

A.G.- 49/2025

INFC. - 2025/1565

S.G.C.- 105/2025

S.J.- 293 /2025

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en relación con el **proyecto de Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, sobre el acceso de usuarios profesionales al sistema Historia Social Única.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

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

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Índice del expediente administrativo.
- Resolución del Director General de Servicios Sociales e Integración, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública sobre el proyecto, de fecha 29 de enero de 2025.

- Ficha anexo del trámite de consulta pública, firmada por el Director General de Servicios Sociales e Integración el 30 de enero de 2025, y por el Viceconsejero de Presidencia y Administración Local el 7 de febrero de 2025.
- Certificación del Subdirector de Análisis y Organización, de 5 de marzo de 2025, relativa a la apertura del trámite de consulta pública en el que se hace constar que, en el periodo comprendido entre el 11 de febrero de 2025 y el 3 de marzo de 2025, ambos incluidos, no se ha recibido alegación alguna a través del Portal de Participación de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales. Se adjuntan, no obstante, las alegaciones presentadas por la Asociación de Parálisis Cerebral (ASPACE), así como el escrito de observaciones formulado por la Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid (*“propuesta al trámite de consulta pública”*), fechado el 28 de febrero de 2025.
- Tres versiones del proyecto de orden.
- Tres versiones de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, suscritas por el Director General de Servicios Sociales e Integración el 25 de marzo, el 28 de mayo y el 2 de julio de 2025.
- Informe del grupo de trabajo permanente del Consejo para el Diálogo Social, correspondiente al trámite de consulta pública, suscrito el 5 de marzo de 2025, por el Viceconsejero de Economía y Empleo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) en el que se indica que, transcurrido el plazo de presentación de alegaciones, se han recibido alegaciones por parte de UGT-Madrid y CCOO, y que CEIM no realiza observaciones.
- Informe 15/2025 de coordinación y calidad normativa, de la Oficina de Calidad Normativa de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, firmado por el Jefe de la Oficina de Calidad Normativa y por la Secretaria General Técnica

de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en fecha 4 de abril de 2025.

- Informe de 11 de abril de 2025, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Informe de 2 de abril de 2025, de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto por razón de género.
- Solicitud de informe remitida por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) a la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) en fecha 26 de marzo de 2025, y justificante del acuse de recibo de la solicitud.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 2 de abril de 2025, adjuntando informe de observaciones al proyecto formuladas por la Agencia para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor (ARRMI), firmadas por su Directora-Gerente el 31 de marzo de 2025.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 4 de abril de 2025, adjuntando observaciones al proyecto formuladas por el Servicio Madrileño de Salud, firmadas por su Secretario General el 2 de abril de 2025, y por el Comité Delegado de Protección de Datos de la Consejería de Sanidad de 3 de abril de 2025.
- Escrito de 9 de abril de 2025, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en el que se hace constar que no se realizan observaciones en cuanto a su adecuación al orden competencial.

- Escrito de 8 de abril de 2025, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en el que se hace constar que no se realizan observaciones al contenido de la norma.
- Escrito de 7 de abril de 2025, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Digitalización, en el que se hace constar que no se realizan observaciones al contenido de la norma.
- Informe de la Dirección General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español (Consejería de Cultura, Turismo y Deporte), de 29 de abril de 2025, adjuntando informe de observaciones al proyecto formuladas por la Subdirección General de Archivos y Gestión Documental, suscrito el 28 de abril de 2025.
- Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad remitido por la Secretaria del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad el 6 de mayo de 2025.
- Informe del Consejo Regional de Mayores firmado por el Secretario del Consejo Regional de Mayores el 5 de mayo de 2025.
- Informe de la Delegación de Protección de Datos en la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 3 de abril de 2025.
- Resolución del Director General de Servicios Sociales e Integración de 28 de mayo de 2025, 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.
- Solicitud de informe remitida por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) a la Presidenta de la Federación de Municipios de Madrid, de fecha 29 de mayo de 2025 y justificante del acuse de recibo de la solicitud.

- Informe del grupo de trabajo permanente del Consejo para el Diálogo Social, correspondiente al trámite de consulta pública, suscrito el 24 de junio de 2025, por el Viceconsejero de Economía y Empleo (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) en el que se indica que, transcurrido el plazo de presentación de alegaciones, se ha recibido respuesta de UGT-Madrid, no se ha recibido aportación ni respuesta de CCOO, y que CEIM no realiza observaciones.
- Alegaciones formuladas, en trámites de audiencia e información pública, por ASPACE (no consta fecha ni firma).
- Solicitud de informe remitida por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) al Delegado del Área de Gobierno de Políticas Sociales, Familia e Igualdad del Ayuntamiento de Madrid, y justificante del acuse de recibo de la solicitud, al objeto de efectuar el correspondiente trámite de audiencia, de fecha 29 de mayo de 2025.
- Alegaciones formuladas, en trámite de audiencia e información pública, por el Ayuntamiento de Madrid, el 13 de junio de 2025.
- Observaciones formuladas por la Oficina de Gobierno HSU (Dirección técnica del proyecto HSU), el 27 de junio de 2025.
- Informe de legalidad de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, suscrito el 2 de julio de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto normativo sometido a consulta tiene por objeto, tal y como se desprende de su artículo 1, regular el acceso profesional a la información disponible en el sistema de Historia Social Única (en adelante, HSU), determinar los perfiles de acceso y las categorías profesionales vinculadas a ellos y establecer el procedimiento para la asignación de perfiles y la autorización para el registro, actualización y consulta de información en HSU.

Señala la Memoria de Impacto Normativo (en lo sucesivo, MAIN) que la orden proyectada se orienta a la consecución de los siguientes objetivos:

“Establecer las bases del acceso de los usuarios profesionales a la información disponible en el sistema HSU, determinando las categorías profesionales y los perfiles de acceso, junto con los permisos vinculados a ellos, de acuerdo con lo establecido en la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, y el Decreto 51/2023, de 3 de mayo.

Determinar el procedimiento para la asignación de perfiles y autorizaciones que permitan el registro, actualización y consulta de información en HSU.

