de impacto por razón de género, de 3 de enero de 2023.

Documento n° 13: informe de la Dirección General de Igualdad, de impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, de 3 de enero de 2023.

Documento n° 14: informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad sobre el impacto en la familia, infancia y adolescencia, de 30 de diciembre de 2022.

Documento n° 15: informe 1/2023 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 5 de enero de 2023.

Documento n° 16: informe de 4 de enero de 2023 de no observaciones, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización.

Documento n° 17: informe de 30 de diciembre de 2022, de no observaciones, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

Documento n° 18: informe de 4 de enero de 2023, de no observaciones, de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

Documento n° 19: informe de 4 de enero de 2023, de no observaciones, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.

Documento n° 20: informe de 30 de diciembre de 2022, de no observaciones, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras.

Documento n° 21: informe con observaciones, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 8 de enero de 2023.

Documentos n° 22: informe con observaciones, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 4 de enero de 2023.

Documento n° 23: informe de 3 de enero de 2023, de la Dirección General de Economía, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Documento n° 24: informe de 11 de enero de 2023, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad.

Documento n° 25: informe de 10 de febrero de 2023, de la Dirección General de Presupuestos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Documento n° 26.a: segunda versión del proyecto de decreto, fechada el 7 de febrero de 2023.

Documento n° 26.b: segunda MAIN del proyecto de Decreto, fechada el 7 de febrero de 2023, elaborada por la Dirección General de Servicios Sociales.

Documento nº 26: resolución del director general de Servicios Sociales, de 7 de febrero de 2023, por la que se acuerda someter a los trámites de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

Documento nº 27: escrito de alegaciones de 17 de febrero de 2023, de la Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 28: escrito de alegaciones, sin fechar, de Aspace Madrid.

Documento nº 29: escrito de alegaciones, sin fechar, de CC.OO. Madrid.

Documento nº 30: escrito de 15 de febrero de 2023, de alegaciones de CERMI Madrid.

Documento nº 31: escrito sin fechar, de alegaciones de Plena Inclusión Madrid.

Documento nº 32: documento de 9 de febrero de 2023, de remisión del proyecto de decreto a la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social.

Documento nº 33: documento de 9 de febrero de 2023, de remisión del proyecto de decreto al Consejo de Diálogo Social de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 34: tercera MAIN del proyecto de decreto, fechada el 26 de febrero de 2023, elaborada por la Dirección General de Servicios Sociales.

Documento nº 35: tercera versión del proyecto de decreto, fechada el 24 de febrero de 2023.

Documento nº 36: informe de 27 de febrero de 2023, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Documento nº 37: informe de 9 de marzo de 2023 de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 38: cuarta versión del proyecto de decreto, fechada el 14 de marzo de 2023.

Documento nº 39: cuarta versión de la MAIN del proyecto de decreto, fechada el 13 de marzo de 2023, elaborada por la Dirección General de Servicios Sociales.

Documento nº 40: certificado del secretario del Consejo de Gobierno, de 22 de marzo de 2023, por el que el Consejo de Gobierno queda enterado de la petición de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 41: informe de la consejera de Familia, Juventud y Política Social, de 22 de marzo de 2023, relativo a la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- 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 *“la Comisión Jurídica Asesora 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 Política Social, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre la norma reglamentaria proyectada.

El presente proyecto participa de la naturaleza de reglamento ejecutivo, ya que se trata de una disposición de carácter general dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico y se aprueba, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante LSS), en sus aspectos relativos a la Historia Social Única (en adelante HSU) y otros elementos del sistema de información que la sustentan. Así se observa que el proyecto de decreto responde a las previsiones de la LSS recogidas en los artículos 34 referido al Sistema de Información de Servicios Sociales, artículo 36 regulador del acceso a la información contenida en el Sistema de Información de Servicios Sociales, artículo 38 del Registro Único de Usuarios, artículos 41-45 reguladores de la HSU, así como a la previsión de su disposición final primera por la que se autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo de la LSS.

El dictamen de este órgano consultivo resulta preceptivo en la medida que estamos en presencia de un proyecto normativo que desarrolla una ley y va a producir efectos ad extra.

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) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

La solicitud de dictamen se formula con carácter urgente. La tramitación urgente, con carácter general, debe acordarse al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la Memoria, por el consejero competente cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

En este caso, la consejera de Familia, Juventud y Política Social, por Orden de 27 de diciembre de 2022, justifica la tramitación urgente señalando al respecto que *“la Consejería de Familia, Juventud y Política Social ha iniciado los trabajos para la definición, configuración y desarrollo del proyecto digital “Historia Social Única”, en colaboración con la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid. Dicho proyecto se encuentra entre los seleccionados para su financiación*

en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con cargo a fondos Next Generation EU e incluido en el Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Comunidad de Madrid para este fin.

El calendario de dicho Plan exige que la totalidad del gasto se encuentre comprometido a 31 de diciembre de 2023 y la ejecución del proyecto, finalizada en diciembre de 2026.

Por otra parte, la autoridad responsable de este programa de financiación ha identificado el proyecto “Historia Social Única” como estratégico, circunstancia que supone una reducción adicional del periodo de desarrollo e implantación respecto de los plazos generales, lo que obliga a disponer de manera urgente de los elementos necesarios para su ejecución.

Adicionalmente, la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid ha previsto la finalización, para su puesta en funcionamiento, de un modelo piloto de Historia Social Única con fecha 28 de febrero de 2023, con el propósito de experimentar determinadas posibilidades de desarrollo, así como para objetivar necesidades del futuro proyecto. Dicho piloto requiere del mismo respaldo normativo del que deba disponer el proyecto ampliado”.

