

Dictamen n.º: **478/26**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **22.07.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 22 de julio de 2026, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el *“Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA)”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 10 de julio de 2026, ha tenido entrada en este órgano consultivo solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento, firmada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior.

A dicho expediente se le asignó el número 474/26, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de veinte días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica

Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Ángel Chamorro Pérez, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno de este órgano consultivo celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid consta de los siguientes documentos:

1. Bloque de documentos en el que se contienen la primera versión del proyecto de decreto, de 12 de septiembre de 2025 y la primera versión de la Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN), de la misma fecha, firmadas ambas por la directora-gerente del IMIDRA.

2. Informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 30 de septiembre de 2025.

3. Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de fecha 15 de octubre de 2025.

4. Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de fecha 16 de octubre de 2025.

5. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 11 de noviembre de 2025.

6. Segundo informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 3 de febrero de 2026.

7. Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 11 de noviembre de 2025.

8. Segundo Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 5 de febrero de 2026.

9. Bloque de documentos en el que se contienen las comunicaciones de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Cultura, Turismo y Deporte; Familia, Juventud y Asuntos Sociales; Vivienda, Transportes e Infraestructuras; Sanidad; Presidencia, Justicia y Administración Local y; Digitalización, en las que manifiestan la falta de observaciones al proyecto.

Así mismo, son remitidos el escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 3 de octubre de 2025, con observaciones al proyecto y el de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 26 de septiembre de 2025, al que adjuntan las observaciones formuladas al proyecto por la Dirección General de Investigación e Innovación, con fecha de 23 de septiembre de 2025.

10. Bloque de documentos relativos a la realización del trámite de audiencia e información pública, que se concretan en los siguientes:

- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno del que resulta que éste queda enterado del informe previo a la realización de los trámites de audiencia e información pública.

- Resolución de la directora gerente del IMIDRA por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública, de fecha 10 de febrero de 2026.

- Nueva versión del proyecto de decreto, para su sometimiento al trámite de audiencia e información pública.

- Nueva versión de la MAIN, de fecha 10 de febrero de 2026.

- Informe de la Oficina de Transparencia, de fecha 20 de marzo de 2026, del que resulta que el proyecto de decreto *“ha estado publicado en el apartado Normativa y Planificación > Audiencia e Información del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, durante el periodo establecido para formular alegaciones: desde el 27 de febrero al 19 de marzo de 2026”*.

- Alegaciones presentadas al proyecto de decreto por parte de la organización sindical Comisiones Obreras (CC.OO.).

11. Nueva versión del proyecto de decreto después del trámite de audiencia e información pública.

12. Nueva versión de la MAIN, de fecha 24 de marzo de 2026, después del trámite de audiencia e información pública.

13. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de fecha 26 de marzo de 2026., en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8, apartado 5, 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 (Decreto 52/2021 en lo sucesivo).

14. Versión del proyecto de decreto, que fue remitida a la Abogacía General para su informe.

15. Versión de la MAIN, de fecha 27 de marzo de 2026, fue remitida a la Abogacía General junto con el proyecto de decreto.

16. Informe de la Abogacía General -Servicio Jurídico en la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior-, de fecha 4 de junio de 2026.

17. Certificado del acuerdo del Consejo de Administración del IMIDRA de la reunión del mismo de fecha 30 de enero de 2026, del que resulta la aprobación de la propuesta de reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento del IMIDRA.

18. Última versión del proyecto de decreto, de fecha 30 de junio de 2026, remitida a esta Comisión para su dictamen.

19. Última versión de la MAIN, de 30 de junio de 2026.

20. Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno del que resulta que éste queda enterado del informe relativo a la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid del proyecto de decreto, de fecha 8 de julio de 2026.

TERCERO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, responde, según explicita la parte expositiva, a la necesidad de establecer un nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento del IMIDRA que sustituya al que resulta de los vigentes Decreto 206/1998,

de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria de la Comunidad de Madrid (en adelante, decreto 206/1998) y Decreto 245/2001, de 18 de octubre, por el que se establece la composición del Consejo de Administración del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 245/2001).

En este sentido, debe advertirse que por la Ley 26/1997, de 26 de diciembre, fue creado el Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria (Ley 26/1997), que fue objeto de modificación, entre otras leyes, por la Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que en su artículo 15. Uno. estableció que *“se modifica en toda la Ley 26/1997, de 26 de diciembre la denominación del Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria de la Comunidad de Madrid (IMIA), que pasará a denominarse en lo sucesivo Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA)”*.

Según la disposición final primera de esta Ley 26/1997, de 26 de diciembre *“en el plazo máximo de seis meses, el consejero de Economía y Empleo elevará al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del IMIDRA, previa consulta al Consejo Asesor”*. Como consecuencia de este mandato, fueron aprobados los ya mencionados Decreto 206/1998 y Decreto 245/2001 que serán derogados por el proyecto normativo que nos ocupa.

Posteriormente, la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio (Ley 7/2024), modificó esta Ley 26/1997 con el objeto de dar coherencia al objeto de su creación con las funciones que

le han sido atribuidas, adaptar su estructura orgánica y guiar su estrategia.

Pues bien, estas sucesivas modificaciones de la Ley 26/1997, unidas a las que se derivan de la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), en particular, en cuanto al régimen jurídico de los órganos colegiados, justifican la aprobación del texto remitido a dictamen de esta Comisión, y todo ello con el fin de fortalecer el papel del IMIDRA como organismo público de investigación al servicio del medio rural y del sistema agroalimentario madrileño.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y de otra dispositiva, integrada por un artículo único por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del IMIDRA, cuyo texto se incorpora como Anexo al final de la parte dispositiva. En esta parte dispositiva se incorpora también una disposición adicional única, en la que se establece el plazo para constituir el nuevo Consejo Asesor, una disposición derogatoria única, que deroga los decretos 206/1998 y 245/2001, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el mismo y una disposición final única, según la cual, la norma proyectada entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

A continuación, el anexo en el que se establece el Reglamento de Organización y Funcionamiento del IMIDRA, que consta de un total de treinta y seis artículos distribuidos en un capítulo preliminar y cuatro capítulos más.