Establecer reglas eficientes para el acceso de profesionales de las Administraciones públicas integrantes del Sistema Público de Servicios Sociales, de profesionales adscritos a consejerías titulares de otros sistemas de protección o atención, de las entidades ajenas a estas Administraciones vinculadas al citado sistema público y de las colaboradoras del mismo, a fin de facilitar el correcto desempeño de sus funciones, la eficiencia en la atención y la continuidad de la intervención social.

Garantizar la calidad, accesibilidad y seguridad técnica de la información y la protección en el tratamiento de datos personales”.

El proyecto consta de una parte expositiva, otra dispositiva, conformada por quince artículos, y una parte final, integrada por dos disposiciones finales. En último término incorpora un anexo.

SEGUNDA. MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

La Comunidad de Madrid, por habilitación expresa del artículo 148.1.20 de la Constitución Española (en adelante, CE) -que permite a las comunidades autónomas asumir competencias en materia de *“asistencia social”*- y de conformidad con lo previsto en el artículo 26.1.23 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en lo sucesivo, EA), tiene competencia exclusiva en materia de *“Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*. De igual modo, se le reconoce competencia exclusiva en materia de *“protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud”*, así como en relación con la *“promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural”* (apartados 1.24 y 1.25 del precitado artículo 26).

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

Delimitados los títulos competenciales que ampararían la aprobación de este proyecto normativo, hemos de advertir, incidiendo de nuevo en el primero de los títulos invocados, que no resulta discutida la constitucionalidad de las atribuciones de las comunidades autónomas, asumidas por la generalidad de ellas, en materia de servicios sociales. En dicho sentido, entre otras muchas, las sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante, SSTC) 21/2013, de 31 de enero; 9/2017 de 19 de enero, y 134/2020, de 23 de septiembre.

Por su interés, a los efectos que nos ocupan, como ya se hiciera en el informe de la Abogacía General 41/2022, de 1 de junio de 2022, emitido con ocasión del Anteproyecto de ley de servicios sociales, reproducimos la doctrina que al respecto sienta el Tribunal Constitucional en la precitada sentencia 134/2020, de 23 de septiembre:

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

Establecido que la materia a la que se refieren las normas impugnadas es asistencia social, corresponde examinar la distribución de competencias sobre la misma que se deriva de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco. La Constitución se refiere a la asistencia social en el art. 148.1.20 como una materia sobre la que las comunidades autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho el País Vasco en el art. 10.12 EAPV, que caracteriza las competencias autonómicas en materia de asistencia social como exclusivas. Son “las comunidades autónomas las que tienen la competencia para diseñar su propia política de asistencia social, sin perjuicio de las competencias que al Estado correspondan en virtud de artículo 149.3, del art. 150.3 o, en su caso, del art. 149.1” (STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 5). Ahora bien, siendo esta “una materia compleja, que resulta central en un Estado social, las competencias exclusivas no pueden entenderse en su estricto sentido de exclusión de actuación en el campo de lo social, no solo de otros entes públicos, sino incluso de entidades privadas y, por supuesto, del Estado, ‘respecto de aquellos

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

La Ley 12/2022 de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (Ley 12/2022, en lo sucesivo) configura actualmente el marco de los servicios sociales en la Comunidad de Madrid. Concretamente, dentro del capítulo III del título III titulado “Profesionales, sistemas de información, registros e instrumentos técnicos en el ámbito de los servicios sociales” regula, en los artículos 41 y 42, el sistema de HSU y el acceso de los profesionales al sistema de HSU.

De acuerdo con el artículo 41.1 de la Ley 12/2022 “La Historia Social Única es el instrumento que reúne en un único documento la demanda o demandas de los usuarios y el registro exhaustivo de los datos personales, familiares, sanitarios, de vivienda, económicos, laborales, educativos y otros, significativos de su situación y necesarios para la valoración de la misma, así como, el diagnóstico, el plan individualizado de intervención social, las acciones realizadas, su seguimiento y evolución”.

Por su parte, el artículo 42, que regula específicamente el acceso de los profesionales a la HSU, y se pronuncia en los siguientes términos:

“1. El acceso a la Historia Social Única por parte de profesionales intervinientes de las diferentes áreas o entidades integrantes del Sistema Público de Servicios Sociales permitirá la incorporación a la misma de la información relativa a todas las actuaciones realizadas, sin perjuicio de las labores de seguimiento del profesional de referencia, en los términos establecidos en el artículo 16. Dicho acceso se realizará, en todo caso, de acuerdo con la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

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

La disposición final primera de la Ley 12/2022 autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo de la norma.

Fruto de dicha habilitación se dictó 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 (en adelante, Decreto 51/2023).

El artículo 8.4 del citado Decreto contiene una habilitación específica al disponer que *“Podrán establecerse distintos niveles de acceso relacionados con las funciones de diferentes profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales y, en su caso, de otros sistemas públicos de protección vinculados a aquel. La consejería competente en materia de servicios sociales regulará reglamentariamente el sistema de niveles de acceso en función de los perfiles y categorías profesionales, de acuerdo con la configuración del "sistema HSU"* (el resaltado es propio).

A su vez, la disposición final primera del Decreto 51/2023 autoriza a la persona titular de la consejería competente en materia de servicios sociales para aprobar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en el presente decreto.

Con fundamento en tales habilitaciones, la orden proyectada viene a desarrollar el acceso de los profesionales al sistema HSU, tal y como hemos expuesto *ut supra*.

Sentado lo anterior, cabe señalar que, mediante Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, se creó la Consejería de Familia, Juventud y

Asuntos Sociales, correspondiéndole, entre otras, las competencias en materia de asistencia social.

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

2. El desarrollo funcional y la coordinación de la implantación de la Historia Social Única de la Comunidad de Madrid, como elemento central de la atención social, en colaboración con otros sistemas públicos de la Comunidad de Madrid, otras administraciones públicas y entidades privadas.

3. El desarrollo del soporte administrativo para la interoperabilidad de la Historia Social Única, así como el impulso del desarrollo normativo vinculado a la misma y a la evolución del Sistema Público de Servicios Sociales”.”

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

TERCERA. - NATURALEZA JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO.

