



A.G. 114/2022

S.G.C. 212/2022

S.J. 744/2022

Se ha recibido en el Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, solicitud de informe preceptivo en relación con el **“Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 46/2015, de 7 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la coordinación en la prestación de la atención temprana en la Comunidad de Madrid y se establece el procedimiento para determinar la necesidad de atención temprana”**.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- La Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (en lo sucesivo, «CFJPS») ha solicitado el informe de este Servicio Jurídico sobre el proyecto de decreto identificado en el encabezamiento de este informe.

A la referida petición se le acompaña la siguiente documentación:

- Índice del expediente administrativo.
- Orden de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social, de 28 de septiembre de 2022, por la que se declara la urgencia del procedimiento.
- Dos versiones del proyecto de decreto.

- Tres versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscritas por el Director General de Atención a las Personas con Discapacidad, fechadas el 30 de septiembre, el 13 de octubre y el 4 de noviembre de 2022.
- Informe 69/2022, de 10 de julio, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en materia de coordinación y calidad normativa.
- Informe de 4 de octubre de 2022, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Informe de 4 de octubre de 2022, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior).
- Informe de 6 de octubre de 2022, de la Dirección General de Igualdad, de impacto por razón de género.
- Informe de la misma fecha y órgano, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.
- Informe del Viceconsejero de Empleo, de 11 de noviembre de 2022, relativo a la consulta formulada al Consejo para el Diálogo Social.
- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 13 de octubre de 2022.
- Informes de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Cultura, Turismo y Deporte (6 de octubre de 2022); Presidencia, Justicia e Interior (6 de octubre); Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía (11 de octubre); Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura (11 de octubre); Administración Local y Digitalización (11 de octubre); Sanidad (11 de octubre), y Transportes e Infraestructuras (sin firmar); en los que no se hacen observaciones.
- Nota interior del Viceconsejero de Asistencia Sanitaria y Salud Pública, de 10 de octubre de 2022, por el que se da traslado de la propuesta de modificación del artículo 2 del Decreto 46/2015 suscrita por la Dirección General del Proceso Integrado de Salud.
- Resolución del Director General del Director General de Atención a las Personas con Discapacidad de 17 de octubre de 2022, por la que se acuerda la

apertura del trámite de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

- Escrito de alegaciones de la Federación de Asociaciones de Atención a Personas con Parálisis Cerebral y discapacidades afines de la Comunidad de Madrid (ASPACE Madrid), de la Comisión de Infancia y Adolescencia con discapacidad de la Comunidad de Madrid, de la Asociación de Padres de Niños Prematuros (APREM) y de la Federación Española de Enfermedades Raras (FEDER).
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la CFJPS, de 10 de noviembre de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera- Finalidad y contenido

1. El proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto proveer a la modificación del Decreto 46/2015, de 7 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la coordinación en la prestación de la atención temprana en la Comunidad de Madrid y se establece el procedimiento para determinar la necesidad de atención temprana (en lo sucesivo, «DATCM»).

2. El proyecto consta de una parte expositiva y de otra dispositiva conformada por un solo artículo, de modificación del decreto propiamente dicho, y por una disposición final relativa a la entrada en vigor, en su caso, del nuevo reglamento.

Segunda- Marco competencial y normativo.

1. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en su artículo 26.1.23, establece como competencia exclusiva de la dicha comunidad autónoma sobre la promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos (sic) 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.

No resulta discutida la constitucionalidad de las atribuciones de las Comunidades Autónomas, asumidas por la generalidad de ellas, en materia de servicios sociales o asistencia social. En dicho sentido, entre otras muchas, las SSTC 21/2013, de 31 de enero; 9/2017 de 19 de enero, y 134/2020, de 23 de septiembre.

2. El marco legislativo de la atención temprana viene establecido por la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid; por la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, y por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, y por el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

Tercera- Naturaleza jurídica y rango normativo.

1. El proyecto de decreto sometido a consulta se configura como una norma con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico. Participa, por tanto, de la naturaleza jurídica propia del reglamento en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra jurisprudencia (por todas, la STS¹ de 15 de octubre de 2001, Rec. 397/1999, y otras que cita).