El capítulo preliminar, titulado “*Disposiciones generales*”, comprende los artículos 1 a 3, que vienen referidos a la naturaleza jurídica, régimen Jurídico y organización del IMIDRA, respectivamente.

El capítulo I, regula en su sección 1.^a (artículos 4 a 12) la composición del Consejo de Administración del IMIDRA y en su sección 2.^a (artículos 13 a 18), el régimen de funcionamiento del mismo.

El capítulo II, dividido también en dos secciones, regula el Consejo Asesor del IMIDRA. En concreto, la sección 1.^a (artículos 19 a 27), la naturaleza, composición y funciones de este Consejo Asesor, y la sección 2.^a (artículos 28 a 34), el régimen de funcionamiento de éste.

El capítulo III, consta un único artículo, el 35, que regula la estructura y distribución funcional del IMIDRA.

Por último, el capítulo IV, también consta de un único artículo, en este caso, el 36, que regula el procedimiento para la reforma de este Reglamento de Organización y Funcionamiento del IMIDRA.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

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

preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.

Sobre el concepto de reglamento ejecutivo, que, de acuerdo a lo indicado, define el ámbito competencial en la materia de este órgano consultivo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), recogiendo su doctrina anterior expuesta en las sentencias de 25 de junio de 2009, (Rec. 992/2007) y de 19 de marzo de 2007 (Rec. 1738/2002), afirma que *«para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, resulta necesario distinguir los llamados “reglamentos ejecutivos” de los “reglamentos organizativos”.*

Así, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba “Reglamentos de ley” y se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, los acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley, y, en segundo lugar, en que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no deben ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes -extra legem-, que establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (SSTS de 13 de octubre de 2005, Rec. 68/2003, de 11 de

octubre de 2005, Rec. 63/2003, y 9 de noviembre de 2003, Rec. 61/2003).

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

En este mismo sentido, la STS de 31 de mayo de 2011, Rec. 5345/2009, precisa lo siguiente: «sobre la condición de Reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos reglamentos que de forma total o parcial “completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan” una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Resultarían, por tanto, excluidos del informe preceptivo del Consejo de Estado, únicamente, los proyectos ya informados que son objeto de alguna modificación no esencial, los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, y, en especial, los Reglamentos derivados de la potestad doméstica de la Administración en su ámbito organizativo interno y los Reglamentos de necesidad».

De lo recogido en la doctrina y jurisprudencia expuesta pudiera desprenderse una frontal oposición entre los conceptos de los reglamentos ejecutivos y los meramente organizativos, si bien lo cierto es que en la práctica viene siendo habitual que muchas disposiciones

reglamentarias reúnan preceptos que, singularmente considerados, participen de una u otra naturaleza, determinando esa circunstancia una mayor o menor intensidad en el análisis que proceda efectuar sobre los mismos, por parte de este órgano consultivo, que lógicamente debe ser mucho más estricto en la parte de la norma netamente ejecutiva y más laxo en la parte organizativa, para no cercenar el desarrollo de la potestad auto-organizadora que corresponde a esta Administración autonómica, sobre cuyo análisis volveremos más adelante.

Según lo expuesto podemos afirmar que el proyecto de decreto analizado participa de una doble naturaleza como disposición reglamentaria, ejecutiva y organizativa, ya que, por un lado, se dicta en desarrollo de un precepto legal y, por otro, organiza la composición y funcionamiento de un organismo autónomo de carácter mercantil que forma parte de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid.

En este sentido, el proyecto remitido es consecuencia de la disposición final primera de la Ley 26/1997 que habilita expresamente al Consejo de Gobierno para la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del IMIDRA, desarrollando éste determinados preceptos contenidos en la propia Ley 26/1997. Así mismo el apartado 6 del artículo 10 de esta Ley 26/1997 establece que *“lo dispuesto en este artículo relativo a las normas de funcionamiento y organización del Consejo Asesor será objeto de desarrollo reglamentario”*. Debe advertirse, en lo que respecta a la regulación de este Consejo Asesor que, al preverse en éste la participación de terceros ajenos a la Comunidad de Madrid, la norma ha de considerarse productora de efectos *ad extra*, trascendiendo la condición de reglamento meramente organizativo.

En relación con los reglamentos ejecutivos, hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes, que el Tribunal Supremo se ha

pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración. Así, como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

También el Consejo de Estado, en su Dictamen 1268/2024, de 18 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando *«su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”*». Sobre la intervención del Consejo de Estado en relación con las normas reglamentarias se ha pronunciado en un sentido parecido la reciente Sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 1097/2024, de 20 de junio (recurso 72/2023).