Examinado el contenido del proyecto sometido a informe, cabe afirmar que su naturaleza es la propia de una disposición reglamentaria, en tanto se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, goza de una clara vocación de permanencia e innova el ordenamiento jurídico. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala que *“(…) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que*

el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Así pues, por medio de la orden proyectada, la Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales estaría ejerciendo la potestad reglamentaria.

Sentado lo anterior, procede abordar, a continuación, la cuestión del rango normativo.

Como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno -ex art 22. EA y 21.g) de la Ley 1/1983.

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que *“(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares”.*

La posible atribución de la potestad reglamentaria a los consejeros ha de revestir, no obstante, carácter singular, como viene señalando esta Abogacía General, entre otros, en Informe de 26 de abril de 2012:

“Esto sentado, la existencia de la potestad reglamentaria en manos de autoridades distintas del Gobierno, en primer lugar, no constituye una infracción del artículo 97 de la Constitución, pues nada en dicho precepto autoriza a sostener que la atribución que en el mismo se hace al Gobierno de dicha potestad sea de carácter exclusivo y excluyente. Comoquiera que dicho precepto establece que el Gobierno “ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria”, afirmar su monopolio sobre esta última obligaría a concluir también que sólo el Gobierno puede ejercer la función ejecutiva, lo que es manifiestamente absurdo. Parece obligado concluir, por tanto, que la ley está habilitada para efectuar atribuciones singulares de potestad reglamentaria a favor de autoridades distintas del Gobierno.”

Ahora bien, estas atribuciones sólo son lícitas en la medida que respeten el principio, implícito en el reiterado artículo 97 de la Constitución, de que el Gobierno es el órgano titular primario y general de la potestad reglamentaria; dicho de otro modo, tales atribuciones han de ser de carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995)” (el subrayado es nuestro).

A los consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria “en la esfera de sus atribuciones” así como la potestad de “dictar circulares e instrucciones”.

A mayor abundamiento, en lo que concierne a esta materia concreta, el artículo 8.4 y la disposición final primera del Decreto 51/2023, autorizan, como hemos reseñado previamente, a la persona titular de la consejería competente en materia de servicios sociales para regular reglamentariamente el sistema de niveles de acceso en función de los perfiles y categorías profesionales, de acuerdo con la configuración del “sistema HSU”, así como para aprobar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en el presente decreto.

Expuesto lo anterior, a la vista de lo señalado por el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, y lo previsto en el artículo 8.4 y en la disposición final primera del Decreto 51/2023, es dable concluir la suficiencia de rango de la norma proyectada.

CUARTA. - TRAMITACIÓN.

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

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias, tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), cuyo artículo 1, apartado 2, dispone que *“Las previsiones contenidas en el presente Decreto se aplicarán a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros”* (el resaltado es propio), como resulta ser el caso que nos ocupa.

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, debe atenderse igualmente a lo preceptuado en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019).

I.- El artículo 5, apartados 4 y 5, del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la precitada Ley 10/2019, contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén.

En este caso, se ha materializado la realización de este trámite y, así, consta en el expediente la Resolución del Director General de Servicios Sociales e Integración por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto de orden, así como el certificado emitido por el Subdirector de Análisis y Organización, en el que se pone de manifiesto que dicho trámite tuvo lugar del 11 de febrero de 2025 al 3 de marzo de 2025, ambos

inclusive, y que en dicho plazo no se ha recibido alegación alguna a través del Portal de Participación de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Pese a ello, la MAIN, en el apartado referente a la descripción de este trámite de consulta pública, explica que *“No obstante, con fecha 3 de marzo, se recibió en la Subdirección General de Historia Social Única y Sistema de Información de Servicios Sociales, por correo electrónico, un escrito de alegaciones formuladas por la Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid, en el que, además, informaba de que el plazo de consulta aparecía en el Portal de Transparencia a esa fecha como “cerrado”.*

Asimismo, se recibió por Registro, en la Dirección General de Servicios Sociales e Integración, con fecha 3 de marzo, un escrito de alegaciones de la Asociación de Parálisis Cerebral (ASPACE)”.

La MAIN acoge, igualmente, una reflexión a propósito de las observaciones formuladas tanto por ASPACE como por la Plataforma del Tercer Sector.

Por otra parte, se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública, como se desprende de la Resolución del Director General de Servicios Sociales e Integración, de 28 de mayo de 2025, incorporándose al expediente las alegaciones recibidas durante este trámite. De igual modo, se efectuó la pertinente comunicación para formular observaciones, en su caso, al Consejo para el Dialogo Social, al Consejo Regional de Mayores, al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, a la Federación Madrileña de Municipios y al Ayuntamiento de Madrid. Se cumplimentan, de esta forma, los trámites de audiencia e información pública, según lo preceptuado en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019 y artículo 9 del Decreto 52/2021.

Se observa, asimismo, que en la MAIN se recogen las observaciones que se han ido formulando con ocasión de estos trámites y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

II.- Constan en el expediente tres versiones de la MAIN, suscritas por el Director General de Servicios Sociales e Integración el 25 de marzo, el 28 de mayo y el 2 de julio de 2025.

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. 6.3 del Decreto 52/2021). Se trata de una memoria ejecutiva, por eso modificamos la cita del precepto.

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

La última versión de la MAIN, refleja los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”* (en estos términos se pronuncian los más recientes dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 223/2024, de 25 de abril, y 385/2024, de 27 de junio, y 340/2025, de 26 de junio y 392/2025, de 21 de julio, entre otros).

Por lo demás, se trata de una MAIN ejecutiva, justificándose dicha opción del siguiente modo: *“La Dirección General de Servicios Sociales e Integración, que propone la iniciativa, ha estimado que de la propuesta normativa no se derivan tales impactos, por lo que procede realizar una memoria ejecutiva. En este sentido, la norma regula un procedimiento interno de la administración cuyo objeto es establecer las normas para el acceso de usuarios profesionales al sistema HSU”*.

En efecto, en relación con la memoria ejecutiva, el artículo 6.1 del Decreto 52/82021 establece que *“con carácter general, cuando el centro directivo competente estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o estos no sean significativos, junto con el texto del proyecto normativo, se realizará una memoria ejecutiva”*.