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

¹ En adelante, se utilizará la abreviatura STS como equivalente a Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Asimismo, en las citas de jurisprudencia, y a los efectos del presente informe, Rec. equivale a recurso contencioso-administrativo y RC a recurso de casación.

El Tribunal Supremo ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la ley de uno u otro modo, complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando aquella. En particular, nuestro Alto Tribunal, en una línea doctrinal recientemente aplicada en la STS de 4 de junio de 2020, Rec. 78/2018, ha matizado que *"[e]l reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén simplemente enunciadas y puede aclarar preceptos de la misma que sean imprecisos, de suerte que el Reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución..."*.

Por su parte, el Consejo de Estado afirmaba ya en su Dictamen de 16 de abril de 1943 que la labor del Reglamento ejecutivo es la de *"desenvolver la ley preexistente"*. Por consiguiente, tanto el *"desarrollo"* como el *"complemento"* y la pormenorización de la ley, son o pueden ser fines del reglamento de ejecución.

Más recientemente, ha recordado el alto órgano consultivo del Gobierno de la Nación en el Dictamen 679/2020, de 10 de diciembre de 2020, que, conforme a la línea jurisprudencial anteriormente reseñada, que auspicia la concepción amplia del concepto de reglamento ejecutivo, se ha de incluir en él toda norma reglamentaria que complemente la ordenación de la ley, aunque sea parcialmente, quedando únicamente excluidos de dicha condición los reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem* (principalmente desarrollados en el ámbito de la potestad doméstica) y los reglamentos de necesidad. Y que, desde el punto de vista práctico, esta disquisición tiene importantes repercusiones, al garantizar que las disposiciones reglamentarias sean examinadas por ese Alto Cuerpo Consultivo desde la perspectiva de su conformidad con la ley y con el resto del ordenamiento jurídico.

2. En el caso concreto del proyecto sometido a informe, el dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid 170/15, de 15 de abril, aclaró que el proyecto del decreto que actualmente se pretende modificar, suponía el desarrollo de diversas leyes que aluden a la protección precoz de los menores, que son las

destacadas a título de marco legal en la consideración jurídica anterior de este informe y se reflejan igualmente en el preámbulo del DATCM.

En particular, debe tomarse en cuenta que la ya citada Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, hace una llamada en su artículo 9.2 a la regulación reglamentaria de los servicios de atención a la primera infancia con el fin de que los niños “sean atendidos y educados en todo lo referente a su vida cotidiana y puedan iniciar sus primeras experiencias de relación social e intercambio, bajo el necesario control de calidad por parte de las Administraciones de la Comunidad de Madrid”.

3. Más allá de lo expuesto, la articulación jurídica del proyecto pretende realizarse por medio de un decreto, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno ex artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983 y tener precisamente por objeto la modificación de otro decreto.

Desde ese concreto punto de vista, nada cabría oponer en cuanto al rango de la norma proyectada.

Cuarta-. Tramitación.

1. Ha de recordarse que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas («LPAC»), que hacen referencia a la iniciativa reglamentaria de la Administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las Comunidades Autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a autoorganizarse y regular la elaboración de sus normas.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid, que viene constituida fundamentalmente por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM) y 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 (DPEDGCM). Esta última norma reglamentaria impone su aplicación, entre otros, a los procedimientos de elaboración y tramitación de los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros (art. 1.2).

2. Desde el punto de vista normativo interno, el artículo 31 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid («LGACM») atribuye a los consejeros la competencia para proponer y presentar al Consejo de Gobierno los proyectos de decreto relativos a las cuestiones atribuidas a su consejería. No ofrece duda que el que es objeto del informe se incluye en la materia “asistencia social”, “servicios sociales” o “políticas sociales”.

Dentro de la CFJPS, es razonable atribuir la elaboración e impulso del proyecto normativo a la Dirección General Atención a las Personas con Discapacidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 c) en relación con el 15 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la CFJPS. El apartado cuarto de este último precepto le atribuye “[e]l impulso, desarrollo y seguimiento de las actuaciones en materia de atención temprana contempladas en el Decreto 46/2015, de 7 de mayo, de coordinación en la prestación de la atención temprana en la Comunidad de Madrid, con especial atención a la gestión de la Red Pública de Atención Temprana, la información, apoyo y orientación a las familias y al entorno, todo ello en coordinación con los ámbitos educativo y sanitario”.

A su vez, la competencia para aprobar esta norma corresponde al Consejo de Gobierno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la LGACM y, sin perjuicio de lo que ha sido señalado con anterioridad, de lo establecido en la disposición final cuarta de la LSSCM, que autoriza al Consejo de Gobierno en orden al dictado de las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo de dicho texto legal.

3. El artículo 3.1 del DPEDGCM prevé la aprobación de un Plan Normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura, sin perjuicio de su actualización posterior, siendo publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. La falta de inclusión de determinada disposición en el Plan Normativo requiere justificar este hecho en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN). Así lo exigen los artículos 3.3 y 6.1.g) de dicha disposición reglamentaria.

La MAIN que integra el expediente recoge la motivación correspondiente.

4. El artículo 60 de la LTPCM contempla que, con carácter previo a la elaboración de un proyecto de reglamento, se sustancie una consulta pública en el espacio web habilitado para ello que sirva para instrumentar el derecho de los ciudadanos a participar y colaborar en su elaboración.

Sin perjuicio de dicha regla general, el apartado 4 del referido artículo 60 de la LTPCM, al igual que el artículo 5.4 del DPEDGCM, dispensa la celebración de la consulta pública, entre otros supuestos, cuando se procure regular aspectos parciales de una materia o concurran razones de urgencia, razones ambas aducidas por la MAIN.

5. El artículo 6.1 del DPEDGCM permite la elaboración de una MAIN ejecutiva cuando el centro directivo promotor de la iniciativa reglamentaria estime que la aplicación, en su caso, de la propuesta normativa, no generará impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o estos no sean significativos. En particular, la suscripción de la memoria en su versión ejecutiva, y no extendida, es preceptiva cuando se trate de normas organizativas y de modificaciones parciales de normas reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno cuyos impactos económicos y sobre las cargas administrativas no sean significativos. El artículo 6.2, que establece esta última regla, impone la inclusión de una breve justificación al respecto, que ha sido incorporada a la MAIN.

Conviene significar que el expediente administrativo remitido al Servicio Jurídico en la CFJPS integra tres versiones de la MAIN, firmadas por el Director

General de Atención a las Personas con Discapacidad, respectivamente, el 30 de septiembre, el 13 de octubre y el 4 de noviembre de 2022. La actualización del contenido de la MAIN mediante la incorporación a ella de las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación constituye una exigencia reglamentaria (art. 7.5 DPEDGCM).

En concreto, el artículo 6.1 del reglamento autonómico de referencia detalla el contenido preceptivo de la MAIN ejecutiva:

- a) Identificación clara de los fines, objetivos perseguidos, oportunidad y legalidad de la norma.
- b) Adecuación a los principios de buena regulación.
- c) Identificación del título competencial prevalente.
- d) Listado de las normas que quedan derogadas.
- e) Impacto presupuestario y los sociales exigidos por norma con rango de ley.
- f) Descripción de la tramitación y consultas realizadas.
- g) Justificación, si la propuesta no estuviera incluida en el Plan Anual Normativo.
- h) Análisis económico que evalúe las consecuencias de su aplicación, aunque su impacto sobre la actividad económica no sea relevante.
- i) En su caso, se incluirá una descripción de la forma en la que se realizará su evaluación *ex post*.”

Examinado el contenido de la última versión de la MAIN se observa que la generalidad de esos aspectos es abordada, aunque con una sistemática diferente, aspecto este último que no consideramos sustancial. Se echa en falta, no obstante, una referencia a la evaluación *ex post* de la norma reglamentaria.

En particular, la MAIN matiza que el proyecto reglamentario no conlleva impacto presupuestario, lo que justificaría la omisión del informe de la Dirección General de Presupuestos. Conviene añadir una motivación, siquiera sea sucinta, con respecto a la falta de exigencia de recursos adicionales en materia de personal, ya que tampoco figura solicitado el informe de la Dirección General de Recursos Humanos.

En cuanto a la descripción de la tramitación y de las consultas recabadas a lo largo del procedimiento, se sugiere que, con posterioridad al informe de esta Abogacía General y con carácter previo al impulso de nuevos trámites del procedimiento, se

actualice la que es actualmente la última versión de la MAIN mediante la incorporación de la referencia al informe de la Secretaría General Técnica de la CFJPS, que aparece en ella como un trámite todavía no realizado.

6. El DPEDGCM, en su artículo 8.1, prevé que, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, el centro directivo proponente recabe los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, en este último caso de modo justificado.

Con base en dicha obligación, se han recabado los siguientes informes:

a) Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, tal y como exigen el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. En él se afirma que la aplicación de la norma reglamentaria producirá un impacto positivo en la familia, la infancia y la adolescencia, *“en la medida que busca garantizar una respuesta inmediata, integral y coordinada ante posibles alteraciones o factores de riesgo que puedan presentar los menores de 0 a 6 años de la Comunidad de Madrid, reduciendo los plazos de resolución de la valoración de la atención temprana de 6 a 3 meses”*.

b) Informes de la Dirección General de Igualdad con el objeto de valorar los impactos por razón de género y de orientación sexual, identidad o expresión de género previstos en 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 en 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. Desde ambas perspectivas se ha significado la falta de impacto de la disposición proyectada.

c) Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.

El 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, contempla la necesidad de su informe en la regulación de nuevos procedimientos administrativos o en las modificaciones de los ya existentes, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (criterio 14).

d) Informe en materia de coordinación y calidad normativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.4 del DPEDGCM, formulado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, conforme al artículo 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de dicha consejería.

e) Asimismo, consta en el expediente la acreditación de haberse dado cuenta de la iniciativa normativa al Consejo para el Diálogo Social. En este caso, el artículo 3.2 del Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento, se limita a exigir la comunicación del proyecto normativo a dicho órgano, en este caso al versar sobre la protección social.

f) No se ha requerido el informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad. El artículo 3.1 c) del Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, por el que se crea dicho órgano, dispone la sumisión a su informe de los proyectos que tengan rango de decreto y puedan afectar a dicho colectivo. A su vez, el artículo 2.1 del DATCM reconoce como destinatarios de la atención temprana a los menores de seis años con discapacidad o riesgo de padecerla.

Una regla de cautela, en relación con las inexorables consecuencias que vincula la jurisprudencia a la omisión de trámites preceptivos en los

procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, sugiere una reflexión del centro directivo promotor de la iniciativa sobre la conveniencia de recabar su criterio, sin perjuicio, de que, por el carácter favorable a los interesados de la normativa que se pretende introducir, se pueda presumir su parecer favorable.

Y, en cuanto a la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social, se antoja razonable plantearse, a los efectos del artículo 4.1 a) del Decreto 56/2019, de 18 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se la crea, si afecta a las entidades que forman parte de aquel.

Se aconseja, por ello, bien materializar la realización de estos trámites o, en caso contrario, bien justificar debidamente en la MAIN las razones por las que se considera improcedente su realización.

7. El Proyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública conforme a lo previsto en el artículo 105 c) de la CE en relación con los artículos 60.3 de LTPCM y 9 del DPEDGCM, que solo permite prescindir de él cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando razones graves de interés público lo justifiquen.

No obstante, conviene observar que en el expediente administrativo solo figura la resolución de apertura del trámite de audiencia, así como las alegaciones presentadas, pero no la dación de cuenta de haber sido cumplimentado, en qué forma y plazo, lo que serviría para constatar que no existen alegaciones sin incorporar al mismo. Aunque sea dudoso que el carácter ejecutivo de la MAIN requiera una respuesta sucinta a dichas alegaciones, razones de buen gobierno y transparencia aconsejan recoger una mínima motivación sobre por qué no han sido apreciadas.

8. Conforme al artículo 4.3 del DPEDGCM, se ha comunicado la iniciativa reglamentaria a las secretarías generales técnicas del resto de consejerías para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su

adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura.

Para la adecuada formación del expediente administrativo, convendría que este incluyera la versión firmada del informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras.

9. Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del DPEDGCM, se ha recabado el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, después de realizado el trámite de audiencia e información públicas y con carácter previo a la solicitud del informe a esta Abogacía General.

Cuarta- Análisis del contenido del proyecto de decreto.