Avanzando un poco más, en el caso de disposiciones organizativas, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre

de 2014 (recurso 151/2013), recoge un resumen de la doctrina jurisprudencial sobre la caracterización de las disposiciones reglamentarias ejecutivas y las organizativas, algunas de las cuales pueden tener –además– trascendencia ad extra, como ocurre en este caso, haciendo preciso su análisis por los superiores órganos consultivos, señalando que: *«Conforme a la citada doctrina jurisprudencial, lo esencial para reputar un reglamento como ejecutivo y no como meramente orgánico, ha de ser la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere.*

En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2004, recogiendo las previas de 5 de junio de 2001 y reproducida ésta en las posteriores de 16 de junio de 2006 y 15 de octubre de 2008, afirma, que la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcialmente “completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan” una o varias leyes (entendido como instrumento normativo con rango formal de ley), lo que presupondría la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. No obsta a ello, la configuración formal, relativa a aquellos reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Ya en su pretérita sentencia de 19 de julio de 1993 (RJ 1993, 5594), el Tribunal Supremo, delimita el concepto de los denominados Reglamentos Independientes de la Ley, que configura como los que son propios de la materia organizativa en cuanto competencia típicamente administrativa, y que, por ello, sólo pueden dictarse ad intra, en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción [Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1981, 27 de marzo de 1985 (RJ 1985, 1668), 19 de junio de 1.985 (RJ 1985, 3146) y 31 de octubre de 1986 (RJ 1986, 5823)]. Sin embargo, la condición

organizativa o doméstica no excluye sin más la naturaleza ejecutiva del Reglamento.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2003 se pronuncia sobre ello al sostener: Tampoco puede estimarse que el Reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas. Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. La Sentencia de 14 de octubre de 1997 resume la Jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la Sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996, afirma que los Reglamentos Organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1982) pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un Reglamento pueda ser considerado como un intento de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando, si se produce la afectación de intereses en los términos indicados».

En igual sentido, ya el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 374/13, de 18 de septiembre, frente al criterio de algún órgano que no informó un proyecto de decreto en ese caso, por considerarlo organizativo; entendió que era preciso el dictamen de este órgano consultivo en casos como el presente y también esta Comisión Jurídica Asesora ha mantenido el mismo criterio, como se hizo en el Dictamen 537/22, de 8 de septiembre, con cita de los dictámenes

115/20, de 5 de mayo; 124/16, de 26 de mayo; 104/17, de 9 de marzo y en el más reciente Dictamen 39/23, de 26 de enero, argumentando que *“un decreto que regulase un órgano administrativo no por ello podía considerarse sin más un reglamento organizativo, que determinase la innecesaridad del dictamen de esta Comisión, sino que, siguiendo los criterios recogidos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013) debería estarse a la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere...”*.

Por tanto, según lo señalado, en el caso que nos ocupa, procede la emisión de este dictamen correspondiendo el mismo al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA.

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

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

Resulta esencial determinar si la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma proyectada y si ésta goza de la suficiente cobertura legal.

A estos efectos, debemos referirnos en primer lugar al artículo 148, apartado 1, regla 1.^a, de la Constitución Española según el cual *“las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1.^a Organización de sus instituciones de autogobierno”*.

En materia de autoorganización, el Tribunal Constitucional ha declarado que la más genuina expresión del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales, de modo que la competencia relativa a la libre organización de la propia administración autonómica ha sido reconocida como *“algo inherente a la autonomía”* (STC 50/1999, de 6 de abril).

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1982, de 14 de junio, determina que las comunidades autónomas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre la materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

El artículo 26 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Estatuto de Autonomía), en sus apartados 1.1 y 1.3, reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de *“organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”* y de *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*.

Por otra parte, el artículo 27 del Estatuto de Autonomía declara que *“en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias: (...) 2. Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella (...)”*.

En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad de Madrid, en la disposición final primera de esta Ley 26/1997, estableció un plazo de seis meses para la elevación y aprobación por el Consejo de Gobierno del Reglamento de Organización y Funcionamiento del IMIDRA, previa

consulta al Consejo Asesor, siendo aprobado el Decreto 206/1998 que será derogados por el proyecto normativo que nos ocupa.

Por otro lado, y teniendo en cuenta que, tal y como expresamente señala la MAIN, uno de los objetivos de la norma proyectada es el de *“fortalecer el papel del IMIDRA como organismo público de investigación al servicio del medio rural y del sistema agroalimentario madrileño”*, debemos también tener presente el artículo 148.1.17 de la Constitución Española que prevé que las comunidades autónomas ostenten competencias en materia de fomento de la investigación. A su vez, el artículo 149.1.15 afirma la competencia exclusiva del Estado en materia de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

A los efectos que aquí interesa, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 90/1992, de 11 de junio, resolviendo diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra determinados artículos de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, señaló en su fundamento jurídico 2 C): *“Según se ha indicado, por último, el art. 149.1.15 de la C.E. atribuye, asimismo, al Estado la competencia para la coordinación general de la investigación científica y técnica, atribución que, diferenciada de la relativa al fomento, exige también algunas precisiones para facilitar así el examen particularizado de las impugnaciones.*

Sobre este extremo, bastará recordar que desde la STC 32/1983, este Tribunal ha venido elaborando una ya amplia doctrina sobre el significado y operatividad de la competencia estatal de coordinación. Doctrina que, entre las más recientes, la STC 45/1991, ha resumido de manera sistemática en sus rasgos más característicos, debiéndose destacar, en este momento, que, según la misma, la competencia estatal de coordinación no puede llegar a tal grado de concreción y desarrollo que

deje vacías de contenido a las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas (...)”.

Y además, “la competencia sobre el fomento de la investigación implica, tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas, el apoyo e incentivo de las actividades investigadoras privadas mediante ayudas económicas, pero también acciones directas de intervención entre las que hay que incluir la creación y dotación de centros y organismos públicos en los que se realicen actividades investigadoras y en general todas las medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que se incluyen las de carácter organizativo y de prestación directa”.

Así las cosas, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid atribuye a la Comunidad de Madrid, la plenitud de la función legislativa en materia de fomento de la investigación (artículo 26.1.15) y la competencia exclusiva en el fomento de la cultura y la investigación científica y técnica (artículo 26.1.20).

En adición a ello, corresponden a la Comunidad de Madrid las potestades de desarrollo legislativo, incluida la reglamentaria, y de ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de investigación científica y técnica de interés para la Comunidad de Madrid (artículo 27.5 del Estatuto).

De todo lo expuesto, cabe concluir que la Comunidad de Madrid dispone de título habilitante para la aprobación la norma proyectada.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la

Comunidad de Madrid, en su artículo 21.g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*.