Por lo que respecta a su contenido, la misma se acomoda, en términos generales, a lo establecido en el artículo 6.1 del Decreto 52/2021, que detalla el contenido preceptivo de la MAIN ejecutiva. No obstante, se advierte que en la ficha resumen ejecutivo se menciona el Informe de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, cuando este no figura en el expediente remitido, y parece que no ha sido solicitado en la tramitación de la norma de acuerdo con lo indicado en el apartado 7.ii de la MAIN (*“la orden no implica incremento de gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid, ni compromete fondos de ejercicios futuros, por lo que no se considera preceptivo solicitar informe de impacto presupuestario”*). Deberá, en consecuencia, aclararse este extremo, y en el supuesto de no haberse solicitado dicho informe, suprimir su cita de la ficha-resumen, así como de la relación de informes solicitados que figura en el apartado 8.2 letra b) de la MAIN.

Finalmente, en cuanto a la evaluación *ex post*, advierte la MAIN que *“La evaluación del resultado de la aplicación de la norma, conforme a los artículos 3.3, 3.4 y 6.1.i) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, corresponderá al órgano competente en materia de calidad y evaluación de la consejería competente en servicios sociales, que deberá establecer la metodología de evaluación apropiada”*, si bien, para acomodarse plenamente a lo dispuesto en el artículo 3.3 citado, la MAIN definitiva deberá completarse indicando *“los términos y plazos previstos para llevarla a cabo”*.

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

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

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

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

- Informe de impacto en materia de infancia, familia y adolescencia elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas y artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Familia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de acuerdo con el Decreto 85/2022 de 23 de mayo, por el que se regulan los Sistemas de Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, se ha recabado informe de la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en el que pone de manifiesto que el proyecto de orden cumple con la normativa de protección de datos establecidos en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las

personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de esos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (en adelante, RGPD), en la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPD, en lo sucesivo), y en el Real Decreto 311/2022 de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

Además, se dio traslado del proyecto a las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de la Consejería de Digitalización, de la Consejería de Sanidad -habiéndose realizado observaciones el Servicio Madrileño de Salud y el Comité Delegado de Protección de Datos de la citada consejería-, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, que da traslado de las observaciones formuladas por la Agencia para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor (ARRMI), y a la Dirección General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español (Consejería de Cultura, Turismo y Deporte), habiendo formulado observaciones la Subdirección General de Archivos y Gestión Documental.

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

QUINTA. ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

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

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

Prima facie, nos detendremos en el **título**.

De acuerdo con la directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica adecuadamente como *“proyecto de orden”*.

Por otro lado, y en cuanto al nombre de la disposición, responde, en términos generales, a lo establecido en la directriz 7, ya que refleja con exactitud y precisión la materia regulada, permitiendo hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

Cabe apuntar, en este momento, a propósito de la alusión realizada en el título de la norma al *“usuario profesional”*, que dicho concepto no aparece recogido en la Ley 12/2022, ni tampoco en el Decreto 51/2023, donde no se habla de usuario profesional, sino únicamente de *“profesional”*.

Así, el artículo 42 de la Ley 12/2022 regula el acceso a la HSU por parte de los profesionales intervinientes de las diferentes áreas o entidades integrantes del Sistema Público de Servicios Sociales, mientras que el artículo 43 contempla el derecho de acceso de los usuarios a la HSU, en concreta referencia a los usuarios del Sistema Público de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

De igual modo, el Decreto 51/2023 regula, en su artículo 8, el acceso de profesionales a la HSU y el artículo 9 el acceso de los usuarios a su HSU.

A resultas de lo anterior, aun cuando los meritados profesionales también pueden ser considerados usuarios del sistema HSU, en el entendimiento de que pueden acceder a la información contenida en el mismo con ocasión del desempeño de su labor profesional, se apunta, a los efectos de su consideración, la posibilidad de hacer referencia, simplemente, al acceso de los *“profesionales”* al sistema de HSU, en línea con la terminología empleada tanto

en la Ley 12/2022, como en el Decreto 51/2023, a efectos de garantizar la homogeneidad normativa.

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

Para mayor completitud, pudieran citarse los títulos competenciales que ampararían el dictado del proyecto que nos ocupa.

Se sugiere reformular el párrafo tercero, a fin de citar en primer lugar la Ley 12/2022, y a continuación, el Decreto 51/2023, dictado en su desarrollo, y que constituyen el marco normativo en el que se desenvuelve la norma proyectada.

Por otro lado, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la orden proyectada a dichos principios, conforme a la doctrina de

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada, entre otros, en su Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala: “ (...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos*”. En los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021.

En relación con la adecuación del proyecto al principio de transparencia, señala el párrafo décimo, de esta parte expositiva, que se han realizado los “*trámites de consulta pública, audiencia e información públicas*”, cuando lo correcto sería referirse a “*los trámites de consulta pública, audiencia e información pública*”, en consonancia con lo advertido por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 405/2023, de 27 de julio de 2023, que, con ocasión del examen de un determinado proyecto normativo, afirma que “*en la parte expositiva, no resulta correcto hablar de “trámites de audiencia e información públicas”, ya que el calificativo de “pública” solo se predica respecto del segundo trámite, a pesar de que el Decreto 52/2021 recoge este extremo de manera errónea*”.

En último término, se destacan los aspectos más relevantes en la tramitación de la norma, con mención de los tramites de consulta, audiencia e información pública, y de los distintos informes que han sido solicitados, de conformidad con lo previsto en el Decreto 52/2021, cumpliendo dicha previsión con la directriz 13. De igual modo, se constata que la información relativa a los informes solicitados se contiene en párrafo independiente antes de la referencia a la competencia en cuya virtud se dicta la disposición y también con carácter previo a la formula promulgatoria.

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

Como indicamos con anterioridad, la orden proyectada tiene por objeto regular el acceso profesional a la información disponible en el sistema de HSU, determinar los perfiles de acceso y las categorías profesionales vinculadas a ellos y establecer el procedimiento para la asignación de perfiles y la autorización para el registro, actualización y consulta de información en HSU.

