

Dictamen n.º: **243/25**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Asuntos
Sociales**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **08.05.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 8 de mayo de 2025, emitido ante la consulta formulada por la entonces 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, sobre la zonificación del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid y la elaboración del Mapa de Servicios Sociales”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 7 de abril de 2025, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo formulada 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 188/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó 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 8 de mayo de 2025.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto regular el procedimiento de organización territorial del Sistema Público de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid y su actualización, así como definir los criterios para la elaboración del Mapa de Servicios Sociales, con el fin de mejorar la ordenación de la prestación de servicios sociales y la calidad y eficacia de dicho sistema público.

Al respecto, cabe señalar que la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante, LSSCM), dedica su título IV a la *“Planificación de los servicios sociales, ordenación y participación”*. Su artículo 47 atribuye al Gobierno de la Comunidad de Madrid, por medio de la consejería competente en materia de Servicios Sociales, la responsabilidad de realizar una planificación del Sistema Público de Servicios Sociales, mientras que su artículo 50.1 determina que el denominado *“Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid”* es el instrumento mediante el que se establece la organización del Sistema Público de Servicios Sociales.

La norma proyectada consta de diecisiete artículos, distribuidos en tres capítulos, además de una disposición adicional única y cuatro disposiciones finales.

El capítulo I, con un único artículo, se ocupa de las disposiciones generales, determinado el objeto y el ámbito de aplicación de la norma.

El capítulo II comprende los artículos 2 a 11, y versa sobre la zonificación del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, determinando su organización territorial, los diferentes sistemas de protección social y la configuración tanto de las zonas de Atención Social Primaria y de Atención Social Especializada como del Área Única de Servicios Sociales.

El capítulo III, que comprende los artículos 12 a 17, se destina a regular el Mapa de Servicios Sociales, su definición, contenido, funciones, elaboración, actualización y fuentes, así como la información que proporciona.

En cuanto a la parte final del proyecto, la disposición adicional única se refiere a la obligación de informar al órgano que tenga atribuida la competencia en materia de coordinación territorial de los servicios sociales de Atención Primaria sobre la actividad convencional con las entidades locales, en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales.

Por su parte, la disposición final primera modifica el artículo 14 del Decreto 51/2023, de 3 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan la Historia Social Única, el Registro Único de Usuarios y otros instrumentos de gestión de la información del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

La disposición final segunda recoge la habilitación normativa en favor de la persona titular de la consejería competente en materia de Servicios Sociales para el desarrollo del decreto, mientras que la disposición final tercera determina el plazo para la aprobación de la orden que establezca la zonificación de los servicios sociales.

Por último, la disposición final cuarta establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el *“Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- Índice del expediente administrativo.
- Memoria relativa al trámite de consulta pública del proyecto de decreto, de 26 de enero de 2024, del director general de Servicios Sociales e Integración.
- Resolución del director general de Servicios Sociales e Integración de 26 de abril de 2024, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto, y certificado del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2024 por el que se autoriza su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.
- Certificado del resultado del trámite de consulta pública y alegaciones presentadas por el Colegio Oficial de Trabajo Social de Madrid.
- Informe del grupo de trabajo permanente del Consejo para el Diálogo Social correspondiente al trámite de consulta pública, de 7 de junio de 2024.
- Cinco versiones del proyecto de decreto, de fechas 1 de agosto, 17 de septiembre, 11 de noviembre y 16 de diciembre de 2024, y 17 de marzo de 2025.

- Cinco versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscritas por el director general de Servicios Sociales e Integración, fechadas, respectivamente, el 1 de agosto, 17 de septiembre, 8 de noviembre y 16 de diciembre de 2024, y la última, de 17 de marzo de 2025.

- Informe 61/2024, de 14 de agosto, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en materia de coordinación y calidad normativa.

- Informe de 5 de agosto de 2024, de la Dirección General de Igualdad, de impacto por razón de género.

- Informe de 9 de agosto de 2024, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

- Informe de 8 de agosto de 2024, de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, de impacto en la accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

- Informe de 14 de agosto de 2024, del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad.

- Informe de 27 de agosto de 2024, del Consejo Regional de Mayores.

- Informe de 6 de agosto de 2024, de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local).

- Informe de 2 de septiembre de 2024, de la Dirección General de Presupuestos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

- Informes de 9 y 14 de agosto de 2024, del director general de Reequilibrio Territorial, sobre el equilibrio territorial.

- Escritos de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías, en los que comunican que no formulan observaciones al texto proyectado, así como escritos con observaciones al texto del proyecto de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Economía, Hacienda y Empleo y de Digitalización, y de las direcciones generales de Vivienda y Rehabilitación, de Urbanismo y de Humanización, Atención y Seguridad del Paciente.

- Informe del delegado de Protección de Datos en la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 8 de agosto de 2024.

- Resolución del Director General de Servicios Sociales e Integración de 11 de noviembre de 2024, por la que se acuerda la apertura de los trámites de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

- Informe del grupo de trabajo permanente del Consejo para el Diálogo Social correspondiente al trámite de audiencia e información pública, de 5 de diciembre de 2024.

- Alegaciones formuladas por la UNIÓN SINDICAL DE MADRID REGIÓN de CCOO, el 3 de diciembre de 2024.

- Informe de la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de 10 de diciembre de 2024.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 17 de diciembre de 2024.

- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, con el visto bueno del abogado general de la Comunidad de Madrid, fechado el 26 de febrero de 2025.

- Informe de 26 de marzo de 2025, de la consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, al Consejo de Gobierno, sobre necesidad de solicitar dictamen a la Comisión Jurídica Asesora en relación con el proyecto de decreto.

- Certificado de 26 de marzo de 2025, de la secretaria general del Consejo de Gobierno, sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

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 Asuntos Sociales, 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 Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

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 que desarrolla lo dispuesto en la LSSCM, por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo, a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

La consideración de reglamento ejecutivo ya fue analizada por la STC 18/1982, de 4 de mayo, al indicar que tiene tal carácter: *“aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento”*. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos *“cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”*.

Por su parte, sobre el concepto de reglamento ejecutivo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), recogiendo su doctrina anterior expuesta en las sentencias de 25 de junio de 2009, (Rec. 992/2007), y de 19 de marzo de 2007 (Rec. 1738/2002), 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. En consecuencia, no deben ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes que -extra legem- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (STS de 13 de octubre de 2005 , Rec. 68/2003, de 11 de octubre de 2005 , Rec. 63/2003 , y 9 de noviembre de 2003 , Rec. 61/2003).

Los denominados reglamentos organizativos se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley (STS de 6 de abril de 2004, Rec. 4004/2001), sin perjuicio de que pueda afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa (STS de 27 de mayo de 2002, Rec. 666/1996).