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

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

También habrá de observarse el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018, ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de dicha ley. En particular, en materia de procedimiento, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias, en los términos del fundamento jurídico 7 b), los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133; y, en los términos del fundamento jurídico 7 c), el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 (*“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de*

reglamento, se sustanciará una consulta pública”) y el primer párrafo de su apartado 4, por cuanto, según determina el supremo intérprete constitucional, tales preceptos no tienen el carácter de normativa básica, debiendo regirse por la normativa autonómica, si la hubiera.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/2021, establece que durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo.

Este Plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno, artículo 3.1 Decreto 52/2021.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023, se ha aprobado el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura en el que proyecto de decreto que nos ocupa no está incluido y ello es debido a que una parte del contenido del mismo es consecuencia de la necesidad de adecuar su contenido a lo que resulta del artículo décimo de la Ley 7/2024, que modifica la Ley 26/1997, razones sobrevenidas que, según la MAIN, justifican la tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.3 del Decreto 52/2021, según el cual *“en el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la MAIN”*.

Respecto a la evaluación *ex post* a que se refiere el artículo 6 del Decreto 52/2021 se prevé, conforme al epígrafe X de la MAIN, en relación al proyecto que nos ocupa, que:

“(…) no se considera necesaria su realización, al tratarse de una norma de carácter organizativo interno que no introduce políticas

públicas nuevas ni genera efectos medibles sobre la ciudadanía, la economía o el medio ambiente. Además, su eficacia se traduce en la mejora del funcionamiento administrativo del IMIDRA, cuya implementación y funcionamiento será objeto de seguimiento interno conforme a los sistemas habituales de control y evaluación del sector público autonómico. Todo ello, de conformidad con lo establecido en el Decreto 58/2026, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica 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, para desarrollar la evaluación ex post e incorporar un procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de ley”.

Sin embargo, a estos efectos debemos tener en cuenta lo previsto en la disposición transitoria primera del Decreto 58/2026, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 52/2021, según la cual “*las normas que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de este decreto (como es la que nos ocupa) deberán someterse necesariamente a evaluación ex post cada cuatro años a contar desde su entrada en vigor, para lo cual deberá actualizarse la MAIN a efectos de incluir la forma y términos en que se llevará a cabo, con sujeción a lo señalado en los apartados 4 y 5 del artículo 3*”.

Por tanto, según lo previsto en el artículo 3, puntos 4 y 5 del Decreto 52/2021, en su redacción actual, las consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las disposiciones normativas de su ámbito de competencias, en coordinación con la consejería competente en materia de Coordinación Normativa y con los criterios que fije la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid,

con la sola excepción de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid.

A estos efectos, cada cuatro años a contar desde su entrada en vigor, las consejerías deberán realizar, como mínimo, una evaluación *ex post* de las normas de su competencia, salvo que en las disposiciones con rango de ley se establezca otro plazo.

Deberá, por tanto, actualizarse la MAIN en este sentido.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y los artículos 4.2.a) y 5 del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En este caso se hace constar en la MAIN que *“no se ha realizado el trámite de consulta pública previa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, y en el artículo 5.4, letras a), c) y d), del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por concurrir las circunstancias que excepcionan su exigibilidad: se trata de un proyecto de decreto de naturaleza predominantemente organizativa, que no tiene un impacto significativo en la actividad económica ni impone obligaciones relevantes a sus destinatarios”*.

En consecuencia, la justificación relativa a la omisión del trámite se encontraría amparada en las circunstancias expuestas, conforme a lo dispuesto en el apartado e) del artículo 5.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 60.4 de la LTPCM.

3.- La norma proyectada es propuesta por el Consejo de Administración de IMIDRA, a través de su directora gerente, en los términos que resultan del vigente artículo 17 del Decreto 206/1998, siendo la Consejería proponente la Consejería de Medio Ambiente,

Agricultura e Interior, a la que está adscrita el IMIDRA, según establece la disposición adicional primera del Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de esta Consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada MAIN, se han elaborado un total de cinco memorias en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, todas ellas firmadas por la directora gerente del IMIDRA. Por orden cronológico, vienen fechadas el 12 de septiembre de 2025, el 10 de febrero, 24 y 27 de marzo y 30 de junio de 2026.

En este sentido, podemos afirmar que toda vez que fueron elaboradas a medida que se iban cumpliendo los distintos trámites del procedimiento, debe considerarse que en este procedimiento 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 hasta culminar con una versión definitiva.

Atendiendo a la última MAIN aprobada, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta, así como los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta, el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la MAIN contiene, en su apartado VII, una referencia al impacto económico y presupuestario, señalando, por un lado, que la misma *“no genera impacto económico relevante, ya que se limita a actualizar la organización interna y la regulación de órganos colegiados del IMIDRA, sin establecer*

nuevas obligaciones para ciudadanos, empresas o agentes económicos”, añadiendo que “no afecta a la competencia, ni altera condiciones de acceso a mercados ni precios, ni impone costes adicionales a operadores económicos”.

En relación con el impacto presupuestario, la MAIN especifica éste de manera concreta, debiendo advertirse que el mismo ha sido informado favorablemente por la Dirección General de Presupuestos, tanto en su informe de 11 de noviembre de 2025, como en el posterior de 5 de febrero de 2026, señalándose en ambos que *“cualquier gasto que pudiera producir la aprobación e implementación del proyecto de decreto, deberá asumirse con los créditos disponibles en el presupuesto del organismo, así como, presupuestarse adecuadamente en ejercicios futuros dentro de los techos de gasto establecidos para el mismo o la sección presupuestaria a la que se encuentre adscrito”.*

La MAIN también contempla los llamados impactos sociales, a los que alude el artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021.