Dicho objeto aparece correctamente concretado en el **artículo 1**.

Debe precisarse, no obstante, que la orden proyectada no contempla un procedimiento, como tal, de asignación de perfiles, sino que, como indica el artículo 11 “*cada profesional deberá hallarse identificado por su ámbito de actuación y categoría profesional y, en función de estos, recibirá*

la asignación del perfil o perfiles que procedan”, para posteriormente señalar en el artículo 7 que la *“atribución de accesos”* corresponderá al órgano que tenga atribuida la competencia relativa al sistema HSU en la consejería competente en materia de servicios sociales. Se observa, adicionalmente, que el texto sometido a consulta contiene una serie de previsiones específicas en relación con la solicitud de acceso a los datos de especial categoría a que se refiere el artículo 6, la genérica previsión relativa a la solicitud de alta de usuarios con perfil administrador que contempla el artículo 11.2, o las más específicas solicitudes de alta que, en función de la diferente tipología de entidades, establece el artículo 13.

Sin perjuicio de tales singularidades, sería deseable, en aras de una mayor claridad normativa, que el proyecto incorpore, en un precepto independiente, la reglamentación atinente al *iter* que, con carácter general, debe seguirse en orden a la asignación de los correspondientes perfiles.

El **artículo 2**, bajo la rúbrica *“Definiciones”*, se divide en tres apartados en los que se distinguen las definiciones relativas a las personas usuarias, las definiciones relativas a contenidos de la HSU, y las definiciones relativas a elementos técnicos de la HSU.

Damos por reproducidas las observaciones realizadas con anterioridad en relación con el concepto de *“usuario profesional”*.

A tal respecto, se advierte que este precepto define al *“usuario profesional”* como *la persona que desarrolla actividades profesionales en el ámbito del Sistema Público de Servicios Sociales, de otros sistemas de protección social o de prestación de servicios de naturaleza social vinculados a dicho sistema, dirigidos a la ciudadanía, que requiere acceder a HSU o a los sistemas de información que la gestionan*, sin embargo, dado que el artículo 42 de la Ley 12/2022, al regular el acceso de profesionales al sistema HSU, se refiere a los profesionales intervinientes de las diferentes áreas o entidades integrantes del Sistema Público de Servicios Sociales, pudiera plantearse si la definición del usuario profesional no debería realizarse en términos concordantes con la ley, pues parece que distingue entre los profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales y los profesionales de otros sistemas de protección social, cuando, el citado precepto legal

únicamente hace referencia al acceso a la HSU por parte de los profesionales de las diferentes áreas o entidades integrantes del Sistema Público de Servicios Sociales.

No obstante, es cierto que el artículo 41.6 de la Ley 12/2022 dispone que la HSU incluirá, asimismo, “*información correspondiente a las actuaciones y medidas de atención efectuadas por otros sistemas públicos de protección, con objeto de asegurar la integralidad de la información relativa a los usuarios y la actuación coordinada de los diferentes sistemas*” (el subrayado es nuestro), por lo que la información procedente de esos otros sistemas de protección aparecerá también en la HSU de cada persona, lo que indirectamente implica que los profesionales de esos sistemas puedan tener igualmente acceso para volcar y tratar dicha información. De hecho, el inciso segundo del citado artículo dispone que “*La recogida, tratamiento y comunicación de los datos de carácter personal que estas operaciones impliquen, respetará la normativa vigente sobre protección de datos de carácter personal*”.

Esto expuesto, aun cuando el artículo 42 de la Ley 12/2022 aluda únicamente a los profesionales intervinientes de las diferentes áreas o entidades integrantes del Sistema Público de Servicios Sociales, parece que los profesionales de los otros sistemas de protección vinculados al Sistema Público de Servicios Sociales podrían tener igualmente acceso, con respeto, en todo caso, de lo previsto en la normativa de protección de datos de carácter personal.

En la misma línea, el artículo 41.3 de la Ley 12/2022 se refiere al soporte digital de la HSU, que deberá permitir su interoperabilidad en el Sistema Público de Servicios Sociales, así como con “*otros sistemas de protección que fuera necesario integrar*”.

Y, de forma más definitiva, el artículo 8.4 del Decreto 51/2023 prescribe que “*Podrán establecerse distintos niveles de acceso relacionados con las funciones de diferentes profesionales del Sistema Público de Servicios Sociales y, en su caso, de otros sistemas públicos de protección vinculados a aquel*. La consejería competente en materia de servicios sociales regulará reglamentariamente el sistema de niveles de acceso en función de los perfiles y categorías profesionales, de acuerdo con la configuración del “sistema HSU” (el subrayado es propio).

A propósito de la definición contenida en la letra c) del artículo 2.2 (“*dato de especial custodia*”), y en tanto lo define como el dato referido a las categorías especiales de datos personales recogidas en el artículo 9 del RGPD, urge recordar que el artículo 11.1 del Decreto 52/2023 dispone: “*Se habilitará un registro de acceso a la información, a efectos de auditoría e inspección, en particular, cuando se acceda a información que requiera especial custodia. Se entiende por información objeto de especial custodia aquella relativa a datos personales de categoría especial según el Reglamento Europeo 2016/679 y del Consejo, de 27 de abril de 2016, como son los de salud, genéticos o relativos a la orientación sexual, y otros datos de condenas e infracciones penales, económicos, u otros datos sensibles que deban ser protegidos por su relevancia e importancia para la privacidad y hayan de quedar preservados del acceso de profesionales a historias sociales que no pertenezcan a sus respectivas áreas de intervención*” (el subrayado es nuestro).

Para mayor claridad y completitud, pudiera ser conveniente incorporar en la definición una remisión aclaratoria a este artículo 11 del Decreto 52/2021.

Por otro lado, desde una perspectiva formal, se debe eliminar el guion ubicado en la definición de “*Visor profesionales*” que contiene la letra b) del artículo 2.3 (Sistema Público de-Servicios Sociales).

Finalmente, se sugiere reformular la definición que se da en el apartado 3.e) y f) de los conceptos “*herramienta de administración de usuarios profesionales*” y “*herramienta de auditoría*”, al no ofrecer realmente una definición de dichos conceptos, sino expresar su utilidad.

El **artículo 3** regula el ámbito de aplicación de la norma, siendo algo confusa su redacción a raíz de la distinción que realiza entre los profesionales incluidos en su ámbito de aplicación y su pertenencia a los distintos grupos de entidades incluidos dentro del ámbito de aplicación de la norma.

En aras de una mayor claridad de la norma, así como para evitar repeticiones innecesarias, podría ser conveniente distinguir directamente a los profesionales en conexión con la enumeración de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la norma que contiene este mismo artículo.

El **artículo 4** contiene los “*Principios relativos al tratamiento de datos personales*” remitiéndose a los principios contenidos en el artículo 5.1 del RGPD y en el Título II de la LOPD.

Desde un punto de vista meramente formal cabe significar que la cita de la LOPD que contiene el apartado primero de este artículo deberá ser completa de conformidad con lo previsto en la directriz 80, según la cual, “*La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha*”, pues se trata de una primera cita.

Se sugiere, en las letras c) y d), sustituir los términos “*personas*” y “*personal*” por “*los profesionales*” o “*profesional*”, respectivamente, a fin de dotar a la norma de mayor rigor en coherencia con las definiciones ofrecidas en el artículo 2.

El **artículo 5** se ocupa de la “*Gestión de la Historia Social Única*”, contemplando cuestiones de carácter técnico respecto de las que nada cabe objetar al respecto, pues su valoración excede de la estrictamente jurídica que compete a esta Abogacía General.

El **artículo 6** regula las “*Categorías especiales de datos personales o de especial custodia*”.

En relación con esta tipología de datos se dispone su organización en módulos (apartado 1), para seguidamente reglamentar su modo de acceso (apartado 2).

A propósito del contenido de este artículo, la MAIN señala: “*Se ha incorporado un nuevo artículo 6, que regula las categorías especiales de datos personales, suprimiendo la referencia a los perfiles específicos de acceso. En su lugar, dicho artículo dispone la organización de estos datos en módulos y establece el procedimiento correspondiente para la solicitud de acceso. No se contemplan perfiles de acceso a datos de especial custodia, ya que los permisos dentro de cada módulo, una vez autorizado el acceso, se determinan en función de la categoría profesional y del perfil previamente asignado al usuario*” (el subrayado es nuestro).

No se observa, empero, una adecuada correspondencia con el tenor literal del precepto analizado en tanto éste, en su apartado 2, prevé que “*El acceso a datos de especial custodia, así como la habilitación de perfiles relacionados con la gestión de usuarios profesionales, deberá*

solicitarse de modo explícito al órgano que tenga atribuida la competencia relativa al sistema HSU en la consejería competente en materia de servicios sociales, independientemente del ámbito y categoría del profesional al que hayan de asignarse dichos perfiles. Dicha asignación requerirá la aprobación previa de la unidad competente en la gestión de dichos datos y se realizará atendiendo al perfil que tenga atribuido el profesional”.

Se insta, por ello, a armonizar la redacción de la MAIN y del proyecto que nos ocupa, en este concreto punto, por ineludibles razones de claridad y necesaria coherencia.

Debemos recordar, asimismo, que el artículo 11.2 del Decreto 51/2023 matiza que *“Cuando los profesionales, de acuerdo con sus funciones, necesiten acceder a datos de módulos de especial custodia o fuera de su área de intervención, dicho acceso deberá ser motivado y se realizará previa comprobación por el sistema de la identidad de la persona, siendo advertidos por el mismo del acceso a datos de especial custodia, a efectos de garantizar la seguridad y responsabilidad en el manejo de los datos”.*

El **artículo 7** se titula *“Auditoria del sistema HSU”*, sin embargo, lo cierto es que no regula propiamente la actividad de auditoría del sistema, sino que designa el órgano competente para la *“organización, asignación de accesos y supervisión de los procedimientos de auditoría”*, que será el órgano que tenga atribuida la competencia relativa al sistema de HSU en la consejería competente en materia de servicios sociales. Sería aconsejable, en consecuencia, adecuar el título del artículo a su contenido, siguiendo lo dispuesto en la directriz 28, a cuyo tenor: *“Los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren”*.

Debiera concretarse, en cualquier caso, el alcance y significado de la genérica expresión *“asignación de accesos”*; en particular, si con ella se está haciendo referencia a la asignación de perfiles a que se refiere el artículo 11.1 del proyecto.

Asimismo, debiera determinarse qué ha de entenderse por *“auditoría del sistema HSU”*, a lo que pudiera dedicarse un precepto independiente en la norma proyectada.

El **artículo 8** contiene las normas relativas a los *“Permisos en el sistema HSU”*, diferenciando, en sus apartados primero y segundo, entre los permisos referidos a actividades de gestión de la

HSU de personas usuarias, y los permisos referidos a la gestión de profesionales en la HSU.

Así, en el primero se incluyen la apertura, creación y actualización de fichas sociales, creación y actualización de episodios y apuntes, consulta completa, sin acceso a datos de especial custodia, consulta resumida, consulta de datos de especial custodia, y consulta de auditoría y consulta de datos estadísticos agregados.

Por su parte, el segundo incluye el alta, modificación y baja de profesionales administradores, el alta, modificación y baja de profesionales no administradores y el perfilado de profesionales.

Dichos permisos aparecen recogidos en el anexo, si bien, en el caso de los primeros se incluyen dentro de los “Perfiles vinculados a grupos de entidades y categorías profesionales”, y los segundos dentro de los “Perfiles especiales no vinculados a categorías profesionales. Permisos referidos a la gestión de profesionales en HSU”. Debiera explicarse el motivo de esta última clasificación. Sería recomendable, en cualquier caso, emplear la misma terminología en el texto al efecto de dotar de una mayor homogeneidad a la norma.

Por otra parte, se advierte que en el referido anexo, en el que se consignan los perfiles regulados en el artículo 10, no aparece contemplado el permiso de *“Consulta de datos de especial custodia”*, que sí aparece recogido en la letra f) de este artículo 8.1, justificándose debidamente dicha omisión en la MAIN, al regularse en artículo independiente (el artículo 6) esta tipología de datos, respecto de los que se explica *“No se contemplan perfiles de acceso a datos de especial custodia, ya que los permisos dentro de cada módulo, una vez autorizado el acceso, se determinan en función de la categoría profesional y del perfil previamente asignado al usuario”*.

Además, en aras de una mayor seguridad jurídica, y en consonancia con lo dispuesto en el apartado tercero de este artículo, sería deseable detallar qué se entiende exactamente por *“consulta completa”* y por *“consulta resumida”*.

Por lo demás, cabe significar que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8.3 en relación con los datos relativos al grado de discapacidad y el grado de dependencia, el tratamiento de la información deberá realizarse, en todos los casos, de conformidad con lo previsto en el artículo

35.2 de la Ley 12/2022, que dice así:

“2. El tratamiento de datos personales necesarios para la gestión de los sistemas y servicios de asistencia y protección social por el Sistema de Información de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, se realizará con los siguientes fines:

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

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

El **artículo 9** regula las “*Categorías profesionales en el sistema HSU*”, distinguiendo entre directivo, responsable técnico, profesional de referencia de acceso, técnico, técnico inspector, auxiliar de servicios sociales y administrativo.

Este artículo debe ponerse en relación con el anexo del proyecto de orden que regula la “*Asociación de perfiles relativos a la gestión de la Historia Social Única y a la gestión de profesionales en HSU*”.

En cuanto a las entidades públicas gestoras de los servicios, recursos y prestaciones de la Red de Atención Social Especializada y los órganos, entidades y organismos de titularidad pública competentes en otros sistemas de protección, se observa que, de acuerdo con lo determinado en el anexo no disponen de la categoría del profesional de referencia de acceso, auxiliar de servicios sociales, ni administrativo.

Respecto de las categorías de auxiliar de servicios sociales y administrativo, parece lógico entender que estas entidades también pudieran contar con ese tipo de personal, por lo que se insta a explicitar los motivos por los que no se prevé su inclusión en el citado anexo.

En cuanto a la categoría del profesional de referencia, cabe significar que el artículo 7.1 del Decreto 51/2023, establece con carácter general, la apertura de una HSU se realizará por los servicios de Atención Social Primaria, siendo el trabajador social, como profesional de referencia de acceso, la persona encargada de la apertura de la HSU en este nivel de atención, lo que resulta coherente con la asignación de este perfil profesional a las entidades locales gestoras de los servicios, recursos y prestaciones de la Red de Atención Social Primaria.

Por otro lado, ese mismo artículo prevé que la apertura también pueda efectuarse por los servicios de urgencia o emergencia social en los casos en los que se requiera una respuesta inmediata por parte del Sistema Público de Servicios Sociales, conforme establece el apartado 3 del artículo 10 de la Ley 12/2022. Y de igual modo, el apartado segundo en relación con los servicios sociales de atención especializada en los casos en los que el acceso al Sistema Público de Servicios Sociales se haya establecido de manera directa a través de estos.

A tal efecto, se observa que, dentro de las entidades públicas gestoras de los servicios, recursos y prestaciones de la Red de Atención Social Especializada, al técnico de emergencia social, al técnico de gestión de Atención Social Especializada y al técnico del Punto Municipal del Observatorio Regional de la Violencia de Género, se les reconoce un permiso de apertura.

Por lo que respecta a las entidades privadas colaboradoras, con o sin ánimo de lucro, que realicen prestaciones en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales o en otros sistemas de protección y las entidades del Tercer Sector de Acción Social que desarrollen programas sociales subvencionados por las Administraciones integradas en el Sistema Público de Servicios Sociales o en otros sistemas de protección, cuentan únicamente con las categorías profesionales de responsable técnico y técnico.

El **artículo 10** regula los perfiles, los cuales aparecen concretados en el anexo, distinguiéndose entre los perfiles vinculados a grupos de entidades y categorías profesionales y los perfiles especiales no vinculados a categorías profesionales. A su vez, dentro de los primeros se distinguen los permisos de apertura, creación y actualización de fichas sociales, creación y

actualización de episodios y apuntes, consulta completa, consulta resumida, consulta de auditoria y consulta de datos estadísticos agregados; y dentro de los segundos los permisos de alta, modificación y baja de profesionales no administradores, alta, modificación y baja de profesionales administradores y perfilado de profesionales.

Sin embargo, dicha distinción no aparece recogida con claridad en este artículo 10. Así, en su apartado segundo, este precepto dispone que *“El conjunto de perfiles se adecuará a las categorías profesionales y grupos de entidades a las que pertenecen dichos usuarios”*, pero no menciona que existen igualmente perfiles no vinculados a categorías profesionales. Y esa omisión dificulta la comprensión de lo previsto en el apartado tercero, que reconoce la posibilidad de disponer de perfiles de manera simultánea, pero no en el caso de perfiles vinculados a grupos de entidades y categorías profesionales, en que solo podrá disponerse de un único perfil.

Por este motivo, se conmina a reformular este precepto, a fin de clarificar tal extremo.

El contenido del apartado tercero de este precepto responde, por lo demás, a las observaciones formuladas por la Oficina de Gobierno HSU (Dirección técnica del Proyecto HSU) que, a tenor de la MAIN, han sido acogidas en la redacción de la orden proyectada. En concreto, se observó cuanto sigue:

“El Artículo 10 expone que los permisos de acceso a la HSU se agrupan en perfiles, definidos en el Anexo I, y que un profesional puede disponer de diferentes perfiles de manera simultánea. Esto es correcto, ya que un profesional puede tener perfiles de administración de usuarios en HSU y/o de acceso a datos de especial custodia. En ese sentido es válido el planteamiento de la multiplicidad. Sin embargo lo que no puede ocurrir es la asignación simultánea a dos o más perfiles vinculados a grupos de entidades y categorías profesionales. Aunque el Artículo 9 trata de exponer esa restricción la redacción del Artículo 10 puede generar una mala interpretación al no discriminar el conjunto de perfiles expuesto en el Anexo I.