En este mismo sentido, la STS de 31 de mayo de 2011, Rec. 5345/2009, precisa lo siguiente: "sobre la condición de Reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan" una o varias leyes, entendidas éstas como

normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Resultarían, por tanto, excluidos del informe preceptivo del Consejo de Estado, únicamente, los proyectos ya informados que son objeto de alguna modificación no esencial, los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, y, en especial, los Reglamentos derivados de la potestad doméstica de la Administración en su ámbito organizativo interno y los Reglamentos de necesidad».

El decreto proyectado viene a desarrollar el mandato contenido en los artículos 47 y 50.1 de la LSSCM ya referidos y ello le confiere un indudable carácter ejecutivo. Por su parte, la disposición adicional segunda de la LSSCM también refiere que *“el Mapa de Servicios Sociales identificará los centros y servicios de atención social correspondientes a la Atención Social Especializada que sean de titularidad municipal. Los centros y servicios de esta naturaleza gestionados por entidades locales a la entrada en vigor de esta ley, mantendrán sus condiciones de financiación y quedarán integrados en la Red de Atención Social Especializada del Sistema Público de Servicios Sociales”*.

De esa forma, podemos afirmar que la propuesta contiene un reglamento ejecutivo, de acuerdo con lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso administrativo 171/2012): *“Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada, sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”*.

Además, esta concepción más amplia del carácter ejecutivo de los reglamentos y, por ende, su sometimiento al dictamen de los órganos

consultivos superiores, determina una mayor garantía de legalidad y seguridad jurídica, vinculada a la importancia material de la disposición.

En este sentido, y en relación con los reglamentos ejecutivos, hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes que 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. Así, como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) *“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 11/57 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”*.

El Consejo de Estado, en su Dictamen 1268/2024, de 18 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 en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “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”».

Sobre la intervención del Consejo de Estado en relación con las normas reglamentarias se ha pronunciado en un sentido parecido la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 1097/2024, de 20 de junio (recurso 72/2023).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada 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 (en adelante, Decreto 52/2021), que establece en veinte días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en el caso de disposiciones normativas.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

Resulta preciso determinar si la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma proyectada.

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”*”.

Por lo que se refiere al ámbito autonómico, el proyecto, en su parte expositiva, invoca el artículo 26 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, que determina la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de *“promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de*

especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”. Asimismo, el apartado 1.24 del mismo artículo le atribuye la protección y tutela de menores y el desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud, y el 1.25 la promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural. competencia que se relaciona con la actividad relativa a la asistencia social o a los servicios sociales.

Sobre esta competencia, la Sentencia de 2 de febrero de 2017 del Tribunal Constitucional recoge que: *«la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. La referida sentencia añade que “estas técnicas públicas de protección social quedan reservadas con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas en el orden normativo, tal como permite el art. 148.1.20 CE y han hecho efectivo los distintos Estatutos de Autonomía”*».

En ejercicio de dicha competencia, se dicta inicialmente el Decreto 109/1998, de 18 de junio, por el que se actualiza la Zonificación de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, con el fin de establecer las Zonas Básicas, Demarcaciones, Distritos y Áreas de servicios sociales de la Comunidad de Madrid, posteriormente derogado por la disposición derogatoria única del Decreto 51/2023, de 3 de mayo, del

Consejo de Gobierno, por el que se regulan la Historia Social Única, el Registro Único de Usuarios y otros instrumentos de gestión de la información del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

De igual modo, y en el ejercicio de la misma competencia, se elabora la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, posteriormente sustituida por la actual LSSCM, en cuya exposición de motivos, y al respecto de la materia objeto del presente proyecto, se señala de modo concreto que *“el título IV está dedicado a la planificación de los servicios, donde parte de dos instrumentos fundamentales, el Plan Director de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, esencial en la definición de objetivos y líneas de actuación del Sistema Público de Servicios Sociales y su despliegue, y el mapa de servicios sociales, donde se establece la organización de este sistema, tanto a nivel territorial como funcional”*.

Ya en su articulado, el artículo 10.1 e) recoge, entre las competencias de la Administración de la Comunidad de Madrid, *“la elaboración y aprobación del Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid”*.

El artículo 21, bajo la rúbrica *“Divisiones territoriales”*, establece de modo expreso que *“el Consejo de Gobierno, atendiendo a criterios demográficos, de accesibilidad, proximidad y de coordinación con otros sistemas públicos, establecerá reglamentariamente la división territorial que mejor se adecue a las circunstancias poblacionales y permita prestar los servicios sociales con arreglo a los principios enunciados en la presente ley”*.

Por su parte, el citado artículo 47, tras establecer que corresponde al Gobierno de la Comunidad de Madrid, por medio de la consejería competente en materia de Servicios Sociales, realizar una planificación del Sistema Público de Servicios Sociales, refiere que dicha

planificación ha de ser *“capaz de definir sus objetivos, políticas y planes, así como establecer su despliegue en el territorio, de acuerdo con un análisis riguroso de las necesidades presentes y una prospección razonable de las futuras”* y que *“contemplará los recursos requeridos por el sistema y la distribución geográfica de los servicios, para asegurar su prestación eficiente y preservar el principio de igualdad”*.

Con respecto a la entidades locales, el precepto determina que *“podrán elaborar instrumentos de planificación en su ámbito territorial y competencial, en coordinación con la planificación regional y en colaboración con la consejería competente en materia de servicios sociales, con el fin de garantizar la coherencia de los objetivos y la adecuada articulación de los recursos públicos”,* de modo que *“la planificación del Sistema Público de Servicios Sociales se desarrollará a través del Plan Director de Servicios Sociales, planes operativos y, en su caso, los planes municipales”*.

Por su parte, y como ya señalábamos, el artículo 50 de la LSSCM define el Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid como *“el instrumento mediante el que se establece la organización del Sistema Público de Servicios Sociales, tanto territorial como funcional, mediante la configuración de la red de centros y servicios recogidos en el Catálogo de Prestaciones y la Cartera de Servicios”,* y lo define como *“un mapa, o conjunto de mapas, que reflejará el despliegue del sistema de servicios sociales en la Comunidad de Madrid”,* teniendo en cuenta *“los niveles de organización territorial de los servicios sociales, con el objetivo de lograr un adecuado equilibrio en relación con la distribución de las variables sociales, demográficas y económicas”*.