Incluye así la mención al impacto por razón del género, con cita del informe emitido por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 15 de octubre de 2025, donde se informa que se prevé que la norma proyectada tenga un impacto positivo por razón de género y ello porque *«en el artículo 19.2 se establece que, respecto a los nombramientos y suplencias de las vocalías que integran el Consejo Asesor, “Cada entidad deberá proponer dos personas (una mujer y un hombre) por cada vocalía asignada, designando expresamente cuál actuará como titular y cuál como suplente, o viceversa”, integrando de esta forma el principio de transversalidad de género al que hace referencia el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007 en la composición de dichos órganos».*

En este sentido, debemos advertir que en el proyecto remitido, el artículo 21.2 respecto a los nombramientos y suplencias de las vocalías

que integran el Consejo Asesor, ha sido objeto de una nueva redacción de conformidad con una observación formulada por la Abogacía General en su informe de 4 de junio de 2026, quedando redactado de la siguiente forma:

“Cada entidad deberá proponer dos personas por cada vocalía asignada, designando expresamente quién actuará como titular y quién como suplente, garantizado, en todo caso, que la composición del consejo respete, en su conjunto, el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres conforme a la legislación vigente”.

De esta forma, y dado que esta nueva redacción se limita a reconocer el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres conforme a la legislación vigente, podemos entender que el impacto por razón de género, será neutro y no positivo, como señalaba la Dirección General de Igualdad.

En relación con el impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas y la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, este impacto se ha analizado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, en informe de 16 de octubre de 2026, en el que se señala que se estima que la norma proyectada *“no genera ningún impacto en materia de Familia, Infancia y Adolescencia”*.

En relación con otros posibles impactos, advierte la MAIN que *“cabría añadir el impacto en la coordinación interadministrativa, en cuanto que la inclusión de representantes de universidades, CSIC, y organismos de la Comunidad de Madrid en el Consejo Asesor puede*

favorecer la transferencia de conocimiento y la colaboración científica y técnica”.

Contempla la MAIN la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

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

Tal y como ya sido expuesto, han emitido informe la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, en los términos anteriormente reflejados.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y en el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local se emitió informe, de fecha 30 de septiembre de 2025, de coordinación y calidad normativa, por la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

También, y según resulta de la disposición adicional primera de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2025, han emitido informe, hasta en dos ocasiones, la Dirección General de Presupuestos y la de Recursos Humanos, ambas de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en las fechas y términos que ya hemos referido.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 4.3 del Decreto 52/2021 las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías han

emitido el correspondiente informe, formulando observaciones al texto remitido exclusivamente la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con fecha de 3 de octubre de 2025, y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, que con fecha 26 de septiembre de 2025, remite escrito al que adjunta las observaciones formuladas al proyecto por la Dirección General de Investigación e Innovación.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En este caso, y como se advierte en el propio informe evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid con fecha 4 de junio de 2026, nos encontramos con el hecho de que el texto proyectado, desde una perspectiva material, *“rebasa el ámbito estrictamente organizativo, en particular en lo que respecta a la regulación del consejo asesor, al preverse la participación de terceros ajenos a la Comunidad de Madrid. Por ello, la norma ha de considerarse productora de efectos ad extra, trascendiendo la condición de reglamento meramente organizativo u orgánico, conforme al criterio señalado por esta Abogacía General (vid. Informe S.G.C. 63/2025)”*.

Este informe de la Abogacía General tiene carácter favorable, formulando diversas observaciones de carácter esencial. A estos efectos, en esta última MAIN se han incorporado las respuestas a todas las consideraciones del informe, sustanciales o no, revisando el contenido del texto proyectado de acuerdo con las mismas.

6.- El artículo 8.5 del Decreto 52/2021 señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este

expediente, al que se ha unido el informe de 26 de marzo de 2026 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior.

7.- Los artículos 16.b) de la LTPCM y 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

En este sentido, se indica en la ficha de la MAIN que *“... aunque se trata de una norma de carácter principalmente organizativo y pudiera prescindirse del trámite de audiencia e información pública, se ha considerado, teniendo en cuenta la participación de terceros en la configuración del consejo asesor, que resulta conveniente y oportuno incluir este trámite, a fin de garantizar plenamente los derechos de los ciudadanos en este procedimiento”*.

En cualquier caso, se advierte que posteriormente en la MAIN, cuando se justifica esta circunstancia se califica la norma proyectada como *“estrictamente organizativa”*, por lo que debería ser corregida esta expresión.

A estos efectos, consta en el expediente que la documentación asociada al proyecto de decreto que nos ocupa ha estado publicada en el apartado Normativa y Planificación > Audiencia e Información del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid durante el periodo establecido para formular alegaciones, desde el 27 de febrero al 19 de marzo de 2026, habiéndose formulado alegaciones exclusivamente por CC.OO.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico. Igualmente, cabe tomar en consideración las Directrices de técnica normativa de la Comunidad de Madrid, aprobadas por Acuerdo de 18 de febrero de 2026, del Consejo de Gobierno (en adelante, Acuerdo de 2026).

En primer término, el título del texto proyectado cumple lo dispuesto en la directriz 7 del Acuerdo de 2026, en cuanto que refleja con exactitud y precisión la materia regulada y permite conocer ésta.

Entrando ya en el análisis del proyecto, la parte expositiva cumple, en general, con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 14, en cuanto describe y clarifica su contenido y su finalidad, destacando las novedades incorporadas por la norma y la incidencia que pueda tener en la normativa en vigor del modo previsto en las directrices 16 y 17.

La parte expositiva también menciona de forma completa los aspectos más relevantes de la tramitación, que, de acuerdo con la directriz 18, son las consultas efectuadas, los principales informes evacuados y los trámites de audiencia e información pública. Como exige la citada directriz, cita entre los principales informes evacuados *“los informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, de los impactos de carácter social, de las direcciones generales de Presupuestos y de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, así como el informe de la Abogacía General”*.