Por este motivo se propone incorporar al final de dicho artículo la frase: “Un usuario profesional solo podrá disponer de un único perfil vinculado a grupos de entidades y categorías

profesionales”.

En efecto, la MAIN, explica: *“Se propone ajustar el texto de la Orden de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales por la que se establecen las normas para el acceso de usuarios profesionales al sistema Historia Social Única en su artículo 10, para evitar la interpretación de que un profesional pueda disponer simultáneamente de dos perfiles vinculados a grupos de entidades y categorías profesionales. Estos se describen en el Anexo I de la orden”.*

Respuesta: *se acepta y se añade lo siguiente al texto del apartado tercero de dicho artículo: «No obstante, solo podrá disponer de un único perfil vinculado a grupos de entidades y categorías profesionales del apartado 1 del anexo”.*

El **artículo 11** se ocupa de la *“Identificación de los usuarios profesionales”.*

Este precepto debe ponerse en conexión con lo dispuesto en el artículo 14 de este mismo proyecto de orden, referido a la seguridad en los accesos, y con lo previsto en el artículo 6.8 del Decreto 51/2023, según el cual *“El código de identificación de usuario se asignará por el organismo competente en materia de administración electrónica de la Comunidad de Madrid. Dicho código podrá coincidir, en todo o en parte, con los correspondientes a sistemas de identificación de usuarios de otros sistemas de protección públicos y, en todo caso, se asegurará su relación con ellos”.*

El **artículo 12** contempla las *“Facultades y restricciones en la gestión de la Historia Social Única”.*

El contenido de este artículo se alinea con lo previsto en el artículo 8.2 del Decreto 51/2023, de acuerdo con el cual, el acceso de profesionales a la HSU solo podrá realizarse, en el ejercicio de sus funciones, cuando exista vinculación con el caso, y se limitará a la finalidad y oportunidad específicas de cada acción.

En aras de una mayor claridad normativa, se sugiere, a efectos de su consideración, que la agrupación de las facultades y restricciones de los usuarios profesionales en la gestión del sistema HSU siguiera el esquema del artículo 3 y del anexo, pues la introducción de otra clasificación adicional puede inducir a confusión sobre la extensión de las facultades y

restricciones de los distintos profesionales.

En última instancia, se insta a unificar la forma en que la norma se refiere al anexo, pues en algunos casos se escribe con mayúscula (artículo 10) y en otros con minúscula (artículo 12 y artículo 13).

El **artículo 13** se refiere a las “*Facultades y restricciones en la gestión de profesionales*”.

Damos por reproducida la observación *ut supra* realizada en relación con el esquema de la clasificación de las facultades y restricciones en la gestión de los profesionales.

El **artículo 14** regula la “*Seguridad en los accesos*”, cuyo contenido parece complementar el del artículo 11, relativo a la “*Identificación de los usuarios profesionales*”.

El **artículo 15** regula el “*Registro de la actividad*”, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 del Real Decreto 311/2022 de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad. No obstante, la cita de esta norma deberá adecuarse a la directriz 80, realizándose de manera completa.

Llegando a la parte final, la **disposición final primera**, bajo la rúbrica “*Desarrollo reglamentario del sistema de auditoría*”, habilita al órgano que tenga atribuida la competencia en el sistema de HSU de la consejería competente en materia de servicios sociales para desarrollar el sistema de auditoría al que alude el artículo 7.

Cabe advertir, *prima facie*, que el artículo 7, como ya hemos advertido con ocasión de su examen, no prevé en puridad un sistema de auditoría.

Sentado lo anterior, conviene recordar, como se ha puesto de manifiesto en precedentes informes de la Abogacía General (de 27 de agosto de 2012, de 28 de agosto de 2012, de 22 de abril de 2013 o de 3 de abril de 2014), que “*en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos*

inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”.

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

Así pues, el desarrollo reglamentario del sistema de auditoria correspondería, en todo caso, al consejero competente en materia de servicios sociales, por ser esta consejería la que ostenta las competencias en relación con el sistema de HSU, no siendo factible la atribución de tal habilitación a un órgano jerárquicamente inferior.

En esta línea, el Dictamen 541/2024, de 19 de septiembre, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid recuerda que *“son los consejeros quienes ostentan competencias normativas y no los directores generales”*.

Cuestión distinta sería que la pretensión real de la habilitación consignada fuese la de contemplar una habilitación de carácter no normativo, esto es, que se tratase de una habilitación a los efectos meramente ejecutivos o aplicativos, en cuyo caso habría de reformularse el contenido de la disposición final examinada y modificar su rúbrica a fin de eliminar la mención al *“desarrollo reglamentario”* del sistema de auditoría.

En este supuesto sí resultaría jurídicamente viable su atribución a otros órganos jerárquicamente inferiores si bien en el acotado campo antes descrito (*“emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna”*). Esto es, solo en el caso de que el desarrollo del sistema de auditoría a que alude esta disposición se circunscribiera al dictado de unas instrucciones con eficacia meramente interna.

En tal sentido, urge recordar que las instrucciones o medidas adoptadas al amparo de este tipo de *“habilitaciones”* en ningún caso podrían inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa

una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria, como bien señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 43/2018, de 1 de febrero: *“La parte final de la norma proyectada contiene una disposición final primera que faculta al titular de la Dirección General con competencias en materia de Atención Primaria y atención hospitalaria, para dictar las instrucciones precisas para la ejecución de la Orden. Al respecto ningún reproche cabe hacer, sin perjuicio de recordar que tales instrucciones en ningún caso pueden inmiscuirse en el ámbito para el que resulte precisa una disposición de carácter general, esto es, de naturaleza reglamentaria”* (el subrayado es nuestro).

De no ser ésta la pretensión del prenormador, reiteramos que no resultaría posible la atribución de una habilitación de carácter normativo en favor de órganos directivos inferiores al titular de la consejería concernida.

Debe revisarse, por tanto, la disposición final analizada, conforme a los parámetros expuestos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En último término, la **disposición final segunda** precisa que la orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, ajustándose a la directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

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

CONCLUSIÓN

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

Madrid, a fecha de firma

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

Mercedes González Merino

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerro

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