En relación con esta tramitación urgente, el Consejo de Estado declara en su Dictamen 55/2023, de 9 de febrero, que debe recordarse que, “de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la urgencia en la tramitación de los diversos proyectos normativos debe estar debidamente justificada, pues el acuerdo de que el proyecto normativo se tramite con carácter urgente supone, entre otras cosas, que se pueda prescindir de determinados trámites y que se reduzcan los plazos de otros. Esto supone una disminución de las garantías procedimentales previstas en el ordenamiento jurídico para la elaboración de los proyectos normativos que únicamente es admisible si

concurrerán motivos para ello y están debidamente acreditados. Es esa la razón que impone, y no el mero capricho del legislador, que se deba realizar un esfuerzo de justificación de la urgencia de la tramitación”.

Como ya indicamos en el Dictamen 492/22, de 19 de julio, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, los plazos de tramitación de los proyectos normativos son especialmente breves tras la reforma operada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, lo que hace que la tramitación por vía de urgencia obligue a emitir los dictámenes en un plazo excesivamente reducido, a lo que se une que este máximo órgano consultivo de la Comunidad de Madrid tiene una carga de trabajo muy superior al resto de sus homólogos autonómicos, con unos medios y condiciones proporcionalmente muy inferiores, lo que en última instancia, y pese al esfuerzo de sus miembros, puede redundar en la calidad normativa de esta Administración.

Sin perjuicio de lo expuesto, el dictamen se emite dentro del plazo de urgencia solicitado.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

Ha quedado expuesto que atendiendo al artículo 1 del texto proyectado, el proyecto de decreto que nos ocupa tiene por objeto regular la creación, estructura, uso, acceso, alcance y funcionamiento de elementos integrados en el Sistema de Información del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, en especial de la Historia Social Única y el Registro único de usuarios, junto con otros instrumentos orientados a facilitar la acción coordinada de los servicios sociales y la mejora de su calidad.

Al respecto del ámbito competencial de los Servicios Sociales, el artículo 148.1.20 de la Constitución Española, señala que *“1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 20. “Asistencia social.”*

De conformidad con dicha previsión constitucional, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, recoge el título competencial que nos ocupa, como competencia exclusiva, en diversos apartados de su artículo 26, a saber: 1.23, promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación; 1.24 protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud y 1.25 referido a la promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.

Al respecto de la previsión competencial de referencia, sería oportuno estar a la Sentencia 134/2020, de 23 de septiembre, del Tribunal Constitucional que delimita el ámbito competencial entre las comunidades autónomas y el Estado, señalando que *“la Constitución se refiere a la asistencia social en el art. 148.1.20 como una materia sobre la que las comunidades autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho el País Vasco en el art. 10.12 EAPV, que caracteriza las competencias autonómicas en materia de asistencia social como exclusivas. Son “las comunidades autónomas las que tienen la competencia para diseñar su propia política de asistencia social, sin perjuicio de las competencias que al Estado correspondan en virtud del artículo 149.3, del art. 150.3 o, en su caso, del art. 149.1” (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 5). Ahora bien, siendo esta “una materia compleja, que resulta central en un Estado social, las competencias exclusivas no pueden entenderse en su estricto sentido de exclusión de actuación en el campo de lo social, no solo de otros entes públicos, sino incluso de*

entidades privadas y, por supuesto, del Estado, ‘respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la comunidad autónoma’, especialmente en cuanto se refiera a ‘la existencia de problemas y de tratamiento de problemas que exceden del ámbito de la comunidad autónoma, en cuanto se trate de políticas de asistencia social, que solo tengan sentido en cuanto referidas al país en su conjunto’, si bien, el reconocimiento de la existencia de problemáticas sociales que requieran un tratamiento global no tiene por qué llevar a negar la competencia de la comunidad autónoma para gestionar la problemática de que se trate dentro de su territorio (STC 146/1986, FJ 5)” (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4)”.

Sobre la base de las previsiones constitucionales y estatutarias expuestas, la Comunidad de Madrid promulgó recientemente la mencionada LSS, que tiene atendiendo a su artículo 1 un triple objeto, a saber: 1. promover y garantizar el ejercicio de los derechos subjetivos en esta materia, regulando el marco en el que estos se hacen efectivos en condiciones de igualdad, conformado por la actuación de un sistema público de carácter universal, orientado a la promoción de la autonomía personal, la convivencia familiar, la inclusión social, el desarrollo comunitario y la calidad de la vida de las personas en todas sus etapas.

2. regular y ordenar el conjunto de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, la actividad de las entidades, centros y servicios de atención social y el establecimiento de las actuaciones de inspección y control de la calidad, dirigidas a garantizar que los servicios sociales se presten con los requisitos y niveles de exigencia acordes con la dignidad de las personas y la garantía de sus derechos, así como las condiciones para su participación.

3. desarrollar los instrumentos y medidas orientados al logro de una prestación de servicios sociales en condiciones de calidad y eficiencia en

el uso de los recursos públicos, a la prevención, la detección precoz, la atención, la protección y la reparación del daño en todos los ámbitos en los que se realiza.

Este es por tanto el panorama normativo y competencial al que debe atenerse la Comunidad de Madrid en la regulación que es objeto del proyecto remitido, en cuanto que la normativa expuesta se constituye como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por esta Comisión.

La interpretación sistemática de esta normativa y el pronunciamiento constitucional mencionado, permite afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente 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 infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Finalmente, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

Ha de estarse al Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de

elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, (en adelante Decreto 52/2021).

También deberá observarse el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante 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 (en adelante LPAC), si bien precisando que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de dicha norma, en particular y 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 el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 *«Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública»* y el primer párrafo de su apartado 4, por cuanto según determina el supremo intérprete constitucional, tales preceptos no tienen el carácter de normativa básica, debiendo regirse por la normativa autonómica, si la hubiera.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 3 del Decreto 52/2021, establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de transparencia. Plan que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno, artículo 3.1 del Decreto 52/2021.

Es de observar que, la propuesta normativa que nos ocupa, está incluida en el Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XII Legislatura.