Asimismo, de conformidad con el artículo 129 de la LPAC, la parte expositiva justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios

de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficiencia y transparencia.

Finalmente incorpora la fórmula aprobatoria del modo indicado en la directriz 19.

En relación con esta parte expositiva debemos advertir exclusivamente que, en el párrafo undécimo, la cita del Decreto 52/2021, debería abreviarse siguiendo lo dispuesto en la directriz 59.

Procede seguidamente, entrar en el análisis de la parte dispositiva que, como hemos señalado, está integrada por un artículo único por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del IMIDRA cuyo texto se incorpora como Anexo.

Integran también esta parte dispositiva, una disposición adicional única, una disposición derogatoria única y una disposición final única, cuyos contenidos responden a lo señalado en las directrices 37 y siguientes del Acuerdo de 2026.

El anexo en el que se establece el Reglamento de Organización y Funcionamiento del IMIDRA consta de un total de treinta y seis artículos distribuidos en un capítulo preliminar y cuatro capítulos más.

El capítulo preliminar comprende los artículos 1 a 3 y aparecen bajo el título de “*Disposiciones generales*”.

El artículo 1, en consonancia con el artículo 1 de la Ley 26/1997, configura al IMIDRA “*como organismo público de investigación con naturaleza de organismo autónomo de carácter mercantil, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, adscrito a la consejería competente en materia de agricultura*”, y le atribuye los fines y funciones previstos en los artículos 2 y 3, respectivamente, de la Ley 26/1997.

El artículo 2, que establece el régimen jurídico aplicable al IMIDRA, además de referir la Ley 26/1997 y la Ley 1/1984, de 19 de enero, de Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, hace una mención expresa a la Ley 40/2015, siendo, como ya hemos señalado, su adaptación a la misma, uno de los motivos por los que se pretende la aprobación del texto proyectado.

En cuanto a la organización del IMIDRA, el artículo 3 reproduce el artículo 4 de la Ley 26/1997, remitiéndose a los artículos 7 a 9 de esta Ley en lo relativo a las funciones de los órganos de gobierno del IMIDRA (Consejo de Administración, presidente del Consejo de Administración y director-gerente).

El capítulo I, titulado “*Del Consejo de Administración*”, está dividido en dos secciones, la 1.^a, que regula la composición y funciones del mismo, comprende los artículos 4 a 12 del proyecto, y la 2.^a, en la que se establece su régimen de funcionamiento comprende los artículos 13 a 18.

El artículo 4 del proyecto establece la composición del Consejo de Administración dando cumplimiento con ello a lo que resulta del artículo 6.1 de la Ley 26/1997, según el cual “*la composición del Consejo de Administración será determinada por el Gobierno de la Comunidad de Madrid mediante Decreto*”.

En particular, la remisión que en el apartado d) de este precepto se hace al artículo 8 del proyecto remitido y el contenido de éste en relación con la figura del secretario, es conforme con lo que establece el artículo 6.2 de la Ley 26/1997, según el cual “*el Consejo de Administración a propuesta de su Presidente designará un Secretario que deberá reunir la condición de funcionario de la Comunidad de Madrid, con destino en la Consejería a la que esté adscrito el IMIDRA y que asistirá a sus reuniones con voz pero sin voto*”.

Según el último párrafo del artículo 4 *“Todos los miembros del Consejo de Administración, así como su presidente, serán nombrados y, en su caso, cesados por acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la consejería competente en materia de agricultura”*.

Sin embargo, teniendo en cuenta que, según el artículo 8.1 de la Ley 26/1997, será el Presidente del Consejo de Administración, en razón de su cargo, el titular de la Consejería que en cada momento tenga asignadas las competencias que la Comunidad de Madrid tiene atribuidas en materia agraria, sin perjuicio de que el presidente del Consejo de Administración del IMIDRA sea nombrado y, en su caso, cesado, por acuerdo del Consejo de Gobierno, carece de sentido que lo sea a propuesta de él mismo, en su condición de persona titular de la consejería competente en materia de agricultura.

Además, este último párrafo del artículo 4 viene referido también al cese de los miembros del Consejo de Administración, cuestión ésta que es regulada posteriormente en el artículo 12, por lo que se propone suprimir de este artículo 4 la referencia a este cese y ello sin perjuicio de lo que después se indicará en relación con este artículo 12.

Las funciones que corresponden al presidente del Consejo de Administración vienen recogidas en el artículo 5 del proyecto en consonancia con lo señalado a este respecto en el artículo 8 de la Ley 26/1997.

El artículo 6 establece las funciones del vicepresidente, entre las que se incluye en el apartado c) *“Las que le delegue el consejo de administración de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.2 de la Ley 26/1997”*, si bien debe advertirse a estos efectos que en este último artículo 7.2 se hace referencia a la posible delegación de competencias en *“uno de los Vicepresidentes”*.

En relación con la figura del vicepresidente debemos también advertir que, más allá de que, como resulta del último párrafo del artículo 4 del proyecto normativo, deberá ser nombrado y, en su caso, cesado por acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la consejería competente en materia de agricultura, no se establece ni en el proyecto normativo ni en la Ley 26/1997, requisito alguno para ser nombrado como tal, a diferencia de los *“siete vocales, representantes de la Comunidad de Madrid”*, que deben ostentar la condición de alto cargo, ni tampoco si el vicepresidente debe o no ser elegido entre estos siete vocales, por lo que deberán aclararse estas circunstancias.

El artículo 7, en relación con la Dirección Gerencia del IMIDRA establece la forma de nombramiento de su titular de conformidad con lo que al efecto establece el artículo 9 de la Ley 26/1997.