1. El **título** del proyecto alude a su carácter modificativo y recoge adecuadamente de un modo completo la identificación de la norma que se pretende modificar.

2. La **parte expositiva** del proyecto cumple, en líneas generales, la función que le atribuye el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración constituye un referente de indudable utilidad en la elaboración de disposiciones de carácter general, como es el caso. En este sentido, se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, en el que indica que tales Directrices resultan aplicables *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

En concreto, la directriz 12 de Técnica Normativa indica que la parte expositiva de las normas deberá cumplir la función de describir el contenido de la que se pretenda aprobar, indicando su objeto, finalidad, antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como, cuando se estime oportuno en

orden a facilitar su comprensión por parte de los potenciales destinatarios, un resumen sucinto del contenido de la disposición. De igual modo, la directriz 13 hace una llamada a destacar en la parte expositiva de los proyectos de real decreto, a los que cabe equiparar razonablemente los de decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, los aspectos más relevantes de la tramitación. Finalmente, conviene tener en cuenta que el artículo 2 del DPEDGCM exige incluir en ella la justificación de la conformidad de un proyecto de reglamento con los principios de buena regulación.

La parte expositiva del proyecto de reglamento satisface, en general, ese contenido mínimo, salvo en lo atinente a la justificación del principio de transparencia.

Al respecto, conviene tomar en consideración que, en relación con la exigencia contenida en el artículo 129 de la LPAC, relativa a la necesaria justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación -de similar alcance que el precitado artículo 2 del DPEDGCM-, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en doctrina de la que es exponente su Dictamen 13/18, de 18 de enero de 2018, señaló:

“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el subrayado es nuestro).

Por último, observamos que, al hacer mención a los trámites más relevantes, se recoge que se ha recabado el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora. Este órgano consultivo ha señalado, verbigracia en el Dictamen 403/2019, de 10 de octubre de 2019, la suficiencia de aludir a su participación en el procedimiento de elaboración

de un proyecto de reglamento ejecutivo en la fórmula promulgatoria con la expresión “oída...” o “de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora”.

En consecuencia, se recomienda omitir la referencia al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en la descripción de la tramitación de la norma.

Se ha de sugerir finalmente, en aras de una mayor claridad de su contenido y atendida su extensión, la división de la parte expositiva en apartados identificados con números romanos centrados en el texto (directriz 15 de Técnica Normativa).

3. En cuanto a la **parte dispositiva** del proyecto de reglamento, la conforman un artículo único y una disposición final.

El artículo único contiene la única modificación que introduce en el DATCM, que afecta al apartado 2 del artículo 20. Dicho precepto está incluido en el capítulo III, atinente al procedimiento para la determinación y revisión de la necesidad de atención temprana del menor.

En concreto, el artículo 20 regula la resolución del procedimiento, regulando la redacción actual de dicho precepto lo atinente al plazo para resolver en los siguientes términos:

“El plazo para resolver será de seis meses desde la entrada de la solicitud en el órgano competente para dictar Resolución”.

En cambio, de fructificar la modificación promovida, el apartado de referencia pasaría a indicar lo que sigue:

“El plazo para resolver y notificar el procedimiento será de tres meses desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.3.b) de 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Comparados ambos preceptos, se observa que los cambios afectarían a los siguientes aspectos:

- a) El plazo se predica de los actos de resolver y notificar, y no solo de resolver.
- b) Se produciría la disminución del plazo máximo de resolución, de seis a tres meses.
- c) Se introduciría una remisión al artículo 21.3 b) de la LPAC, apelando expresamente, como término inicial del plazo, a la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro electrónico de la Comunidad de Madrid.

Comenzando, por orden de trascendencia, por la reducción del plazo, debe señalarse que, mediante su implementación, se atendería a algunos de los principios generales de actuación de las Administraciones Públicas enunciados en el artículo 3.1 de la LRJSP. Muy especialmente se daría plasmación práctica al principio de agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión, pero también a los de servicio efectivo a los ciudadanos, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Todos ellos aparecen reflejados, con afectación general a las entidades del sector público, en dicho precepto y apartado.

El constreñimiento del plazo de seis a tres meses encuentra cobertura, asimismo, en la legislación del procedimiento administrativo común. En la parte que más interesa a los efectos del informe, el artículo 21.2 de la LPAC señala que,

“El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea”.

De tal mandato se puede deducir una doble consecuencia trasladable a la modificación que se pretende instaurar en el DATCM. El primero de ellos hace referencia a la extensión máxima ordinaria del plazo de tramitación y resolución de los procedimientos, que, con la reducción prevista, se cumpliría sobradamente. El segundo se relaciona con el rango de la norma que proceda a determinar el plazo

aplicable; al no exigir el precepto que tenga rango legal (sin perjuicio de la salvedad introducida en su párrafo segundo), una norma reglamentaria puede ser considerada un instrumento jurídicamente hábil para incluir dicha regulación. Esta disposición, además, y como es obvio, puede ser dictada por la Comunidad Autónoma competente sobre la materia de que se trate, tal y como se encargó de recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional 155/2016, de 22 de septiembre.

Por otra parte, en la redacción pretendida a través de la modificación reglamentaria proyectada, el plazo aparecería referido a los actos consistentes en “resolver y notificar”, y no solo en “resolver”. Esta redacción es coherente con lo señalado en el artículo 21 de la LPAC, tanto en su apartado 1, “*La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación*”, como en el primer párrafo ya citado de su apartado 2, “*El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento*”. Ello, sin perjuicio de que, incluso no incorporándose esta especificación al reglamento, la aplicación de la normativa de procedimiento administrativo común, en los términos en los que ha sido interpretada por jurisprudencia consolidada, resultaría preceptiva.

El tercer y último aspecto se refiere a la remisión, en cuanto término inicial o a quo del plazo para la resolución del procedimiento y notificación al interesado, al cómputo del plazo a partir de la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro electrónico de la Comunidad de Madrid, con cita específica del artículo 21.3 b) la LPAC.

Conviene observar que, en caso de modificarse la legislación de procedimiento administrativo común de forma que estableciera una regla diferente en cuanto a la determinación de la fecha de inicio del cómputo del plazo de resolución y notificación, así como cuando la actual LPAC sea sustituida, en su caso, por otra norma distinta, el contenido del artículo 20.2 del DATCM quedaría desactualizado. En tal hipótesis, además, se produciría una innecesaria situación de confusión para los destinatarios de la norma, toda vez que, mientras no se procediera a una nueva modificación de dicho reglamento, estaría haciendo referencia a una norma desfasada a la vista de la

competencia de la Administración del Estado en materia de procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18ª de la Constitución Española).

La reducción del plazo, por otra parte, responde a las inquietudes de las entidades actuantes en el sector, que, conforme a las alegaciones recibidas en el trámite de información pública, demandan la más pronta atención a las necesidades que plantean los menores que demandan el servicio de atención temprana.

4. En lo relativo a la disposición final única, establece la fecha de entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación oficial, y en forma atemperada a la directriz 43 de Técnica Normativa.

Sin perjuicio de lo anterior, y al hilo de las observaciones realizadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que sugiere la introducción de una disposición transitoria que aclare que el nuevo plazo para resolver será de aplicación a los procedimientos que se inicien después de la entrada en vigor del decreto, ha de señalarse que, en principio, y a falta de una determinación en contrario, esto último sería lo resultante de una aplicación analógica y generalizada de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la LPAC, en su letra a).

No obstante, la desazón de las familias de los menores que se hallan a expensas de una decisión administrativa y de que ello determine el inicio del tratamiento de sus hijos, que se pone de manifiesto en los escritos de las entidades que han comparecido en el procedimiento, permite sugerir una reflexión sobre la conveniencia de que estas personas, que razonablemente pueden ser legos en derecho, tengan un conocimiento claro del plazo en que se producirán los efectos del silencio administrativo.

En virtud de lo expuesto, se procede a formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Sin perjuicio de las observaciones formuladas, se emite informe favorable a la elevación al Consejo de Gobierno del “Proyecto de Decreto de modificación del por el que se modifica el Decreto 46/2015, de 7 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la coordinación en la prestación de la atención temprana en la Comunidad de Madrid y se establece el procedimiento para determinar la necesidad de atención temprana”.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

El Letrado Jefe en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL.**