Respecto a la evaluación *ex post*, la MAIN contempla la realización de dicha evaluación, señalando de conformidad con lo previsto en el artículo 6.1.i) del Decreto 52/2021 que *“La evaluación del resultado de la aplicación de la presente norma está vinculada a la del proyecto “Historia Social Única”, que deberá basarse en indicadores tales como:*

- *Número de Historias Sociales Únicas elaboradas.*
- *Número de aplicaciones integradas.*
- *Número y tipo de entidades adheridas.*
- *Sistemas interoperados.*
- *Número de convenios establecidos con entidades colaboradoras.*
- *Incidentes en materia de protección de datos personales*
- *Niveles de satisfacción de usuarios y profesionales.”.*

Se prevé igualmente que dicha evaluación sea realizada por el órgano competente en materia de calidad y evaluación de la consejería competente en Servicios Sociales, que deberá establecer la metodología de evaluación apropiada.

2.- Igualmente, el artículo 60 LTPCM, establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 LPAC.

La MAIN explica que este proyecto de decreto no ha sido sometido al trámite de consulta pública previsto en los artículos 133.1 de la LPAC,

60 LTPCM y 5 del Decreto 52/2021, dado que se ha declarado su tramitación de urgencia mediante la mencionada Orden 3087/2022, de 27 de diciembre, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Se ajusta así a lo dispuesto en el artículo 11.3.b) del mencionado Decreto 52/2021, que, en supuestos, como el presente, de tramitación urgente de iniciativas normativas, contempla que no será preciso el trámite de consulta pública.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, que ostenta competencias en materia de Servicios Sociales, según lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del mencionado Decreto 208/2021, la Dirección General de Servicios Sociales, es el órgano directivo competente para proponer la norma, al atribuírsele el impulso de la ordenación y planificación de los servicios sociales en la Comunidad de Madrid y la ejecución de los servicios y programas que se desarrollen en esta materia.

4.- La MAIN, recoge la oportunidad de la norma proyectada, la adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC, y el título competencial en cuya virtud se pretende su aprobación.

La MAIN en su epígrafe VI, *impactos presupuestario y sociales*, analiza los impactos de la norma proyectada.

Señala en cuanto al impacto presupuestario, que *“el Decreto no contiene medidas que supongan aumento del gasto. La financiación del*

desarrollo e implantación de los dispositivos regulados mediante este Decreto se realizará con cargo a fondos Next Generation EU.

El presupuesto total del proyecto “Historia Social Única”, recogido en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Comunidad de Madrid para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia asciende a 30.896.634,66 euros para el periodo 2021-2023, con plazo de ejecución hasta 31 de diciembre de 2026. Esta cifra recoge el conjunto de proyectos de digitalización vinculados a “Historia Social Única”. Dispone en cuanto al impacto en materia de personal que el proyecto de decreto no supone incremento de personal ni de retribuciones, por lo que carece de impacto en esta materia.

En cuanto al impacto en lo referido a las cargas administrativas, precisa que el nuevo texto proyectado no contiene cargas administrativas para el usuario.

Asimismo, la Memoria contiene un análisis del impacto por razón de género, del impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia y del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género para recoger la falta de impacto de la norma o su impacto positivo en cada uno de los ámbitos mencionados.

Su epígrafe VIII aborda el impacto económico, señalando que no se prevén impactos genéricos en el mercado y la economía, por el contrario, se espera una mejora en la agilidad de los procedimientos, en la coordinación entre Administraciones y entidades colaboradoras para la prestación de servicios sociales y entre diferentes sistemas de protección para una prestación integral de servicios, reflejando que ello potenciará la prevención del fraude al mejorar la interconexión de los sistemas de información.

Es de observar que se han elaborado cuatro Memorias, fechadas el 29 de diciembre de 2022, 7 y 26 de febrero y 13 de marzo de 2023, incorporando a las sucesivas versiones los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera 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 su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 6.5 del Decreto 52/2021) hasta culminar con la versión definitiva.

5.- Conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, que se aplica supletoriamente en la Comunidad de Madrid, y con lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, en su artículo 13.1.c), así como con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres se solicitó informe para la valoración del impacto por razón de género. Emitido por la Dirección General de Igualdad con fecha 3 de enero de 2023, en el que dicha dirección *“que sí se aprecia impacto por razón de género y que, por tanto, sí se prevé que incida en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres”*.

De igual modo, y conforme a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas, modificada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección

a la infancia y a la adolescencia, se solicitó informe para la valoración del impacto en la infancia, adolescencia y familia, el cual fue emitido por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad con fecha 30 de diciembre de 2022, en el que se concluye que el Decreto proyectado *“es susceptible de generar un impacto positivo en materia de Familia, Infancia y Adolescencia, en la medida que el sistema de información de servicios sociales y los elementos que lo integran facilitan una atención individualizada, centrada en la persona, su familia y su entorno y permite impulsar la calidad de las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales en general, y de la Comunidad de Madrid en particular, repercutiendo en la atención social de sus usuarios y en su calidad de vida”*.

Finalmente, en cumplimiento del artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y del artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, se emitió informe por la Dirección General de Igualdad el 3 de enero de 2023 en el que concluye que la presenta propuesta normativa tiene un impacto nulo en la materia.

Al amparo del 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, se ha emitido informe de 4 de enero de 2023, por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, con las observaciones que se han entendido oportunas.

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos, 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 4.3 del Decreto 52/2021, se interesó informe de las secretarías generales

técnicas de esta Administración autonómica, con el resultado que consta en los antecedentes.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021, se emitió el informe de 5 de enero de 2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Al amparo del artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid que prevé que dichos servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo, el 9 de marzo de 2023 se emitió informe por el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, formulando diversas observaciones al proyecto, algunas de ellas de carácter esencial, que, conforme se recoge en la última MAIN, han sido asumidas en la versión final del decreto proyectado, modificándolo en el sentido indicado en las citadas observaciones esenciales.

Refleja la MAIN que se ha recabado informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, si bien se indica que no se ha recibido en el plazo establecido, ya que depende de la convocatoria del consejo, con la previsión de que *“Se incorporarán al proyecto de decreto y la MAIN los contenidos de informes pendientes de recibir, en su caso”*.

Por escrito de 9 de enero de 2023 se ha informado favorablemente el proyecto de Decreto por el Consejo Regional de Mayores. De igual modo el proyecto de referencia ha sido informado favorablemente por el Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid.

Se precisa en la MAIN que se ha juzgado innecesaria la solicitud del informe al Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, dado que este no formuló observación alguna sobre la regulación de la Historia Social Única contenida en el anteproyecto de la actual LSS que le fue remitido, siendo así que este proyecto de Decreto reproduce y amplía en el plano técnico y administrativo dicha regulación, manteniendo los principios y preceptos incluidos en la actual LSS.

Al respecto de este informe procede señalar que, si bien se observa cierta discordancia entre el actuar administrativo en uno y otro supuesto, cabe considerar que el proyecto de decreto que nos ocupa, comporta una afección tangencial a la materia de consumidores, por lo que al no haber una afección directa cabría prescindir de dicho informe conforme al artículo 28.2.b) de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid.

6.- En cumplimiento de lo recogido en el artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021, referido a la emisión de informe por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, se ha emitido informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, el 27 de febrero de 2023.

7.- El artículo 133.2 de la LPAC, artículo 16.b) de la LTPCM y artículo 9 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 de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en la MAIN que este trámite se ha practicado a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, con un plazo

abierto para presentar alegaciones desde el 9 al 17 de febrero de 2023, ambos inclusive. Consta en el expediente remitido que se han presentado alegaciones por la Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid, por ASPACE Madrid, por el Sindicato C.C.O.O. Madrid, por CERMI Comunidad de Madrid y por Plena Inclusión Madrid.

Se ha de hacer constar igualmente que se ha informado al Consejo para el Diálogo Social y a la Mesa de Dialogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social de la iniciativa normativa de referencia.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de decreto, como ha quedado expuesto, tiene por objeto regular la creación, estructura, uso, acceso, alcance y funcionamiento de elementos integrados en el Sistema de Información del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, en especial de la Historia Social Única y el Registro único de usuarios, junto con otros instrumentos orientados a facilitar la acción coordinada de los servicios sociales y la mejora de su calidad.

Entrando en el análisis de la norma proyectada, nuestra primera referencia ha de ser a la parte expositiva que cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, (en adelante, Acuerdo de 2005). De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, debiendo, en cuanto al principio de transparencia destacarse la diferencia entre la publicidad legal de las normas y el referido principio de transparencia. Destaca, igualmente, los aspectos más relevantes de

su tramitación, sin perjuicio de lo que luego se dirá en las consideraciones de técnica normativa.

Por lo que a esta Comisión Jurídica Asesora y a su dictamen se refiere, se recoge adecuadamente la expresión “*de acuerdo/oída*”, de acuerdo con la directriz 16.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, ya hemos señalado que el proyecto remitido consta de veinte artículos distribuidos como hemos en visto en tres capítulos, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y tres disposiciones finales.

Dentro del capítulo I, disposiciones generales, el artículo 1 delimita el objeto y finalidad del decreto proyectado, habiendo quedado expuesto que su objeto viene referido a regular la creación, estructura, uso, acceso, alcance y funcionamiento de elementos integrados en el Sistema de Información del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, en especial de la Historia Social Única y el Registro único de usuarios, junto con otros instrumentos, regulándose en su capítulo II lo referido a la Historia Social Única y en el capítulo III lo atinente al Registro citado y a los otros instrumentos que son de observar en el mismo.

Sistema de Información al que se refiere el artículo 34 de la LSS, que señala en su apartado primero que *“El Sistema Público de Servicios Sociales se dotará de un sistema de información capaz de integrar todos los datos generados por la acción y la gestión de las redes de Atención Social Primaria y Especializada, las Historias Sociales Únicas de los usuarios, así como por las aplicaciones de gestión correspondientes a prestaciones del Sistema Público”*.

En cuanto a la apuntada finalidad se dispone en el artículo 1 analizado que es facilitar la acción coordinada de los Servicios Sociales y la mejora de su calidad, en beneficio de todos los ciudadanos,

sintetizando así al máximo los objetivos del Sistema de Información previstos en el apartado segundo del mencionado artículo 34 LSS.

El artículo 2 regula el ámbito de aplicación, contemplando su aplicación a la red integrada de recursos, programas, prestaciones y equipamientos de atención social que conforman el Sistema Público de Servicios Sociales, ajustándose así a lo señalando en el artículo 7.1 de la LSS, y a los servicios, recursos y prestaciones en materia de servicios sociales financiados con fondos de la Administraciones públicas que estén integradas en el Sistema referido.

El artículo 3 recoge una serie de definiciones que servirán posteriormente para interpretar preceptos del proyecto que nos ocupa.

Es de observar al respecto que atendiendo a la observación de la Abogacía General se ajusta la definición del Sistema de Información del Sistema Público de Servicios Sociales a la definición que del mismo se recoge en el artículo 34 de la LSS.

Se recogen definiciones referidas al Esquema Nacional de Interoperabilidad y al Esquema Nacional de Seguridad, que se ajustan a lo señalado al respecto en sendos artículos 1.2, del Real Decreto 4/2010 de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica y del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

El capítulo II, que lleva por rúbrica “Historia Social Única”, comienza con el artículo 4 referido a su concepto y caracteres.

En su apartado primero, se define como el instrumento, en soporte digital, que reúne la demanda o demandas de los usuarios al Sistema Público de Servicios Sociales, así como el registro exhaustivo de sus

datos y de su unidad familiar o de convivencia a lo largo de las diferentes etapas de su vida.

Se recoge que incluye datos personales y familiares, sociales, sanitarios, de vivienda, económicos, laborales, educativos y otros, significativos de su situación y necesarios para la valoración de la misma, así mismo, el diagnóstico social, el plan individualizado de intervención social, las acciones realizadas, su evolución, seguimiento y evaluación.

Se ajusta así a lo señalado en el artículo 41 de la LSS, en sus epígrafes primero, configuración general, y tercero, soporte digital.

Conforme a lo señalado en el referido artículo 41.3 de la LSS, se indica en el apartado segundo del proyecto, que el soporte digital deberá permitir su interoperabilidad en el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, siendo así que los otros sistemas de protección que fuere necesario integrar, a los que se refiere el precepto legal señalado, se identifican a título de ejemplo en la norma proyectada con los de empleo, vivienda, salud, educación u otros con información que fuera necesario integrar.

El apartado tercero se ajusta al artículo 41.4 de la LSS, al prever una Historia Social Única para cada usuario. Contemplando el registro de la información por parte de profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales de esta Administración autonómica, previendo un lógico orden cronológico para dicho registro.

Finalmente se contempla que la consejería con competencias en materia de Servicios Sociales, será la responsable de la gestión del Historia Social Única, correspondiéndole garantizar el tratamiento homogéneo de la información incorporada, la formación de los profesionales y la vigilancia en el cumplimiento de la normativa de protección de datos, sin perjuicio de las eventuales atribuciones de la

dirección general competente en materia de Información y Atención al Ciudadano.

El artículo 5 lleva por rúbrica de los objetivos y funciones, contemplando como objetivo principal de la Historia Social Única el de servir a los procesos de intervención social a efectos de garantizar una atención integral al ciudadano.

Vista la LSS que en su artículo 5 califica como usuarios a las personas que acceden al Sistema Público de Servicios Sociales, sería preferible cambiar la referencia al ciudadano, por la previsión de atención integral al usuario.

Igualmente se permite en el precepto que nos ocupa que pueda servir para fines de programación y planificación, acciones formativas y de investigación y en procedimientos judiciales. Previsión que se desarrolla en el artículo 10 del proyecto al que luego nos referiremos.

El artículo 6 regula el contenido de la Historia Social Única. Se observa que desarrolla ampliamente lo dispuesto en el artículo 41.5 de la LSS.

Se prevé un contenido con un esquema en el que se integran: la ficha de datos personales; valoraciones técnicas y diagnósticos sociales; intervenciones sociales; derivaciones; seguimiento; información de actuaciones y medidas de otros sistemas públicos de protección y cualquier otra información que permita una mejor consecución de los objetivos y finalidades de la HSU.

Asimismo, el precepto prevé que la consejería con competencias en la materia de Servicios Sociales pueda promover la modificación del contenido previsto, procediendo para ello con la modificación del decreto que nos ocupa. Previsión que incurre en cierta obviedad toda vez que

regulado el contenido de la Historia Social Única vía decreto, la modificación del citado contenido únicamente puede articularse vía la modificación de su normativa reguladora por imperativo del principio de jerarquía normativa.

El artículo 7 viene referido a la apertura y cumplimentación de la Historia Social Única.

Precepto que refleja la importancia que sobre la regulación proyectada comporta la normativa en materia de protección de los datos personales.

Conforme se señala en el artículo 41.7 de la LSS, la Historia Social Única se integrará en el Sistema de Información del Sistema Público, siendo así que el artículo 35 de dicho texto legal recoge las bases jurídicas para el tratamiento de datos personales en el Sistema de Información de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, cuyo apartado primero señala que *“el tratamiento de los datos de carácter personal por el Sistema de Información de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid estará habilitado en los términos y condiciones establecidos por la normativa vigente sobre tratamiento y protección de datos personales y garantía de los derechos digitales. Dicho tratamiento ha de realizarse en cumplimiento de una misión de interés público o en el ejercicio de los poderes públicos conferidos a la persona responsable del tratamiento, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley, y podrá incluir el tratamiento de categorías especiales de datos personales en los términos establecidos en la normativa vigente”*, contemplando su apartado segundo los fines del tratamiento de datos personales necesarios para la gestión de los sistemas y servicios de asistencia y protección social por el Sistema de Información de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

El apartado cuarto de este artículo 7 señala que en la apertura de la Historia Social Única, el tratamiento de los datos se realiza en

cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento, en el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

Se ampara así en lo dispuesto en el artículo 6 del 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 (en adelante RGPD), en sus epígrafes 1.c) y 1.e), y en el artículo 8 de la mencionada Ley Orgánica 3/2018.

En el apartado tercero, se prevé que previamente a la apertura de la Historia Social Única, la persona afectada deberá ser informada de forma precisa y comprensible de dicha apertura y de los derechos que le asisten en materia de protección de datos de carácter personal, indicando que se le facilitará la información del artículo 13 del RGPD, que recoge la información que el responsable del tratamiento deberá facilitar al afectado al obtener datos personales relativos a él.

En relación al tratamiento de datos de categoría especial a los que se refiere el artículo 9 del RGPD se prevé en el apartado 5 que se entenderá exceptuada la prohibición de su tratamiento al amparo de lo dispuesto en el apartado 2.h) de la norma comunitaria, que permitiría el tratamiento de estos datos cuando *“el tratamiento es necesario para fines de medicina preventiva o laboral, evaluación de la capacidad laboral del trabajador, diagnóstico médico, prestación de asistencia o tratamiento de tipo sanitario o social, o gestión de los sistemas y servicios de asistencia sanitaria y social, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados*

miembros o en virtud de un contrato con un profesional sanitario y sin perjuicio de las condiciones y garantías contempladas en el apartado 3”.

Se prevén en cuanto a su cumplimentación, la actualización permanente recogiendo las intervenciones prácticas o novedades relevantes, señalando que las anotaciones formuladas consistirán en un breve resumen de las operaciones, fechas, resultados y profesional responsable e intervinientes, velando lógicamente por su veracidad y exactitud.

Se recoge así el principio de exactitud previsto en el artículo 5.1.d) del RGPD en cuanto principio informador del tratamiento, siendo así que entendemos debería hacerse una mención al principio de minimización de datos previsto en el epígrafe 1.c) de dicho artículo 5, conforme al cual los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados.

El apartado undécimo de este artículo 7, lo cierra con una previsión genérica conforme a la cual el tratamiento de los datos personales necesarios para documentar el proceso de intervención social en el Sistema de Información de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid se regulará, además de por lo dispuesto en la LSS, y por este decreto, por la normativa especial en materia de protección de datos personales, de protección de la infancia, de protección de las personas con discapacidad, de igualdad y de violencia de género, de identidad de género y de cualquier otra normativa sectorial en materia de intervención social.

El artículo 8 regula el acceso profesional a la Historia Social Única, con remisión en cuanto a este acceso a lo dispuesto en el artículo 42 de la LSS.

El artículo 42 de la LSS dispone que “1. *El acceso a la Historia Social Única por parte de profesionales intervinientes de las diferentes áreas o*

entidades integrantes del Sistema Público de Servicios Sociales permitirá la incorporación a la misma de la información relativa a todas las actuaciones realizadas, sin perjuicio de las labores de seguimiento del profesional de referencia, en los términos establecidos en el artículo 16. Dicho acceso se realizará, en todo caso, de acuerdo con la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

2. Este acceso se realizará con garantía de estricto secreto profesional y se limitará al contenido necesario para la realización de las tareas encomendadas. Para ello, el sistema contará con las restricciones necesarias para que no sea posible el acceso cuando no se cuente con la necesaria legitimación y de acuerdo con las limitaciones previstas en el artículo 36.2”.

Es de observar que el apartado primero de este artículo 42 es objeto de desarrollo en el artículo 7 del proyecto en lo referido a la cumplimentación de la Historia Social Única.

Por su parte las previsiones del apartado segundo del artículo 42, se recogen en el apartado quinto del precepto que nos ocupa al recoger que el acceso profesional a las historias conlleva la obligación de guardar estricta confidencialidad y secreto profesional sobre su contenido, señalando igualmente sus apartados primero y segundo que el acceso lo será a la información adecuada, pertinente y limitada a lo preciso para el ejercicio de las funciones del profesional actuante, debiendo existir una vinculación con el caso concreto, con preceptivo registro de cada acceso en el que conste el profesional actuante y el día y hora de acceso.

Señala el artículo 36.2 in fine de la LSS que “se establecerán diferentes perfiles de acceso limitados al contenido necesario en relación con las funciones desempeñadas por cada profesional y que cuenten con los requisitos y la autorización que se establezcan por vía reglamentaria”. Previsión que se recoge en el apartado cuarto de este artículo 8 al

señalar que podrán establecerse distintos niveles de acceso relacionados con las funciones de los profesionales actuantes.

En base a la observación realizada por la Abogacía General se prevé que la consejería competente en materia de Servicios Sociales regule el sistema de niveles de acceso, siendo de recordar por imperativo del artículo 36.2 transcrito dicha regulación debería ser por vía reglamentaria.

Al artículo 9 regula el acceso de los usuarios a su Historia Social Única, reproduciendo el apartado primero del artículo 43 de la LSS, conforme a cuál los usuarios, directamente o por medio de su representante legal, tienen derecho de acceso a los documentos y los datos obrantes en su Historia Social Única y a obtener copia de estos en formato accesible, de acuerdo con lo previsto en la normativa sobre procedimiento administrativo común y protección de datos de carácter personal.

Se recoge el límite legal previsto en dicho precepto, según el cual el derecho de acceso del usuario en ningún caso podrá ejercitarse en perjuicio de los de terceras personas a la confidencialidad de los datos.

El derecho de acceso del propio usuario forma parte del contenido del derecho fundamental a la protección de tales datos, por lo que la excepción apuntada deberá ser objeto de interpretación restrictiva, si bien no ofrece reparo jurídico al venir dispuesta en el precepto legal señalado.

La previsión del artículo 43.2 de la LSS se recoge en el apartado segundo del precepto analizado.

El apartado tercero viene a reproducir el artículo 43.3 de la LSS referido al acceso en casos de menores de edad o de personas con discapacidad que precisen medidas de apoyo para el ejercicio de su

capacidad jurídica atribuyendo el acceso a la persona titular de la patria potestad o tutela, el curador, el defensor judicial, apoderados preventivos, el guardador de hecho, las personas designadas como apoyo por la persona con discapacidad en las medidas voluntarias otorgadas ante notario, así como el Ministerio Fiscal.

El apartado cuarto viene a reproducir el límite legal antes señalado por mor del cual el derecho de acceso del usuario no puede ejercitarse en perjuicio del derecho de terceras personas a la confidencialidad de los datos que consten en la Historia Social Única.

Se recoge un segundo límite en virtud del cual este derecho de acceso del usuario no puede ejercitarse en perjuicio del derecho de los profesionales participantes en la elaboración de la historia, los cuales pueden oponer al derecho de acceso la reserva de sus anotaciones subjetivas.

En relación a los límites del derecho de acceso del usuario, hemos de señalar que las eventuales limitaciones al ejercicio de este derecho deben ser establecidas por norma con rango de ley, sin que puedan venir por tanto recogidos, *ex novo*, en una norma reglamentaria como la presente. Así se pronuncia la STC 292/2000, de 30 de noviembre, conforme a la cual *“La primera constatación que debe hacerse, que no por evidente es menos capital, es que la Constitución ha querido que la Ley, y sólo la Ley, pueda fijar los límites a un derecho fundamental.*

(.....)

La fijación de los límites de un derecho fundamental, así lo hemos venido a decir en otras ocasiones, no es un lugar idóneo para la colaboración entre la Ley y las normas infralegales”.

Así las cosas, no puede admitirse el límite que nos ocupa toda vez que no viene amparado por la LSS, por lo que deberá excluirse el mismo o reformularse de tal forma que no impida el derecho del usuario a acceder a su Historia Social Única, con previsión de diseño del sistema que permita segregar las anotaciones subjetivas de los profesionales actuantes.

Esta consideración es esencial.

El artículo 10 regula los accesos especiales.

En su apartado primero se refiere genéricamente a las solicitudes de órganos judiciales, Ministerio Fiscal y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que vendrían amparadas en el deber de colaboración previsto respectivamente en la Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 17, Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, artículo 4.3 y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, artículo 4.

Se distingue entre casos de investigación judicial, datos solicitados por Policía Judicial necesarios para la investigación y enjuiciamiento de infracciones penales o para la ejecución de penas, y casos de investigación policial.

El apartado quinto regula el acceso con fines de investigación, docencia o planificación, sociosanitario, educación, empleo o vivienda, señalando que se limitará al contenido imprescindible, garantizando el anonimato de los usuarios, salvo consentimiento expreso de los mismos.

En cuanto a la excepción prevista en dicho apartado referida al uso de datos con fines estadísticos que se remite a la legislación en materia de estadística de la Comunidad de Madrid, deberá completarse dicha remisión pues lo cierto es que la LSS en su artículo 36.4 al referirse al acceso a la información contenida en el Sistema de Información de Servicios Sociales, así como el tratamiento de datos personales, con fines

estadísticos, se remite a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de protección de datos. Por otro lado, es de reseñar que el artículo 5.2.g) al referirse a los fines estadísticos refiere la información como anonimizada.

El artículo 11 regula el registro de accesos y módulos de especial custodia.

Señala que se habilitará un registro de acceso a la información a efectos de auditoria e inspección, particularmente cuando se acceda a información que requiera de especial custodia, identificando esta con la relativa a datos personales de categoría especial del artículo 9 del RGPD.

Se prevé que cuando un profesional precise acceder a datos de categoría especial o especial custodia o fuera de su área de intervención, el acceso será motivado con previa comprobación de su identidad y previa advertencia de que se está accediendo a datos de especial custodia.

En cuanto a la previsión del apartado tercero, referida a que las consejerías competentes en las materias del anexo, puedan determinar las categorías de datos de especial custodia, debe considerarse que estos datos ya aparecen identificados en el artículo 9.1 del RGPD.

El artículo 12 regula los convenios de interoperabilidad y la coordinación interdepartamental e interadministrativa.

Su apartado primero reproduce el artículo 34.4 de la LSS, señalando que el Sistema de Información de Servicios Sociales será interoperable con otros sistemas de protección y atención al público de la Comunidad de Madrid, citando entre otros los de sanidad, empleo, vivienda, educación etc.

Se prevé en el apartado tercero que las entidades públicas titulares de otros sistemas de protección que proporcionen servicios o prestaciones de naturaleza social y, en su caso, las entidades de titularidad privada que desarrollen programas de prestación de servicios sociales subvencionados por Administraciones integradas en el Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, podrán vincularse al Sistema de información de Servicios Sociales e interoperar con el mismo, a través de la suscripción de un convenio de interoperabilidad, definido en el artículo 3.1, con la consejería competente en materia de Servicios Sociales, justificando en este segundo supuesto el fin público al que responde el convenio.

Se materializa así las previsiones de colaboración, cooperación y coordinación a las que alude el artículo 12 de la LSS, la previsión del artículo 34.3 de dicho texto legal, contemplándose estos convenios de interoperabilidad en el artículo 35.3 LSS.

Por su parte el artículo 13 viene referido a la interconexión de la Historia Social Única, previendo su interoperabilidad e interconexión con un sistema nacional e instrumentos análogos de otras comunidades autónomas, con referencia expresa al artículo 12.4 LSS que recoge que se promoverán acuerdos en relación con la implantación de sistemas interoperables para el acceso a la Historia Social Única.

El artículo 14 regula la gestión, custodia y conservación de la Historia Social Única, cuestión prevista en el artículo 45 de la LSS al que se remite.

Se especifica que será la Comunidad de Madrid, a través de la Secretaría General Técnica de la consejería competente en materia de Servicios Sociales, el órgano responsable de la custodia y tratamiento de los datos personales, artículos 4.7 y 24 del RGPD.

Así conforme al artículo 12 de dicho RGPD se señala que los usuarios o sus representantes legales podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, supresión, limitación, portabilidad u oposición ante dicho responsable del tratamiento.

Relacionado con ello, el artículo 15 regula las responsabilidades relativas a la gestión de la Historia Social Única, señalando que será la Comunidad de Madrid la encargada de proveer el soporte tecnológico de la Historia Social Única y de facilitar la coordinación interdepartamental e interadministrativa.

Por otro lado, los órganos directivos de la consejería competente en materia de Servicios Sociales son los responsables del cumplimiento de la normativa aplicable en materia de protección de datos personales.

El capítulo III que lleva por rúbrica, Registro único de usuarios y otros instrumentos de gestión de la información del Sistema Público de Servicios Sociales, comienza con el artículo 16, regulador de los elementos del citado Sistema de Información de Servicios Sociales.