En cuanto a su contenido concreto, el apartado tercero del propio artículo señala que *“recogerá la información de la Red de Servicios Sociales de Atención Primaria, así como de los centros y servicios de atención social que conforman la Red Especializada. Incluirá, tanto los*

recursos que integran el Sistema Público de Servicios Sociales, como los de naturaleza privada”, mientras que, en cuanto a su eficacia, el apartado cuarto establece que “constituye una herramienta básica para la elaboración de los instrumentos de planificación y ayudará a determinar las ratios de cobertura de los diferentes recursos”.

Por otro lado, y tomando en consideración que el proyecto incorpora determinaciones normativas que afectan a las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, y sin perjuicio de las competencias que a estas corresponden, de conformidad con el artículo 25.2 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, es preciso también referirse a la competencia consagrada en el artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía, según el cual, *“en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias:*

1. Régimen local”.

En efecto, no cabe olvidar que la LSSCM establece, en su artículo 9, que las competencias en materia de servicios sociales corresponderán a la Comunidad de Madrid y a las entidades locales en su ámbito territorial; recoge, en su artículo 11, las competencias de las entidades locales en la forma que veremos a continuación, y destina su disposición adicional segunda, a la *“prestación de servicios de Atención Social Especializada por los municipios”,* señalando que *“el Mapa de Servicios Sociales identificará los centros y servicios de atención social correspondientes a la Atención Social Especializada que sean de titularidad municipal. Los centros y servicios de esta naturaleza gestionados por entidades locales a la entrada en vigor de esta ley, mantendrán sus condiciones de financiación y quedarán integrados en la*

Red de Atención Social Especializada del Sistema Público de Servicios Sociales”.

Por último, cabe hacer referencia a la regulación autonómica en la materia, debiendo destacar que varía el instrumento normativo empleado por las distintas comunidades autónomas para la zonificación de sus servicios sociales, en función de la habilitación competencial concreta contenida en sus diferentes leyes reguladoras de los servicios sociales.

Así, es preciso citar, por un lado, el Decreto 55/2017, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Mapa de Servicios Sociales de Aragón; el Decreto 34/2021, de 26 de febrero, del Consell, de regulación del Mapa de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana; el Decreto Foral 33/2010, de 17 de mayo, por el que se establece la zonificación de servicios sociales de la Comunidad Foral de Navarra; el Decreto 287/2004, de 28 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la estructura territorial de las Zonas y Áreas de Servicios Sociales y la estructura funcional del Sistema Público de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha o el Decreto 108/2005, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Mapa Asturiano de Servicios Sociales.

Sin embargo, según lo apuntado, el artículo 50.d) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, atribuye a la consejería competente en materia de Servicios Sociales la competencia para elaborar y aprobar el Mapa de Servicios Sociales, ejecutada a través de la Orden de 5 de abril de 2019, por la que se regula y aprueba el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía. En el mismo sentido, cabe aludir a la Orden EMP/51/2009, de 15 de mayo, por la que se establece el Mapa de Servicios Sociales de Cantabria, en desarrollo de lo establecido en la disposición final segunda de la Ley

2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria.

La competencia para la aprobación del presente proyecto 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 infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), que 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”*. También cabe recordar que la disposición final primera de la LSSCM establece que corresponde al Consejo de Gobierno dictar las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo de la propia ley.

Por otro lado, el rango normativo (Decreto del Consejo de Gobierno) es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También, ha 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 (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 debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) 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, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta. A la fecha de emisión del presente dictamen se ha aprobado el plan normativo para la XIII legislatura, por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 20 de diciembre de 2023, que contempla el proyecto de decreto que venimos analizando.

En cuanto a la evaluación ex post, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales

son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación ex post. No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, a diferencia de otros planes normativos anteriores, no contiene previsión alguna sobre evaluación normativa de las todas las disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen.

En este caso, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se remite, para la evaluación del resultado de la aplicación de la norma, al órgano competente en materia de calidad y evaluación de la consejería competente en Servicios Sociales, *“que deberá establecer la metodología de evaluación apropiada. Dicha evaluación, dado el carácter estratégico de los instrumentos de zonificación para la organización y estructuración del Sistema Público de Servicios Sociales, se realizará en el marco de la elaboración y desarrollo del Plan Director de Servicios Sociales y del Plan de Calidad, contemplados en los artículos 48 y 78, respectivamente, de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre”*.

De igual modo, la Memoria se refiere al propio Mapa de Servicios Sociales, como instrumento de planificación que sirve para proporcionar información relevante que permita valorar la adecuación del marco configurado por el decreto a las necesidades de la población, recogiendo también la participación del órgano de la Comunidad de Madrid competente en materia de Atención Social Primaria, junto con los competentes en Administración Local, Digital, Cartografía y Estadística, en la evaluación y determinación de las propuestas de zonificación.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) 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. Consta en el expediente examinado que, previo acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2024, se realizó consulta pública mediante publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid desde el día 17 de mayo de 2024 y hasta el día 6 de junio de 2024, habiéndose presentado consideraciones formuladas por el Colegio Oficial de Trabajo Social de Madrid. La Memoria da respuesta a los comentarios y sugerencias realizadas en el trámite de consulta pública.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en función de la habilitación concreta contenida en el apartado quinto del citado artículo 50 de la LSSCM, a cuyo tenor, la elaboración del Mapa de Servicios Sociales *“será responsabilidad de la consejería competente en materia de Servicios Sociales. Se desarrollará y actualizará de manera permanente. Para ello se recurrirá a los datos obrantes en los registros públicos, así como a las fuentes propias del Sistema Público de Servicios Sociales”*.

En el seno de dicha consejería, cabe hacer referencia a la Dirección General de Servicios Sociales e Integración, a la que, de conformidad con el artículo 5 del Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, le corresponde *“el impulso de la ordenación y planificación de los servicios sociales en la Comunidad de Madrid en colaboración, en su caso, con las administraciones locales y con entidades privadas”*, así como *“el impulso del desarrollo del Sistema de Información de Servicios Sociales y de instrumentos de gestión compartida de las redes de atención social de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de las competencias de la consejería competente en materia de digitalización”* y *“la coordinación territorial de los Servicios Sociales de Atención Primaria de la Comunidad de Madrid y la ejecución de los servicios y programas*

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

Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en el presente procedimiento se ha optado por la memoria extendida, con cinco versiones sucesivas, en tanto que, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 52/2021, se trata de una norma *“con un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro...”*, en los términos señalados en el referido artículo.

En este sentido, llama la atención que se opte por este último tipo de memoria extendida cuando, en su última redacción, no se contemplan impacto económicos o presupuestarios derivados de la norma, ni tampoco en materia de personal, por lo que cabe entender que el único impacto relevante que lo justifica sea el social.