En cuanto a las funciones que corresponden a esta Dirección Gerencia, si bien no coinciden con las señaladas en el artículo 9 de la Ley 26/1997, ello no supone ningún obstáculo para su validez toda vez que en ningún caso suponen una contradicción con las mismas.

El artículo 8 establece las funciones del secretario, y lo hace en términos idénticos a los establecidos en el artículo 6 del Decreto 206/1998, que va a ser derogado. Únicamente se incorpora el apartado g), según el cual *“Corresponde al secretario velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado, certificar las actuaciones del mismo y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos son respetados”*, y ello de conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la Ley 40/2015, precepto de carácter básico, según resulta de la disposición final decimocuarta de esta Ley 40/2015.

Los artículos 9 y 10 regulan los derechos y los deberes de los miembros del Consejo de Administración, de forma coherente con lo que exige el adecuado cumplimiento de las funciones que les corresponden en su condición de miembros de un órgano colegiado.

En particular, y lo que se refiere a las percepciones económicas, el artículo 11 indica expresamente que *“la pertenencia al consejo de administración y el ejercicio de las funciones inherentes no dará lugar a retribución, dieta o cualquier otro emolumento”*, tal y como también establece el artículo 6.3 de la Ley 26/1997.

El artículo 12 regula el cese de los miembros del Consejo de Administración. En primer lugar, hay que advertir que entre los miembros de este Consejo de Administración está su presidente que, como ya hemos advertido, lo es en razón de condición de titular de la Consejería que tenga asignadas las competencias que la Comunidad de Madrid en materia agraria, por lo que, cesado en esta condición, cesará también en su condición de presidente del Consejo de Administración.

Por ello, debemos entender que *“el cese en el cargo”* a que se refiere el apartado b) del artículo 12.1 únicamente viene referido al del secretario del Consejo o, en su caso, al vicepresidente, pues el resto de los miembros del Consejo (*“Siete vocales, representantes de la Comunidad de Madrid, con rango de alto cargo”*), sin perjuicio de que deben ostentar la condición de alto cargo, no lo son en razón de un cargo concreto, por lo que cesarán como miembros del Consejo cuando dejen de ostentar la condición de alto cargo, pero no si son cesados en un puesto y nombrado en otro, cuando en los dos ostente tal condición.

La sección 2.^a (artículos 13 a 18) establece el régimen de funcionamiento del Consejo de Administración y lo hace de conformidad con lo que, al efecto y con carácter básico, se establece en las subsecciones 1.^a (artículos 15 a 18) y 3.^a (artículos 23 y 24) de la sección 3.^a del capítulo II del Título preliminar de la Ley 40/2015. En este

sentido debe advertirse que las consideraciones esenciales que a estos efectos se contenían en el informe de la Abogacía General han sido atendidas en su totalidad, tal y como, por otro lado, expresamente se hace constar en la última versión de la MAIN remitida a esta Comisión.

El capítulo II, bajo el título “*Del Consejo Asesor*” está dividido en dos secciones, la 1.^a (artículos 19 a 27), que regula su naturaleza, composición y funciones y, la 2.^a (artículos 28 a 34), en la que se establece su funcionamiento.

La sección 1.^a es, con carácter general, conforme con lo que al respecto del Consejo Asesor se establece en el artículo 10 de la Ley 26/1997, no obstante lo cual, se realizan las siguientes observaciones.

El artículo 21 regula el régimen de nombramiento y suplencias, señalando en su apartado 4 que “*En el caso de las organizaciones profesionales del sector agroalimentario, se considerarán representativas aquellas que cuenten con presencia en la cámara agraria de la Comunidad de Madrid y acrediten una implantación significativa en el ámbito regional, entendida esta como el mayor número de afiliados activos registrados en el ejercicio inmediatamente anterior, conforme a los datos obrantes en el registro oficial de organizaciones profesionales agrarias*”.

Teniendo en cuenta que, según el artículo 10.1 k) de la Ley 26/1997, son tres los vocales elegidos por el titular de la consejería en representación de las organizaciones profesionales, podría valorarse la posibilidad de establecer una forma de reparto proporcional según su implantación.

Este mismo artículo 21, en su apartado 6 señala que, “*Transcurrido el plazo de dos meses desde la solicitud sin que la entidad correspondiente haya formulado propuesta, se entenderá que renuncia a*

su representación para el periodo correspondiente. En tal caso, el número de miembros del consejo a efectos de quórum y adopción de acuerdos se ajustará al número real de vocales designados”.

La posibilidad de que el número de miembros del Consejo a efectos de quórum y adopción de acuerdos se ajuste al número real de vocales designados exigiría una modificación de este Reglamento en los términos del artículo 36 del proyecto, y ello porque el quórum y la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos ya viene establecida en los artículos 30 y 31 y no sería posible realizar ese ajuste, por ejemplo, en relación con la válida constitución en segunda convocatoria que exige la presencia del presidente, el secretario y, al menos, cinco miembros del Consejo Asesor.

Por otro lado, el artículo 22 en relación con la duración del mandato, establece en su apartado 1 que *“Finalizado el mandato, los vocales cesarán automáticamente, sin perjuicio de su continuidad exclusivamente hasta la toma de posesión de los nuevos miembros, cuando proceda”*. No se alcanza a entender la salvedad *“cuando proceda”* cuando previamente se ha dicho que *“finalizado el mandato, los vocales cesarán automáticamente”*, de manera que, si la excepción viene referida a los casos de renovación previstos en el artículo 27, sería conveniente que así se hiciera constar expresamente.