Señala que el Sistema de Información de Servicios Sociales, en el ámbito de la Historia Social Única, contará con los siguientes elementos, a saber: Registro Único de Usuarios, cuya caracterización responde a lo previsto en el artículo 38.1 de la LSS, especificando los datos relativos a los usuarios que figurarán en el mismo; repositorio de profesionales, definido el repositorio en el artículo 3.14 del proyecto de Decreto, el de profesionales previsto contiene los datos identificativos de los profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales o según se indica *“vinculados al mismo”*, sin que conste claramente determinado que se entiende por dicha vinculación a estos efectos, por lo que debería concretarse con mayor precisión dicha previsión; repositorio de Historias Sociales Únicas que integra la información contenida en las mismas excepto los datos básico identificativos recogidos en el Registro Único de

Usuarios; Registro de Entidades, Centros y Servicios de Atención Social, regulado en el artículo 37 de la LSS en sus tres primeros apartados; Registro de Directores de centros de atención social que se prevé en dicho artículo 37 de la LSS, en su apartado cuarto y un repositorio de prestaciones de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

Se precisa la finalidad de la creación de este conjunto expuesto de instrumentos digitales, señalando el apartado segundo de este artículo 16 que es habilitar los instrumentos de recogida y gestión de la información necesaria para el funcionamiento de la Historia Social Única y facilitar el ejercicio de las competencias en esta materia de las Administraciones públicas.

El artículo 17 regula la organización y gestión del mencionado Registro Único de Usuarios, señalando su apartado primero que será responsable de su organización y gestión la consejería competente en materia de servicios sociales, correspondiéndole establecer procedimientos que permitan su funcionamiento eficaz así como la garantía de que la información custodiada es veraz, fiable, completa, confidencial y que su conservación se realiza en condiciones de seguridad. Precisa igualmente que la apuntada responsabilidad habrá de entenderse asimismo en los términos del artículo 24 del RGPD, referido a la responsabilidad del responsable del tratamiento.

Por su parte, el artículo 18 versa sobre los visores y aplicaciones de gestión de los repositorios de información. Se recogen como instrumentos de acceso, gestión y presentación de la información de los diferentes repositorios y registros, los siguientes: visor profesional, definido el visor en el artículo 3.15 del proyecto, el que nos ocupa presenta de forma organizada la información contenida en la Historia Social Única de los usuarios; visor ciudadano, que permite a los usuarios acceder a contenidos de su Historia Social Única y actualizar información de identificación, contacto, situación personal u otra.

El artículo 19 recoge la finalidad del tratamiento de datos, señalando que la información registrada en los distintos elementos del Sistema de Información de los Servicios Sociales, contemplando el ejercicio de las competencias que en la materia corresponden a las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, la mejora continua y para el ejercicio de las funciones de los organismos y entidades a los que se autorice el acceso y consulta.

Es ésta una previsión que ya se aborda en el artículo 35.2 de la LSS, conforme al cual *“el tratamiento de datos personales necesarios para la gestión de los sistemas y servicios de asistencia y protección social por el Sistema de Información de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, se realizará con los siguientes fines:*

a) La gestión de prestaciones incluidas en el Catálogo de Prestaciones y la Cartera de Servicios del Sistema Público de Servicios Sociales.

b) Actuaciones de las entidades de titularidad pública, de las entidades de la iniciativa social y de las entidades privadas autorizadas en materia de protección de menores, de atención a familias, personas con discapacidad, personas en situación de dependencia, mayores y personas en situación de vulnerabilidad o exclusión social, así como actuaciones dirigidas a proteger intereses de personas con discapacidad que precisen apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica”.

Parece por tanto que sería suficiente con una remisión a dicha previsión legal.

El último de los artículos del proyecto de Decreto, artículo 20, señala que el régimen de acceso y comunicación de la información contenida en el Registro Único de Usuarios y los otros repositorios complementarios, será el establecido para el acceso y comunicación de la Historia Social Única.

Como hemos señalado, el proyecto dictaminado cuenta con tres disposiciones transitorias, refiriéndose la primera de ellas a la interoperación de los sistemas de información disponibles, previendo que mientras no se cuente con todos los sistemas de información que soporten los procesos de intervención social, los que estén en vigor podrán interoperar con el objeto de iniciar la Historia Social Única de los usuarios destinatarios de dichos procesos, para lo que deberán contar con las garantías técnicas suficientes para garantizar la limitación de acceso y el cumplimiento de la normativa de protección de datos personales.

La disposición transitoria segunda prevé que los profesionales actuantes autorizados que precisen acceder a información de usuarios deberán utilizar el sistema de Historia Social Única como herramienta principal, sin perjuicio de que fuera preciso continuar utilizando herramientas informáticas específicas hasta la incorporación en el citado sistema de las aplicaciones que las sustentan.

Por su parte, la disposición transitoria tercera, viene a reproducir en sus apartados primero y segundo lo previsto en la LSS en su disposición transitoria segunda, apartado primero.

Por su parte la disposición derogatoria deroga específicamente el mencionado Decreto 109/1998, así cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan al Decreto proyectado.

La primera de las disposiciones finales contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Servicios Sociales apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final segunda, regula la aprobación de documentos normalizados.

La disposición final tercera, establece la entrada en vigor de la norma proyectada a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices de técnica normativa ya señaladas, una vez depurado el texto a la vista de las observaciones de carácter formal y de técnica normativa realizadas por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y del informe de calidad normativa.

No obstante, cabe realizar las siguientes consideraciones, sin perjuicio de las ya expuestas en el cuerpo del presente Dictamen:

En la parte expositiva, en la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, se observa que a la hora de mencionar dichos trámites se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren –tal y como pone de manifiesto este órgano consultivo en sus dictámenes- únicamente a los trámites más relevantes, como puede ser el de información pública o el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid

Debería unificarse la referencia a la Historia Social Única pues con carácter general a partir del artículo 4.6 el texto informado se refiere abreviadamente a dicha figura como HSU, observándose que el artículo 7.4 sigue contemplando la denominación completa.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, una de las cuales tiene carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se regulan la Historia Social Única, el Registro Único de Usuarios y otros instrumentos de gestión de la información del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 13 de abril de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 193/23

Excma. Sra. Consejera de Familia, Juventud y Política Social

C/ O' Donnell, 50 – 28009 Madrid