La razón radica quizá en que, según reconoce la propia Memoria, en la citada última redacción de 17 de marzo de 2025, *“en la anterior versión de esta memoria, se hacía un análisis de la estructura de la financiación de la Red de Atención Social Primaria y se presentaba el cálculo de la cuantía máxima del coste que podría representar para la Comunidad de Madrid la prima de la financiación al conjunto de las mancomunidades de servicios sociales. Dicha cuantía ascendía a 2,7 millones de euros, si bien, como se ha dicho, representaba el incremento máximo, no obedecía a una consecuencia necesaria de la aprobación del decreto, estaba sujeta a la negociación de convenios de colaboración con las entidades locales, dependería de la disponibilidad presupuestaria y carecía de plazo de desarrollo o aplicación, ya que representaba un planteamiento hipotético. Ese análisis no resulta ya pertinente puesto que, tras el informe emitido por la Dirección General de Presupuestos... se ha optado por atender las observaciones del mismo, se ha modificado*

la redacción del artículo indicado por este órgano y se ha eliminado la previsión de un eventual crecimiento del gasto...”.

Centrando nuestro análisis en esa última Memoria, fechada, como decimos, el 17 de marzo de 2025, 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. 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.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario, así como en materia de personal. para exponer que el proyecto normativo no tiene ningún impacto, afirmando que: *“no se estima impacto en las actividades económicas relacionadas con la prestación de servicios sociales... El proyecto de decreto no implica incremento de personal ni de retribuciones, por lo que carece de impacto en esta materia, lo que hace innecesario el informe de la Dirección General de Recursos Humanos”.*

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021). Así, incluye 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 10^a 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 la Memoria indica que la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, en su informe de 9 de agosto de 2024, no formula observaciones e informa de su estimación de ausencia de impacto de la norma proyectada en este ámbito.

Sobre el impacto por razón de género, la Memoria, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad de 5 de agosto de 2024, afirma que el proyecto de orden tiene impacto positivo por razón de género e incide en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen 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, con una adecuada motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En virtud de lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, se ha recabado y emitido informe por la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, de impacto en la accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

También se ha recabado informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme al 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.

Asimismo, se han recabado informes de los diferentes consejos de participación adscritos a la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en concreto, del Consejo Regional de Mayores y del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad.

En cumplimiento de esta previsión, tal y como ya sido expuesto, han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y en el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, se ha emitido el informe de 14 de agosto de 2024, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, 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 informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, 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 su informe, fechado el 26 de febrero de 2025, que concluye con su parecer favorable, condicionado al cumplimiento de las consideraciones de carácter esencial en él expuestas, relativas, por un lado, a la necesidad de definición normativa, y no mediante un instrumento convencional, de los criterios para la consideración de las zonas de Atención Social Primaria a que se refiere el apartado 3 del artículo 4, y, por otro, a la obligación de precisar, con mayor detalle, tanto los datos e información que proporcione el Sistema de Información de Servicios Sociales, a los que genéricamente alude el apartado 1 del artículo 16 del proyecto, como el régimen autorizatorio que contempla el apartado 2 del mismo precepto.

Conforme a lo dispuesto en el 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 52/2021 se han evacuado informes sin observaciones por las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, salvo por las secretarías generales técnicas de las consejerías de Economía, Hacienda y Empleo y de Digitalización, y por las direcciones generales de Vivienda y Rehabilitación, de Urbanismo, de Humanización, Atención y Seguridad del Paciente y de Evaluación, Calidad e Innovación (esta última, perteneciente a la propia consejería proponente), que han realizado diversas observaciones, incorporadas en su mayoría al texto definitivo del proyecto o bien adecuadamente contestadas en la Memoria.

Se ha incorporado al expediente el informe de 2 de septiembre de 2024 de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.3.b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con artículo 5.1.k) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. El informe, de carácter desfavorable, cuestiona la pretendida redacción del artículo 6 del proyecto y las pretensiones de incremento de gasto reflejadas en la Memoria, de modo que, en consecuencia, y tal y como señala dicha Memoria, *“se ha modificado la redacción del artículo 6, de acuerdo con la observación (vi) recogida en el informe de Coordinación y Calidad Normativa y en el propio informe de la Dirección General de Presupuestos, aludiendo tan solo, en la nueva redacción, a la previsión contenida en el artículo 90.3 de la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, y suprimiendo el último inciso de la anterior redacción del artículo. Por lo tanto, se elimina en el texto cualquier previsión que pudiera implicar, por sí misma, un incremento del gasto”*.

De igual modo, consta el informe de la Dirección General de Reequilibrio Territorial, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización para la Administración de la Comunidad de Madrid, y de acuerdo con el artículo 13.2.d) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

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, al haberse incorporado el informe de 17 de diciembre de 2024 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que se sustanciarán los trámites de audiencia e información pública.

Así, mediante Resolución del director general de Servicios Sociales e Integración, fechada el 11 de noviembre de 2024, se acordó someter a los trámites de audiencia e información pública el proyecto de decreto durante el plazo de quince días hábiles, contados a partir del siguiente al de la publicación de la resolución en el Portal de Transparencia, plazo previsto para la tramitación ordinaria.

En ese periodo se dio audiencia a la Federación de Municipios de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid y al Consejo para el Diálogo Social, este último en virtud de la naturaleza de protección social de su contenido, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, de Creación y Regulación de dicho Consejo,

constando en el expediente el informe del Grupo de Trabajo Permanente del Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, firmado por el viceconsejero de Economía y Empleo el 5 de diciembre de 2024.

Asimismo, se presentaron alegaciones por la Unión Sindical de Madrid Región de CC.OO.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada, debiendo recordarse que no corresponde a este órgano consultivo hacer valoraciones de oportunidad o conveniencia.

El proyecto, como ya ha sido indicado, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por diecisiete artículos, distribuidos en tres capítulos, y una parte final compuesta por una disposición adicional única y cuatro disposiciones finales.

En cuanto a la parte expositiva, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa. Así, describe el objetivo y la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Conforme exige el artículo 129 de la LPAC, intenta justificar la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia.

Sería aconsejable al referirse a la transparencia, hacer mención a la audiencia y participación en el procedimiento del Consejo de Dialogo

Social de la Comunidad de la Madrid, así como de diversos consejos de participación adscritos a la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en concreto, del Consejo Regional de Mayores y del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad. En cuanto a estos dos últimos órganos de participación, sí aparecen mencionados en la parte expositiva, si bien a la hora de describir los trámites esenciales del procedimiento.

Al respecto, en lo referente a la tramitación, de acuerdo con la directriz 13, deben destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación y principales informes evacuados, sin resultar necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma, como bien realiza la parte expositiva.

Concluye la parte expositiva con la fórmula promulgadora.

No obstante, cabe señalar que la mención en la parte expositiva a que en la elaboración de la norma *“se ha valorado el ajuste al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*, no concuerda con la referencia que la Memoria realiza, como ya señalábamos, a la carencia de impacto económico y presupuestario del proyecto, a partir del informe desfavorable de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de 2 de septiembre de 2024 ya citado.

Entrando ya en el análisis del articulado, es preciso realizar una crítica general al texto propuesto en consonancia con lo ya señalado por esta Comisión Jurídica Asesora en dictámenes como el 348/23, de 29 de junio. Así, y de acuerdo con la directriz 30, los artículos no deben ser excesivamente extensos, precisando que no es conveniente que tengan más de cuatro apartados. Esta recomendación, tendente a facilitar la comprensión de la norma, no se cumple en algunos preceptos del proyecto (artículos 4, 7 y 15), produciéndose el efecto

contrario, mientras que, en otros, y empleando la propia terminología de la referida directriz, *“el exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”*.

El proyecto de decreto recoge en su artículo 1 su objeto (*“establecer las normas para la organización territorial del Sistema Público de Servicios Sociales, así como para la definición del Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid”*) si bien, entendemos que sería más correcto sustituir la palabra *“definición”* por el término *“determinación”*, ya que el concepto *“Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid”* ya aparece perfectamente definido en el referido artículo 50 de la LSSCM, en los términos anteriormente transcritos.

El apartado segundo del artículo establece el ámbito de aplicación territorial de la norma, la Comunidad de Madrid y las entidades locales en su ámbito territorial, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 2 y 9 a 11 de la LSSCM.

El artículo 2, ya dentro del capítulo II, determina la organización territorial del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, que se acomoda a la organización funcional recogida en el propio artículo 13 de la LSSCM, si bien, y en atención a la potestad que le reconoce el artículo 21 de esta última norma (*“el Consejo de Gobierno, atendiendo a criterios demográficos, de accesibilidad, proximidad y de coordinación con otros sistemas públicos, establecerá reglamentariamente la división territorial que mejor se adecue a las circunstancias poblacionales y permita prestar los servicios sociales con arreglo a los principios enunciados en la presente ley”*) añade en su apartado c) el *“área única de servicios sociales”*, y lo justifica en su parte expositiva por la necesidad de prestación de los servicios sociales especializados *“sin limitación relacionada con el lugar de residencia de la persona usuaria”*.

En este punto, se sigue el modelo ya establecido en el ámbito sanitario por la Ley 6/2009, de 16 de noviembre, de Libertad de Elección en la Sanidad de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 2 refiere expresamente que *“1. La libertad de elección de médico de familia, pediatra y enfermero en atención primaria y de médico y hospital en atención especializada podrá ejercerse en todo el territorio de la Comunidad de Madrid. 2. Al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado anterior, el Sistema Sanitario Público de la Comunidad de Madrid se organiza en un Área de Salud Única integrada por el conjunto del territorio de la región”*.

Al respecto, cabe recordar que el artículo 5.1 c) de la LSSCM recoge, entre los derechos de los usuarios, el de *“tener asignado un profesional de referencia que asegure la coherencia y globalidad del proceso de atención y la libre elección del mismo, en los términos que se establezcan por vía reglamentaria, sin perjuicio de la intervención de otros profesionales conforme a la naturaleza de cada necesidad”*, derecho que también es objeto de regulación en el artículo 9 del presente proyecto.

El artículo 3 del proyecto define las zonas de Atención Social Primaria, y se trata de un precepto innecesario, pues tal definición, en su ámbito funcional, que es el que pretende delimitar el artículo, ya se contiene en los artículos 14 y 15 de la LSSCM. Además, se transcribe de manera parcial y limitada el contenido de dichos artículos, de modo que cabe recordar que, según la directriz 4 *“no es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma”*. Y la misma directriz indica que: *“Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley,*

sin contribuir a una mejor comprensión de la norma o que induzcan a confusión por reproducir con matices el precepto legal”.

Por su parte el Consejo de Estado se ha mostrado a favor de la posibilidad de transcribir preceptos de las normas que se desarrollan por razones de sistemática y para facilitar su comprensión, pero exige que se advierta de dicha reproducción y que la misma sea literal.

El contenido del referido artículo 3 debería ser sustituido por el correspondiente al artículo 4, que es el que verdaderamente configura las zonas de Atención Social Primaria en atención a criterios territoriales y demográficos (*“municipios de población igual o superior a 20.000 habitantes y el ámbito territorial de las mancomunidades de servicios sociales”*), así como en consideración a los medios económicos humanos y materiales disponibles y al desarrollo reglamentario realizado por las correspondientes entidades locales.

En este punto, se hace preciso criticar la sistemática del citado artículo 4, pues su apartado tercero, que es el que verdaderamente establece de modo general los criterios *“para tener la consideración de zona de atención social primaria o, en su caso, para la habilitación de dos o más zonas en una misma entidad local...”* debiera figurar como apartado uno, consignando a continuación las excepciones, modalidades o posibilidad de subdivisiones que el precepto recoge ahora con carácter previo.

Por otro lado, el proyecto, en el apartado 2 del artículo 4, refiere que *“excepcionalmente, los municipios de población inferior a 20.000 habitantes podrán configurarse como zonas de atención social primaria, cuando se haya formalizado un instrumento de colaboración con el órgano de la Comunidad de Madrid competente en materia de atención social primaria, para la prestación de esta en el municipio”*. Por su parte, el artículo 5.2 también alude a la elaboración, por iniciativa de la consejería competente en materia de Servicios Sociales, de protocolos

de colaboración y actuación coordinada entre los diferentes sistemas de protección en este nivel. De igual modo, la disposición adicional única del texto remitido señala que *“los diferentes órganos de la consejería competente en materia de servicios sociales informarán al órgano responsable de la coordinación de los servicios sociales de atención social primaria, acerca de la actividad convencional con las entidades locales, en materia de atención social especializada, prevista en cada ejercicio, su objetivo, duración, presupuesto y programas previstos, así como de la firma efectiva de los correspondientes convenios”*.

A la vista de la referencia que se realiza a la actividad convencional para la prestación de los servicios sociales, y para la adecuada comprensión de la regulación propuesta, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 7.4 del proyecto (según el cual, *“la aprobación de las zonas de atención social primaria conllevará su participación en la financiación vinculada al desarrollo de programas sociales en este nivel de atención”*), cabe traer a colación lo señalado en el Dictamen 87/2022, de 17 de marzo, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, emitido en relación con el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, por el que se unifica el marco de concertación con las Entidades Locales para la prestación de Servicios Sociales de Atención Primaria en Castilla-La Mancha (hoy Decreto 30/2022, de 26 de abril).

El citado órgano consultivo, a propósito de los convenios con entidades locales para la financiación de servicios sociales, analiza el sistema de delimitación competencial derivado de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, norma que establece un marco competencial de las entidades locales más estrecho que el que definía hasta entonces la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

(en adelante LBRL), modificando la redacción de los artículos 25.2.k) y 26.1.c) de esta última.

El órgano consultivo refiere que *«la nueva regulación ha modificado ambos preceptos, limitando las competencias de los municipios en esta materia a la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (artículo 25.2.e)) y que los municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán prestar obligatoriamente, entre otros servicios, el de “evaluación e información de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (artículo 26.1.c).*

Desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, las Entidades Locales únicamente podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las que le sean atribuidas por delegación por el Estado o la Comunidad Autónoma, “cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”. (artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, apartado introducido por artículo 1, apartado 3, de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre). A tal fin el precepto exige, con carácter vinculante la emisión de dos informes previos, el de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades y el de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En relación con lo anterior, el artículo 57.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, (redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre), permite que “La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las

Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban”.

El citado artículo exige además en su apartado 2, que la suscripción de estos convenios “deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Es en este contexto de la financiación de las ayudas destinadas a la prestación de servicios sociales de atención primaria, en el marco de la concertación con las Entidades Locales, en el que encuentra su justificación la aprobación de la disposición general modificativa sometida a estudio, toda vez aquella financiación procede en parte del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y pretende materializarse a través del Programa Operativo Regional 2021-2027, con sometimiento pleno a las prescripciones del Reglamento (UE) 2021/1060, de 24 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados; así como a las disposiciones del Reglamento (UE) 2021/1057, de 24 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y se deroga el Reglamento (UE) 2013/1296...».

El artículo 5 del proyecto se refiere a la “coordinación y colaboración entre sistemas de protección social”, en el marco del

sistema de Historia Social Única, tal y como aparece regulado en el Decreto 51/2023, de 3 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan la Historia Social Única, el Registro Único de Usuarios y otros instrumentos de gestión de la información del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, objeto de modificación en el presente proyecto.

Cabe recordar que el artículo 1 de esta última norma refiere que su objeto 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 en el artículo 34 de la LSSCM, el cual 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”*.

Por su parte, la Historia Social Única es definida en el artículo 4 del Decreto 51/2023 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, y *“constituye el instrumento técnico básico que permite la relación entre los servicios sociales de atención primaria y especializada, así como la interrelación y coordinación con otros sistemas de protección social, con la finalidad de conseguir la continuidad, complementariedad e integralidad de las intervenciones”*. 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 como el diagnóstico social, el plan individualizado de intervención social, las acciones realizadas, su

evolución, seguimiento y evaluación, conforme a lo señalado en el artículo 41 de la LSSCM, en sus epígrafes primero, configuración general, y tercero, soporte digital.

En cuanto al artículo 6 del proyecto, relativo al *“fomento de la prestación de servicios sociales en mancomunidades”*, consideramos que se trata de un precepto innecesario, toda vez que se limita a reproducir el contenido del artículo 90.3 de la LSSCM, norma que tampoco incorpora una determinación normativa concreta, sino que, más bien, otorga a la Comunidad de Madrid una facultad de la que, en su caso, puede hacer uso, como es la de *“promover”* la integración de los municipios de población inferior a 20.000 habitantes en mancomunidades del mismo ámbito territorial para la prestación de servicios de Atención Social Primaria. Además, tal previsión también se encuentra recogida, con carácter general, en el artículo 59.2 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.

En todo caso, cabe criticar la ubicación concreta de los citados artículos 5 y 6, pues una adecuada sistemática del texto parece aconsejar que la competencia y el procedimiento para la aprobación, actualización y coordinación de las diferentes zonas de Atención Social Primaria (artículos 7 y 8 del proyecto) se recojan a continuación de los criterios para su configuración (artículo 4).

El artículo 7 del proyecto regula, como ya señalábamos, la *“aprobación y actualización de la zonificación de atención social primaria”*. No obstante, el precepto también regula su elaboración, *“atendiendo a las propuestas singulares presentadas por los municipios y mancomunidades de servicios sociales, así como con la participación de los órganos de la Comunidad de Madrid competentes en materia de administración local, cartografía y estadística”*, por lo que cabría la mención de tal circunstancia en el propio título del precepto.

Ahora bien, merece una especial crítica su apartado cuarto, conforme al cual, *“la aprobación de la relación de zonas de atención social primaria, así como su actualización, se realizará mediante orden de la consejería competente en materia de servicios sociales, que se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*. Crítica que cabe hacer extensiva al apartado tercero del artículo 10, en relación con la división en zonas de Atención Social Especializada y su actualización, a realizar también por orden de la consejería competente.

En efecto, como ya hemos señalado a lo largo del presente Dictamen, el artículo 21 de la LSSCM, bajo la rúbrica *“Divisiones territoriales”*, establece de modo expreso que *“el Consejo de Gobierno, atendiendo a criterios demográficos, de accesibilidad, proximidad y de coordinación con otros sistemas públicos, establecerá reglamentariamente la división territorial que mejor se adecue a las circunstancias poblacionales y permita prestar los servicios sociales con arreglo a los principios enunciados en la presente ley”*.

En consecuencia, la competencia para la determinación de la división territorial en relación con la prestación tanto de la Atención Social Primaria como de la Especializada ha sido atribuida legamente al Consejo de Gobierno y no a la consejería competente en materia de Servicios Sociales.

En este sentido, como ya indicamos en el Dictamen 354/23, de 29 de junio, en referencia a la potestad reglamentaria originaria y derivada, *«si bien el desarrollo legislativo viene atribuido como regla general al Consejo de Gobierno, por mor del artículo 21 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante LGACM), que en su letra g), atribuye al Consejo de Gobierno la aprobación, mediante decreto, de los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la Asamblea; cabe admitir el desarrollo reglamentario de las normas con*

rango de ley mediante orden cuando la norma legal haga la remisión expresa al departamento competente en la materia, como es el caso, a través de orden. En este mismo sentido, aun no siendo aplicable a las comunidades autónomas, según se deduce de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, el artículo 129.4, párrafo tercero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, prevé para la Administración del Estado que: “Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante”.

Sobre la posibilidad de que una orden desarrolle directamente una ley, la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, señala que: *“la atribución genérica de la potestad reglamentaria convierte al Gobierno en titular originario de la misma, pero no prohíbe que una ley pueda otorgar a los Ministros el ejercicio de esta potestad con carácter derivado o les habilite para dictar disposiciones reglamentarias concretas, acotando y ordenando su ejercicio”.*

En este caso, como ya se ha indicado, no concurre esa “llamada” de la norma legal, que es clara al respecto, determinando la competencia del Consejo de Gobierno. Ya señalábamos, a la hora de recoger la normativa autonómica comparada al respecto, cómo varía el instrumento normativo empleado por las distintas comunidades autónomas para la zonificación de sus servicios sociales, en función de la habilitación competencial concreta contenida en sus diferentes leyes reguladoras de los servicios sociales, de modo que el artículo 50.d) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, atribuye a la consejería competente en materia de Servicios Sociales la

competencia para elaborar y aprobar el Mapa de Servicios Sociales, ejecutada a través de la Orden de 5 de abril de 2019, por la que se regula y aprueba el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía. En el mismo sentido, cabe aludir a la Orden EMP/51/2009, de 15 de mayo, por la que se establece el Mapa de Servicios Sociales de Cantabria, en desarrollo de lo establecido en la disposición final segunda de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria.

No ocurre así en cuanto a la Comunidad de Madrid, donde el artículo 21 de la LSSCM es claro al respecto. En este sentido, cabe entender que el promotor de norma ha optado por establecer de modo previo las normas y el procedimiento para la zonificación de los servicios sociales en su ámbito territorial, dejando para un momento posterior su concreción, pero ello no le habilita para alterar la competencia en cuanto a tal determinación que, con independencia del momento en que se lleve a cabo, ha de realizarse mediante un decreto del Consejo de Gobierno. Es preciso recordar, como ejemplo al respecto, que el Decreto 34/2021, de 26 de febrero, del Consell, de regulación del Mapa de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana establece una zonificación inicial en su anexo II, incluyendo en su texto también una disposición transitoria primera (*“vigencia temporal de la presente zonificación”*) del siguiente tenor:

“Atendiendo al hecho de que la presente zonificación está subordinada a las propuestas de auto-organización municipal previstas en este decreto, la zonificación establecida en este decreto tiene un carácter provisional hasta la confección del primer Plan Estratégico de servicios sociales de la Comunitat Valenciana, donde se determinará de manera definitiva la organización territorial del SPVSS hasta su actualización preceptiva”.

En definitiva, aunque el proyecto opte por una determinación posterior de tal zonificación, ha de realizarse a través de un decreto del Consejo de Gobierno.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En cuanto al artículo 8 del texto remitido, relativo a las potestades de coordinación general de las zonas de Atención Social Primaria y de establecimiento de criterios generales de actuación, que corresponden al órgano directivo de la consejería competente en materia de Servicios Sociales, se trata de un precepto que se limita a reiterar lo ya señalado en el artículo 10.1 a) de la LSSCM, a cuyo tenor, corresponde en particular a la Administración de la Comunidad de Madrid: *“...a) El diseño de criterios generales y la propuesta de modelos de intervención para la prestación de los servicios de atención social primaria y de atención social especializada, en colaboración con las entidades locales, sin perjuicio de las competencias propias de estas en materia de atención social primaria”*.

Una sistemática adecuada aconsejaría que el siguiente precepto, el noveno, fuese destinado a regular las zonas de Atención Social Especializada, abordando posteriormente tanto la libertad de elección de centro de servicios sociales de Atención Social Primaria y el profesional de referencia como su consecuencia, la creación de un Área Única de Servicios Sociales.

Sin embargo, el proyecto regula dichas zonas de Atención Social Especializada en su artículo 10, aunque limitándose a una escueta referencia a los artículos 18 y 19 de la LSSCM para su determinación. En efecto, y a diferencia de lo que ocurre con respecto a las zonas de Atención Social Primaria, el artículo 10.2, señala sólo que tales zonas de Atención Social Especializada *“se definen de acuerdo con criterios de volumen de población, singularidad, comunicación y accesibilidad, y*

proximidad”, pero sin fijar tales criterios, convirtiéndose en un precepto carente de contenido, cuyo apartado tercero, relativo la competencia de la consejería para la determinación de tales zonas mediante orden, ya ha sido objeto de una consideración esencial en los términos expuestos.

Volviendo al artículo 9, que regula, como decimos, la *“libertad de elección de centro de servicios sociales de atención social primaria y profesional de referencia”*, ya nos hemos referido a él anteriormente, al considerarlo una concreción del derecho reconocido a los usuarios en el artículo 5.1 c) de la LSSCM, esto es, el derecho a *“tener asignado un profesional de referencia que asegure la coherencia y globalidad del proceso de atención y la libre elección del mismo, en los términos que se establezcan por vía reglamentaria, sin perjuicio de la intervención de otros profesionales conforme a la naturaleza de cada necesidad”*.

El precepto remite a una regulación reglamentaria del derecho, que es la que realiza, de forma parca, el proyecto remitido, dedicándole un único artículo, frente a la regulación más completa establecida en el ámbito sanitario por la Ley 6/2009, de 16 de noviembre, de Libertad de Elección en la Sanidad de la Comunidad de Madrid y por el Decreto 51/2010, de 29 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el ejercicio de la libertad de elección de médico de familia, pediatría y enfermero de Atención Primaria, y de hospital y de médico de Atención especializada en el Sistema Sanitario Público de la Comunidad de Madrid, que le sirven de marco de referencia. Además, merece una cierta crítica la laxitud con la que el precepto se refiere a las causas para denegar la petición del usuario, remitiéndose, de modo general, a *“razones organizativas”* o, si es a iniciativa del profesional, a cualesquiera otros supuestos que, *“a juicio del profesional y debidamente justificados, pudieran menoscabar su correcta actuación”*.

El proyecto, como decimos, toma como marco de referencia las normas sanitarias, creando al efecto en su artículo 11, y para la efectividad del citado derecho en el ámbito de la Atención Social Especializada, un Área Única de Servicios Sociales, siguiendo al respecto lo previsto en el artículo 2 de la citada Ley 6/2009, conforme al cual: *“1. La libertad de elección de médico de familia, pediatra y enfermero en atención primaria y de médico y hospital en atención especializada podrá ejercerse en todo el territorio de la Comunidad de Madrid. 2. Al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado anterior, el Sistema Sanitario Público de la Comunidad de Madrid se organiza en un Área de Salud Única integrada por el conjunto del territorio de la región”*. En todo caso, seguirá siendo un criterio preferente o de referencia para la asignación de un profesional el del domicilio del usuario.

Entrando en el análisis del capítulo III, relativo al Mapa de Servicios Sociales, los artículos 12 y 13 abordan su definición, contenido y funciones, pronunciándose en términos similares a los recogidos en el artículo 50 de la LSSCM. Ahora bien, cabe señalar que no debiera constituir el objeto de este proyecto la definición del Mapa de Servicios Sociales o la concreción de sus funciones, cuestiones que ya regula el citado artículo 50, sino su elaboración y determinación, que corresponden *“al órgano competente en materia de Historia Social Única”*, de la consejería competente en materia de Servicios Sociales.

Al respecto de la elaboración y actualización del Mapa, recogida en el artículo 14 del proyecto remitido, no se concreta el procedimiento, de modo que el precepto sólo recoge que ha de realizarse *“con la participación de las entidades locales y los órganos de la Comunidad de Madrid competentes en materia de administración local, de Registro de entidades, centros y servicios de atención social -que constituye la fuente principal de información sobre el sistema de servicios sociales-, de*

administración digital, de transformación digital, gobernanza e impulso de las telecomunicaciones, cartografía y estadística”.

De igual modo, cabe señalar que, a diferencia de otros textos legales autonómicos, no se establece un plazo concreto para la actualización, limitándose el proyecto a señalar que dicha actualización se realizará *“de forma automática y periódica”*, términos que, sin dicho plazo, pueden resultar contradictorios. En este sentido, cabe citar como ejemplo el Decreto 55/2017, de 11 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Mapa de Servicios Sociales de Aragón, cuya disposición adicional cuarta, denominada *“Evaluación y revisión del Mapa de Servicios Sociales”*, establece que *“el Mapa de Servicios Sociales será objeto de evaluación anual de acuerdo con los indicadores que se establezcan sobre parámetros de accesibilidad, adecuación a niveles de proximidad, cobertura poblacional y cobertura de la demanda, así como de revisión con carácter cuatrienal a partir de la entrada en vigor de este decreto”*.

El artículo 15 del proyecto regula de modo extenso la información que proporciona el Mapa de Servicios Sociales. Sus apartados cuarto y quinto, relativos a la protección de datos en cuanto al contenido de la información suministrada dan respuesta a lo dispuesto en el artículo 35 de la LSSCM, que recoge las bases jurídicas para el tratamiento de datos personales en el Sistema de Información de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, y 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 artículo 16 se refiere a las fuentes de información del Mapa de Servicios Sociales en los términos ya recogidos en el artículo 50.5 de la LSSCM, constituyendo su fuente principal el Registro de entidades, centros y servicios de atención social de la Comunidad de Madrid, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13 del Reglamento Regulador de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicio, aprobado por Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, a cuyo tenor *“1. El Registro constituye un instrumento para la planificación y ordenación de los servicios sociales existentes en el ámbito de la Comunidad de Madrid y tiene por objeto permitir la publicidad y el conocimiento actualizado de los recursos sociales existentes en la misma”*. Su apartado tercero refiere, por su parte, que *“los datos consignados en el Registro deberán corresponderse con los datos declarados por las entidades y mantenerse actualizados para que respondan con veracidad a la situación actual de los recursos sociales de la Comunidad de Madrid”*. La importancia de este decreto bien merecería una mención en el texto de este artículo 16.

Por último, el artículo 17 del proyecto alude a la *“información para la planificación”*, pretendiendo regular en realidad el denominado sistema de información al que se refiere el artículo 34 de la LSSCM, norma 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”, si bien el proyecto no recoge la dicción literal de la LSSCM a la hora de establecer tal definición.

El apartado segundo de este artículo 17, en cuanto a la necesidad de que las personas encargadas de la planificación del Sistema Público de Servicios Sociales dispongan de la autorización necesaria para acceder a la información, de acuerdo con la normativa que establece el acceso de usuarios profesionales al sistema HSU, resulta innecesario debido a la aplicación general en este ámbito del artículo 35.1 de la LSSCM anteriormente transcrito, debiendo recordar que el apartado cuarto de este artículo 35 también dispone que *“la información contenida en el Sistema de Información de Servicios Sociales podrá ser compartida con otros departamentos de la Comunidad de Madrid, otras comunidades autónomas, las entidades locales, la Administración General del Estado y sus entes instrumentales, así como con instituciones del ámbito europeo, de acuerdo con la normativa vigente y cumpliendo los criterios de normalización, interoperabilidad, seguridad y privacidad exigidos”*.

El proyecto sometido a dictamen contiene una disposición adicional única, relativa a la información sobre la actividad convencional con las entidades locales. Cabe recordar que estas disposiciones adicionales tienen carácter excepcional y solo cabe utilizarlas cuando su contenido no tiene acomodo en el articulado. Sin embargo, tratándose de proporcionar información para una posterior planificación, materia que es regulada en el artículo 17, bien podría incluirse su contenido en este precepto.

La primera de las disposiciones finales modifica el artículo 14 del ya referido Decreto 51/2023, en los términos y con la redacción propuesta por el delegado de protección de datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales en su informe de 8 de agosto de 2024 incorporado al expediente. En especial, y por razones de organización, el órgano responsable de la custodia, tratamiento y gestión de los datos personales pasa a ser el órgano competente en materia de Historia Social Única de la consejería, y no su Secretaría General Técnica, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4.7 y 24 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.

La disposición final segunda 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 tercera establece un plazo de un año, desde la entrada en vigor del decreto, para la aprobación de la orden por la que se determine la zonificación de servicios sociales prevista en los artículos 6 y 10.3, debiendo recordar la consideración esencial realizada en el cuerpo de este Dictamen en relación con el rango de dicha norma aprobatoria.

La disposición final cuarta sigue lo previsto en el artículo 40 del Estatuto de Autonomía respecto a las leyes, al establecer que la orden

entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

A lo largo del análisis del texto se han venido haciendo distintas observaciones de índole formal, no obstante, cabe añadir algunas no formuladas.

De modo general, debe revisarse el uso de mayúsculas y minúsculas. Así, y tal y como vienen recogidas de modo general en la LSSCM, los términos *“Atención Social Primaria”, “Atención Social Especializada”* Y *“Área Única de Servicios Sociales”*, deben figurar siempre con inicial mayúscula, regla que también ha de aplicarse a la competencia de los órganos en materia de *“Servicios Sociales”, “Administración Local”, “Cartografía”, “Estadística”, “Administración Digital”, “Transformación Digital”* y *“Gobernanza e Impulso de las Telecomunicaciones”*.

En el artículo 4.5 del proyecto, se recomienda sustituir el término *“aspectos”* por *“criterios”*, en consonancia con lo dispuesto en el apartado tercero del precepto.

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 ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno el *“proyecto de decreto, del Consejo de*

Gobierno, sobre la zonificación del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid y la elaboración del Mapa de Servicios Sociales”.

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

Madrid, a 8 de mayo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 243/25

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

C/ O'Donnell, 50 – 28009 Madrid