Así mismo, en este artículo 22, su apartado 3.c) establece que el mandato podrá finalizar anticipadamente en el caso de *“pérdida de la mayor implantación en el sector agroalimentario”*. Sin embargo, no se establece un procedimiento y unos plazos para acreditar esta circunstancia, más allá del supuesto en el que esta revisión se lleve a efecto con ocasión de la renovación del Consejo Asesor, tal y como resulta del artículo 21.5 del proyecto normativo según el cual *“La mayor implantación de las organizaciones profesionales del sector*

agroalimentario que pueden proponer vocales será objeto de revisión con ocasión de cada renovación del consejo asesor”.

En este caso de finalización anticipada del mandato de los vocales por *“pérdida de la mayor implantación en el sector agroalimentario”*, se plantea también la duda de la duración del nombramiento del nuevo vocal pues, a diferencia de otros casos previstos en el propio artículo 22, en los que se trata de vocales representantes de una misma organización (por ejemplo, Consejo Superior de Investigaciones Científicas o Comisión Interministerial de Asuntos Económicos) para los que tiene sentido lo previsto en el 22.4 según el cual *“las sustituciones cubrirán el tiempo restante del mandato original”*, en el caso de organizaciones profesionales del sector agroalimentario se tratará de organizaciones profesionales distintas.

Los artículos 23, 24 y 25 recogen las funciones del presidente, vicepresidente y secretario del Consejo Asesor del IMIDRA, respectivamente, y lo hacen de forma adecuada y ajustada a las particularidades y funciones que corresponden a este Consejo Asesor.

El artículo 26, al igual que hacía el artículo 11, establece que la pertenencia a este Consejo Asesor, no dará lugar a retribución, dieta o emolumento alguno.

La sección 2.^a (artículos 28 a 34) establece el régimen de funcionamiento del Consejo en cuanto al régimen de convocatorias (artículo 29); quorum de constitución (artículo 30); adopción de acuerdos (artículo 31); votos particulares y enmiendas (artículo 32) y; actas de las sesiones (artículo 33), y lo hace de manera ajustada a las particularidades de las funciones que como órgano colegiado del IMIDRA le corresponden y respetando la normativa de aplicación.

A estos efectos, el artículo 28 establece que el Consejo Asesor podrá funcionar en pleno y en comisiones de trabajo, regulándose estas últimas en el artículo 34 según el cual *“tendrán como cometido el estudio, gestión o preparación de asuntos concretos que le sean encomendados por el pleno del consejo asesor, a quien compete su creación, la determinación de su composición y su duración”*, correspondiendo a las mismas la determinación de sus *“normas de convocatoria y funcionamiento, respetando en su caso, lo que establece el presente reglamento”* y que podrán contar con la participación puntual de personas experta que, en ningún caso, generará derecho a percibir indemnización alguna.

El artículo 35 que regula la estructura y distribución funcional del IMIDRA integra el capítulo III del proyecto remitido.

Se trata de un precepto de carácter puramente organizativo en el que, por un lado, se establece la estructura orgánica básica de la Dirección Gerencia del IMIDRA, que estará formada por la Subdirección General de Investigación y Desarrollo Rural, y la Secretaría General del IMIDRA, con nivel orgánico de subdirección general y, por otro, se fijan las funciones de una y otra.

Por último, el capítulo IV, integrado exclusivamente por el artículo 36, establece los requisitos necesarios para la propuesta de una reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento del IMIDRA, que una vez sea aprobada por el Consejo de Administración de este organismo, será tramitada *“conforme establezca el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas de carácter general vigente en cada momento”*.

Sin perjuicio de la remisión a la normativa vigente en cada momento en materia del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas de carácter general, deberá advertirse la necesidad de la elevación de esa propuesta al consejero competente, a quien corresponderá decidir sobre el inicio de la tramitación del proyecto

normativo, y sin perjuicio de la potestad reglamentaria atribuida al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por los artículos 22.1 del Estatuto de Autonomía y 21.g) de la Ley 1/1983.

En efecto, teniendo en cuenta que el reglamento debe aprobarse por decreto, la redacción de ese precepto puede resultar equivoca, en tanto permite interpretar que la propuesta e iniciativa para la reforma del reglamento se atribuye en exclusiva al Consejo de Administración; siendo lo cierto que la propuesta puede proceder de otros órganos de la Administración, y que la competencia para acordar el inicio de la reforma corresponde al titular de la consejería competente en la materia, como órgano superior de la misma.

Esta consideración tiene carácter esencial.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa de la Comunidad de Madrid, aprobadas por Acuerdo de 18 de febrero de 2026, del Consejo de Gobierno.

En relación con el uso de mayúsculas o minúsculas, señala expresamente la MAIN que:

«Se mantienen las mayúsculas únicamente en los casos en que la RAE las considera normativamente obligatorias o justificadas, es decir: cuando se trata de nombres propios de órganos con denominación oficial completa (por ejemplo, “Instituto Madrileño de

Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario”), en órganos constitucionales o estatutarios, y en denominaciones oficiales de normas (“Ley 40/2015”, “Decreto 52/2021”, etc.).

Por el contrario, pasan a escribirse en minúscula, conforme al criterio académico, los nombres de cargos (“presidente”, “director gerente”, “secretario”), órganos colegiados genéricos (“consejo asesor”, “consejo de administración”), y expresiones institucionales no propias (“reglamento”, “consejería”, “organismo público de investigación”)).

Sin embargo, esta Comisión considera que, si bien el “consejo de administración” o el “consejo asesor”, son, con carácter general, “órganos colegiados genéricos”, no lo son en el texto que nos ocupa, en que vienen referidos específicamente al “Consejo de Administración” o el “Consejo Asesor” del IMIDRA, por lo que deberían utilizarse mayúsculas.

Así mismo, deberán también utilizarse mayúsculas para referirse al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y a los diferentes centros directivos y sus competencias aludidos en el proyecto.

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

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, una de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno el “*Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y*

Funcionamiento del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA)”.

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

Madrid, a 22 de julio de 2026

El vicepresidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 478/26

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid