

Dictamen n.º: **624/23**
Consulta: **Consejero de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **23.11.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 de noviembre de 2023, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Ciencia y Universidades, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el *“proyecto de decreto por el que se crea y regula el funcionamiento del Registro de la red de laboratorios e infraestructuras de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 30 de octubre de 2023, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, la solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el consejero de Educación, Ciencia y Universidades sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 612/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento del dictamen.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, según se explicita en la parte expositiva, tiene por objeto la creación y regulación de un registro de los laboratorios que forman parte de la Red de Laboratorios e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, REDLAB) tras la promulgación de la Ley 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, compuesta por trece artículos, así como, una disposición adicional única y dos disposiciones finales.

El capítulo I, “Disposiciones generales”, consta de los siguientes artículos: el artículo 1 define el objeto y ámbito de aplicación del decreto; el artículo 2 recoge la naturaleza y objeto del registro; el artículo 3 es relativo a la adscripción del registro; el artículo 4 se refiere a los fines del registro; el artículo 5, a la estructura del registro; y el artículo 6, sobre el acceso a la información del registro.

El capítulo II lleva por título la “Inscripción en el registro” y se compone de los siguientes preceptos: artículo 7, sobre las características y (la) naturaleza jurídica de los laboratorios REDLAB; el artículo 8 regula los requisitos para la inscripción de los laboratorios en el registro; el artículo 9 versa sobre la presentación de las solicitudes de inscripción, modificación o cancelación en el registro; el artículo 10, se refiere a la instrucción y terminación del

procedimiento; el artículo 11, sobre los derechos y deberes derivados de la inscripción en el registro; el artículo 12 regula el control de los laboratorios registrados; y el artículo 13 contiene lo relativo a la cancelación de la inscripción en el registro.

La parte final del proyecto contiene una disposición adicional única relativa a la inscripción de los laboratorios del Catálogo REDLAB y dos disposiciones finales, relativas al desarrollo normativo, y a la entrada en vigor de la norma proyectada, respectivamente.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido consta de los siguientes documentos:

- Cuatro versiones del proyecto de decreto, la última de 19 de octubre de 2023.

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo en sus cuatro versiones en las siguientes fechas: 30 de marzo, 22 de junio, 22 de agosto y 9 de octubre, de 2023.

- Informe 30/2023, de 18 de abril de 2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Informe de la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 11 de abril de 2023.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 5 de abril de 2023.

- 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 Política Social, emitido el 4 de abril de 2023.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de 5 de abril de 2023.

- Informe de la Dirección General de Servicios Sociales, Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 10 de abril de 2023.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de 14 de abril de 2023 sobre los dos formularios relativos a la inscripción en el registro REDLAB.

- Informe de la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria y Salud Pública de la Consejería de Sanidad, de 14 de abril de 2023.

- Informe del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 14 de abril de 2023.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 14 de abril de 2023.

- Escritos de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías en los que comunican que no formulan observaciones al texto proyectado; así como, escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 19 de abril de 2023 y de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de 17 de abril de 2023, formulando observaciones.

- Resolución de la directora general de Investigación e Innovación Tecnológica de 22 de junio de 2023, por la que se acuerda someter al trámite de información pública el proyecto de decreto.

- Tres escritos de alegaciones presentados en el trámite de audiencia e información pública, por la Universidad Rey Juan Carlos, con registro de entrada de 12 de julio de 2013, por la Universidad Autónoma de Madrid, con registro de entrada de 12 de julio de 2023 y por la Universidad Politécnica de Madrid, de fecha 14 de julio de 2023, sin que conste fecha de su registro de entrada.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 29 de agosto de 2023.

- Informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, fechado el 8 de septiembre de 2023, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid.

- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno sobre el acuerdo adoptado en la reunión de 25 de octubre de 2023, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.

- Dos formularios de 13 de octubre de 2023, relativos a la solicitud de inscripción y a la memoria descriptiva, del Registro REDLAB, y su versión anterior.

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 Educación, Ciencia y Universidades, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

Por tanto, hemos de analizar el carácter del proyecto de reglamento, ya que la habilitación normativa contenida en la disposición final segunda de la Ley 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica (en adelante, Ley 5/1998) es de carácter general, autorizando al Consejo de Gobierno para dictar *“las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley”*. La ley tampoco contiene en ningún precepto de su articulado la mención a un registro de laboratorios o una remisión a la futura creación de un registro.

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

Así, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba “Reglamentos de ley” y se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, los acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley, y, en segundo lugar, en que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no deben ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes que -extra legem- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (STS de 13 de octubre de 2005, Rec. 68/2003, de 11 de octubre de 2005, Rec. 63/2003, y 9 de noviembre de 2003, Rec. 61/2003).

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

En este mismo sentido, la STS de 31 de mayo de 2011, Rec. 5345/2009, precisa: “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”».

En este caso, como acabamos de ver en la jurisprudencia citada, se trataría de un reglamento de ley, que ejecuta la habilitación de la disposición final segunda de la Ley 5/1998, innovando el ordenamiento jurídico, con la creación y regulación del registro de la Red de Laboratorios e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Registro REDLAB) y sin perjuicio de que determinados preceptos del proyecto tienen un carácter organizativo.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado, o del órgano consultivo autonómico que corresponda, en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así, las sentencias de 6 de febrero de 2017 (recurso 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) y la antes reseñada de 9 de abril de 2019 (recurso 1807/2016), que dice: “*conviene hacer hincapié en la singular relevancia de la intervención del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, mediante la emisión de dictamen*

preceptivo. Tal intervención constituye una garantía de naturaleza preventiva que tiene por objeto asegurar en lo posible el sometimiento de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria a la ley y el Derecho que proclama el artículo 103.1 CE, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración.

De hecho, su función consultiva se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, como señala el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (STS de 24 de marzo de 2009).

Por consiguiente, la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de una disposición general debe reputarse un vicio sustancial que determina la nulidad de pleno derecho de la disposición general que lo padezca, tal y como ha reiterado nuestra jurisprudencia”.

También el Consejo de Estado en su dictamen 1282/2022, de 21 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 (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”».

Por lo demás, corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre la disposición reglamentaria proyectada.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

En primer lugar, la competencia para la aprobación de la norma proyectada viene dada por lo dispuesto en nuestra carta magna. Así, el 148.1.17 de la Constitución Española 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).

Por lo que, en el ejercicio de las competencias mencionadas, la Comunidad de Madrid aprobó la ya referida Ley 5/1998, cuyo objeto es, según manifiesta el preámbulo, regular por primera vez de forma global y sistemática la actuación de los poderes públicos de la Comunidad de Madrid en materia de investigación científica e innovación tecnológica.

Su disposición final segunda autorizaba al Consejo de Gobierno para dictar disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la referida Ley.

De todo lo expuesto, cabe concluir que la Comunidad de Madrid dispone de título habilitante para la aprobación la norma proyectada y el rango normativo es el procedente.

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 legal, en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que en su artículo 21 g) recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*; y por último, la ya referida disposición final segunda de la Ley 5/1998.

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, 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 lo sucesivo, Decreto 52/2021).

También ha de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (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 (LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b), los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante su primer año.

En la actualidad, aún no se ha aprobado el Plan Normativo para la XIII legislatura y el Plan Normativo anterior aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, no incluía el proyecto de decreto que venimos analizando.

A este respecto, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 dispone que *“en el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el*

Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo”.

En este sentido, la Memoria motiva la aprobación de la norma en que la necesidad de crear el registro REDLAB *“surgió con posterioridad a la aprobación del plan normativo vigente tras realizarse un estudio detallado por parte de la Subdirección (general) de Investigación, que concluyó la ausencia de normas de la REDLAB que establezcan los requisitos, derechos y obligaciones de los laboratorios incorporados al catálogo REDLAB actual”.*

Pues bien, han transcurrido 25 años desde la promulgación de la Ley 5/1998, sin que exista una norma reglamentaria en la materia que nos ocupa, por lo que sería necesario desde luego, un mayor esfuerzo de motivación, teniendo en cuenta, además, que ya existe desde 2011, la Red de Laboratorios e Infraestructuras y el catálogo REDLAB, sobre el cual la Memoria no dice nada de su posible extinción.

Respecto a la evaluación *ex post* de la norma, llama la atención que la Memoria no dedique ningún apartado al respecto, máxime cuando en la tramitación del procedimiento ya se instó a ello por la Dirección General de Economía en su informe de 11 de abril de 2023, y también por la Abogacía General, con cita de los dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora al respecto de dicha evaluación *ex post*.

En la última página de la Memoria se responde a ambos informes justificando la ausencia de evaluación *ex post* en *“que todavía no se han fijado los criterios para la evaluación normativa posterior por la Comisión”* a que se refiere el artículo 13 del Decreto 52/21, esto es, la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid. Y después se añade *“no obstante, al tratarse de un registro de carácter voluntario, se considera que, atendiendo a criterios de*

incidencia de la norma en los derechos de los ciudadanos, coste presupuestario, impactos sociales o incidencia en el mercado, que como se ha expuesto en esta memoria o bien no son significativos, o bien son nulos, no sería precisa dicha evaluación ex post”.

Al respecto, no puede desconocerse que el ya referido artículo 3.3 del Decreto 52/2021, continúa diciendo que *“asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación ex post por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo”.*

Pues bien, esta Comisión Jurídica Asesora no puede sino reiterar la doctrina al respecto, contenida, por todos, en el dictamen 98/2023, de 2 de marzo, que recoge lo ya expuesto en los dictámenes 480/22 y 492/22, de 19 de julio, *“de que el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, ello no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión, máxime cuando estamos ante una disposición normativa de relevancia en el sistema educativo. No puede obviarse que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro”.*

En consecuencia, la Memoria tendrá que, o bien establecer la realización de la evaluación *ex post* de la norma -como acabamos de decir- o bien justificar su no realización en un apartado específico.

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

La Memoria explica, razonadamente, que la norma proyectada prescinde de la consulta pública a que se refiere el artículo 5.5 del Decreto 52/2021, ya que *“no impone obligaciones relevantes a sus destinatarios, regula aspectos parciales de una materia y no tiene un impacto significativo en la actividad económica”*, siendo deseable la cita del precepto legal.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en virtud del Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica básica de las consejerías de la Comunidad de Madrid, y el reciente Decreto 248/2023, de 11 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, la Memoria), se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de Memoria Ejecutiva.

Se observa que se han elaborado cuatro memorias a lo largo del procedimiento. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta, los fines y los objetivos de la misma para justificar la regulación elegida. También realiza un

examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En cuanto a este último, destaca que proyecto de decreto no supondrá un incremento del gasto público ni una disminución de los ingresos ya que el registro será gestionado a través de los recursos materiales y personal ya disponibles en la Dirección General de Investigación e Innovación Tecnológica.

En cuanto al impacto económico, se señala que no se prevé que se deriven impactos significativos de carácter económico sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por el proyecto de decreto.

Sin embargo, hemos de poner de manifiesto que esto entra en contradicción con lo que se dice -respecto del efecto de la norma proyectada sobre la unidad de mercado- en el informe de la Dirección General de Economía, con cita el artículo 17 (relativo al principio de necesidad y proporcionalidad) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en lo sucesivo, Ley 20/2013), ya que dicho informe entiende plenamente aplicable esta Ley 20/2013.

La Memoria señala para justificar la no aplicación de esta ley estatal, que las entidades con laboratorios (a las que se refiere la norma proyectada) no son operadores económicos y que las empresas y entidades a las que se dirigen los servicios en su ámbito de actividad *“al ser técnicas de calibrado o ensayos de comprobación, no forman parte directa del proceso productivo por lo que carece de consecuencias directas sobre los sectores económicos, la competencia y la competitividad y la unidad de mercado”*.

Al respecto, hemos de remitirnos al informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, en el que se explica (páginas 23 y ss.) que el concepto de operador que acoge la Ley 20/2013 es un concepto amplio que excede del prestador de servicios, y la conclusión clara a la que llega *“no es posible afirmar que los laboratorios inscribibles en el REDLAB no participen de la naturaleza de operadores económicos”*.

Esta cuestión incide con el artículo 11 en el aspecto relativo a los derechos que se adquieren tras la inscripción en el registro REDLAB, al que después se hará referencia.

En cuanto a las cargas administrativas, la Memoria señala que el proyecto de decreto trata de evitar la creación de cargas administrativas innecesarias o accesorias; y que *“las nuevas cargas administrativas que pueden derivarse del presente proyecto de decreto afectan a las entidades solicitantes donde se ubican los laboratorios y consisten en la comunicación de datos y la presentación por vía telemática, junto a la solicitud de documentos tales como una memoria técnica y las certificaciones de calidad que correspondan, todos ellos imprescindibles para evaluar el cumplimiento de los requisitos solicitados en la propuesta normativa para su inscripción en el registro”*.

Refiere a continuación que, según lo previsto en la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis del Impacto Normativo, el coste unitario de la presentación electrónica de documentos sería de 4 € y el de la evaluación de las solicitudes de 180 €. Y calcula que se presentarán 300 solicitudes, por lo que el coste estimado de cargas administrativas sería de 55.200 € en total.

La Memoria contempla también los llamados impactos sociales a los que se refiere el artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021, por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad.

Se incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, 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. Sobre el particular la Memoria indica que, el proyecto normativo no genera impacto en este ámbito tal como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe.

Consta asimismo, el examen del impacto por razón de género, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; el artículo 8.1 del Decreto 52/2021; el artículo 13.1 c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (actualmente, Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) y el artículo 9 del 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, exponiendo que el proyecto de decreto genera un impacto neutro en ese ámbito, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad.

Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja que el proyecto normativo tiene un impacto nulo, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad, dando cumplimiento a la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid y la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

La Memoria describe, así mismo, los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se constata 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.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Además, y de conformidad con el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (vigente en la fecha de emisión del informe; actualmente, Decreto 229/2023, de 6 de septiembre por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) se emitió

el informe de coordinación y calidad normativa de fecha 18 de abril de 2023 de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

De otra parte, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, el 8 de septiembre de 2023 se emitió el informe por el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid, formulando diversas observaciones al proyecto, algunas de ellas de carácter esencial, las cuales han sido atendidas, o no, según se refiere la Memoria.

Siguiendo con el *iter* procedimental según lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones (aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre) y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se han evacuado informes sin efectuar observaciones por algunas secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid.

Han formulado observaciones las secretarías generales técnicas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, y además, la Dirección General de Economía), de la Consejería de Sanidad (Viceconsejería de Asistencia Sanitaria y Salud Pública); de la entonces Consejería de Familia, Juventud y Política Social (Dirección General de Servicios Sociales); y de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura (Instituto Madrileño de Investigación Agraria y Alimentaria), sobre diversos aspectos en cuanto al fondo del proyecto.

Según el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, que señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, se ha incorporado el informe de 29 de agosto de 2023 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

Además, de conformidad con el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la actuación administrativa en la Comunidad de Madrid, también figura en el expediente, el informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de 14 de abril de 2023, al que se adjuntan los formularios validados por dicha dirección general que se dice han sido remitidos a la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid “*para su construcción técnica*”.

6.- Finalmente, el artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, alude a la sustanciación de los trámites de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

En este sentido, el proyecto ha sido sometido al trámite de información pública, mediante Resolución de la directora general de Investigación e Innovación Tecnológica de 22 de junio de 2023, publicada en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, desde el 26 de junio al 14 de julio del presente año.

Según consta en la Memoria se han recibido escritos de alegaciones por la Universidad Rey Juan Carlos, por la Universidad Autónoma de Madrid y por la Universidad Politécnica de Madrid, las cuales han sido informadas y contestadas, aceptándose solo las de carácter semántico de supresión o modificación de palabras o frases.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Como hemos visto en los antecedentes de este dictamen, la norma proyectada se dicta tras la promulgación de la Ley 5/1998, y tiene por objeto crear y regular el registro de la Red de Laboratorios e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid (Registro REDLAB).

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.

En primer lugar, nos referiremos a su título: Decreto “*por el que se crea y regula el funcionamiento del registro de la red de laboratorios e infraestructuras de la Comunidad de Madrid*”.

La directriz 7 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, el Acuerdo de 2005), señala que el título de una norma “*deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición*”.

Tal y como ha apuntado ya alguno de los órganos pre informantes, hemos de poner de manifiesto que el título propuesto no permite identificar a qué laboratorios se refiere la norma, y menos aún, cuáles son las *infraestructuras* en relación al registro que se crea, ya que este término es muy genérico (infraestructuras de transporte, de telecomunicaciones, etc.). Por ello, sería preciso que se añadiera algún/os término/s que permitan identificar claramente el contenido del registro, vinculándolo con el ámbito *científico y tecnológico*, de forma y manera que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo de otros similares.

En adición a esto, es de advertir que no hay mención alguna en todo el proyecto, a las infraestructuras que forman parte de la REDLAB.

El proyecto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por trece artículos agrupados en dos capítulos, una disposición única y dos disposiciones finales.

- La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12 del Acuerdo de 2005. De esta manera, describe la finalidad de la norma y contiene las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si bien se observa que es demasiado extensa si se compara con el preámbulo de la Ley 5/1998 y en relación a su número de artículos.

En el primer párrafo, ha de añadirse al artículo 26 del Estatuto de Autonomía, el apartado y el número de regla concreta que se invoca.

El segundo párrafo habría de suprimirse en su totalidad, pues su contenido es más propio de la Memoria que de la parte expositiva del proyecto.

En cuanto a la situación precedente, la parte expositiva hace mención, no a la regulación anterior, que como tal no existe, sino al III Plan Regional de Investigación Científica e Innovación Tecnológica, por el que se creó -en el año 2000- la Red de Laboratorios de Universidades y Organismos Públicos de Investigación de la Comunidad de Madrid, que bajo la forma de catálogo agrupó los laboratorios pertenecientes a los centros de investigación y universidades de la Comunidad de Madrid.

Después, alude a la oficina de coordinación de infraestructuras científico-técnicas denominada Red de Laboratorios e Infraestructuras

de la Comunidad de Madrid. Y, por último, la parte expositiva incide en la necesidad actual de “*crear un registro de los laboratorios que forman parte de la REDLAB*”, si bien sería deseable que se dijera si el catálogo actual seguirá operativo o no, puesto que nada se significa al respecto, ni en la Memoria ni en el texto del proyecto.

Asimismo, la parte expositiva -conforme exige el artículo 129 de la LPAC- justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia, si bien no cita ese precepto de la LPAC sino su análogo en el Decreto 52/2021, siendo deseable también la cita del precepto legal.

Finaliza haciendo referencia solo a los informes recabados en el curso del procedimiento, y no a los trámites de audiencia e información pública, cuya mención sería más que oportuna.

Por último, es de advertir que no recoge de manera adecuada la fórmula de promulgación con referencia al dictamen de este órgano consultivo; debe, por tanto, corregirse reflejando la doble posibilidad “*oída/de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora*”.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, el capítulo I se ocupa de las disposiciones generales, y, en consecuencia, el primero de los artículos se refiere tanto al objeto (la creación y regulación del Registro REDLAB) como al ámbito de aplicación de la norma proyectada: los laboratorios científico-técnicos que prestan sus servicios en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. En este sentido, se ha seguido la recomendación de la Abogacía General al respecto.

Ahora bien, ha de sustituirse en el cuerpo de este artículo 1, la palabra “*objetivo*” por “objeto”. Y, además, dado el título de la norma

proyectada, habría de introducirse alguna mención a las infraestructuras, ya que únicamente se mencionan los laboratorios.

El artículo 2 versa sobre la naturaleza y objeto del registro REDLAB, describiendo sus características de ser público, de carácter meramente informativo y, en consecuencia, dispone que la inscripción de los laboratorios en dicho registro será voluntaria. Se sugiere que en el apartado 2 se concrete el objeto del término “*fomento*” (*v.gr* de la investigación). Además, puede suprimirse por innecesario el inciso “*cualquiera que sea la ubicación de los usuarios*”.

El apartado 3 pone de manifiesto que este registro es independiente y, por tanto, compatible con otros de otras administraciones públicas. La calificación de que se trata de un registro “*único*”, puede suprimirse por obvia.

La adscripción del registro a la consejería con competencias en materia de Investigación se contiene en el artículo 3.

El artículo 4 lleva por título “*Fines del registro REDLAB*” y en él se enumeran como tales fines, cuatro. Ahora bien, de su redacción literal no se desprende que estos fines tengan relación directa con el registro.

En efecto, “*elaborar un catálogo y mapa de capacidades de los laboratorios científico-técnicos*”, “*impulsar la transferencia del conocimiento desde las universidades y las instituciones de investigación*”; “*fortalecer la relación entre los organismos de investigación generadores de conocimiento científico y el ámbito empresarial e industrial*”; e “*impulsar la innovación y contribuir a la mejora competitiva de las empresas*” excede de la finalidad para la que se dice crear el registro REDLAB y son fines más propios de la Dirección General de Investigación de la consejería proponente de la

norma, que de un registro público que se dice de carácter informativo y de inscripción meramente voluntaria para los laboratorios.

En esta línea, el informe de la Abogacía General ya puso de manifiesto que *“el contenido de este artículo es más propio de la MAIN que del texto normativo”*, tal y como se evidencia al reproducir de forma idéntica lo dispuesto en las cuatro letras del apartado II de la Memoria (Oportunidad de la propuesta) en el número 1 (Fines y objetivos) que se persiguen con la norma.

Por tanto, es conveniente bien suprimir este precepto (pues no añade nada), bien revisar su redacción de forma que su contenido sí refleje los fines propios y característicos del registro REDLAB y no contener declaraciones de intenciones extraídas de la Memoria.

El artículo 5 se denomina *“Estructura del registro”*, pero su contenido no se corresponde con el título. En efecto, este precepto no se refiere a la composición en unidades administrativas o a la forma de organizarse dicho registro, que sería lo propio, sino a las diferentes inscripciones que pueden hacerse constar en el registro por los laboratorios de la REDLAB que deseen inscribirse.

Es necesario, por tanto, que se revise el título del artículo a fin de adecuarlo a su contenido, de conformidad con lo dispuesto en la directriz 28 del acuerdo de 2005 (*“Los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren”*).

El precepto se inicia diciendo que el registro *“se configura mediante”* expedientes informáticos y parece más adecuado decir que se *“compone de”*. En cualquier caso, el precepto recoge de forma detallada en cinco apartados, las anotaciones que tienen cabida en el registro: desde la inscripción inicial hasta la cancelación, en su caso,

pasando por los posibles cambios o modificaciones que quedarán reflejados en el historial de cada laboratorio.

El artículo 6 cierra el capítulo I y lleva por título “*Acceso a la información del registro*”. Su inclusión obedece a la sugerencia hecha al respecto por la Abogacía General.

Su apartado 1 parece más bien una propuesta futura, al afirmar con un circunloquio que la “*Comunidad de Madrid, pondrá a disposición de los potenciales usuarios una forma de acceso a la información*”, en vez de indicar simplemente, que se posibilitará el acceso a la información del registro, y que esta información será accesible para todo el mundo (esto es, *abierta*) al tratarse de un registro informativo; y que dicho acceso será gratuito.

Ahora bien, ha de revisarse la redacción del apartado 2, ya que la expresión “los laboratorios registrados en la REDLAB *podrán ser consultados* por medios electrónicos” no es adecuada lingüísticamente a lo que se quiere decir, esto es, que se podrá consultar -a través de la página web- la información, de los laboratorios, obrante en el registro REDLAB.

El capítulo II es relativo a la inscripción en el registro, y el primero de sus preceptos, el artículo 7, lleva por título “*Características y naturaleza jurídica de los laboratorios REDLAB*”.

El apartado 1 enfatiza en la necesidad de que el laboratorio preste sus servicios a usuarios externos para poder inscribirse en el registro. Ahora bien, la última frase “*para facilitar la transferencia del conocimiento de vanguardia*”, es genérica y ampulosa por lo que bien puede eliminarse, pues no añade nada a la característica esencial que debe tener el laboratorio, esto es prestar servicios científico-técnicos a usuarios externos.

La definición de lo que se consideran usuarios externos a un laboratorio no es pertinente en un artículo que regula -según su título- las características de los laboratorios.

En efecto, la directriz 17 del Acuerdo de 2005, señala que en un proyecto normativo *“Las disposiciones generales son aquellas que fijan (...) las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma”*.

Y lo mismo puede decirse de la definición de lo que se entiende por un servicio científico-técnico.

Ambas definiciones han de ubicarse en el título I, relativo a las disposiciones generales conforme a lo dispuesto en la directriz 19 b) y por razones de sistemática. Con ello se lograría, además, que el artículo 7 fuera más breve y su contenido guardara coherencia con su título.

El apartado 2 del artículo 7, hace hincapié en que el laboratorio que se quiera inscribir en el registro debe pertenecer a una entidad que cumpla con la definición de organismo de investigación y difusión de conocimientos establecida *“en el Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación (2022/C 414/01)”*. En tal sentido, es necesario que esta remisión se haga citando de forma completa conforme aparece en la publicación oficial: *“Comunicación de la comisión Marco sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación”*; y eliminarse las siglas de números.

Por último, el apartado 3 del precepto, impone que las entidades que soliciten la inscripción deben pertenecer a una de las seis categorías que se enumeran como *numerus clausus*.

El artículo 8 se ocupa de los requisitos para la inscripción de los laboratorios en el registro: enumera de forma excesivamente extensa y muy pormenorizada hasta siete requisitos, y dentro de cada uno establece tanto el requisito en sí como la forma de acreditarse. Por lo demás, no se entiende la necesidad de que, en todos los casos, se remitan al artículo 9, para luego en este último artículo, volver a citar el artículo 8.

Por ello, es obligada la cita de la directriz 101: *“la claridad y sencillez exigen respetar el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, y evitar todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma”*.

Mención especial merece la letra e) que impone como requisito no solo el disponer de un responsable científico, sino que debe tener el título de doctor, que esté vinculado laboralmente a la entidad donde se ubica el laboratorio y posea demostrada trayectoria científica en el ámbito de especialización del laboratorio.

Respecto a la exigencia de la categoría de doctor, hemos de poner de manifiesto que se han pronunciado diversos órganos cualificados a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, pidiendo su supresión, por distintas razones. Esta cuestión es de oportunidad y no de legalidad, por lo que este órgano consultivo solo puede señalar que, en el caso de que no atiendan estas peticiones en la redacción final de la norma, la Memoria debería hacer un mayor esfuerzo de justificación de la opción elegida.

El artículo 9, lleva por título: *“Presentación de las solicitudes de inscripción, modificación o cancelación en el registro”*. Por tanto, regula tres aspectos distintos: las solicitudes relativas a la inscripción de un laboratorio en el registro REDLAB; las relativas a las circunstancias

modificativas de un laboratorio ya inscrito; y finalmente, las solicitudes de cancelación.

Además, este artículo consta de seis apartados; uno de ellos se divide a su vez en dos letras, y una de éstas, se subdivide en seis números.

A estos efectos, conviene recordar la directriz 30: *“Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados”*.

Además, la citada directriz apostilla *“el exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”*.

En consecuencia, se insta al cumplimiento de esta directriz, revisando la redacción del precepto; regulando en un nuevo artículo, distinto de la inscripción, todo lo relativo a la cancelación y a la modificación (contenidas en el actual apartado 6). Además, ha de procurarse reducir la extensión, simplificar su contenido resumiendo párrafos y eliminando aquellas frases o apartados que sean innecesarios, o mera reproducción del contenido de una norma legal. Todo ello en aras a lograr una mejor sistemática del articulado y para facilitar su lectura y lograr una mejor comprensión del texto por los destinatarios de la norma.

En adición a ello, se hacen las siguientes observaciones respecto al artículo 9: en cuanto a la forma de presentación de solicitudes, ésta debe ser telemática; y en cuanto a las notificaciones, éstas se realizarán exclusivamente a través de medios electrónicos. Pero ello

no por imposición del proyecto de decreto, sino por la mera aplicación de la ley que lo regula, esto es, la LPAC.

Por tanto, pueden suprimirse las frases *“respetando en todo momento lo previsto sobre (el) derecho y (la) obligación a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas en los artículos 14 y 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. A tal efecto, es obligado que la persona que ostente la representación legal de la entidad a la que pertenezca el laboratorio esté dada de alta en el servicio de Notificaciones Telemáticas de la Comunidad de Madrid (NOTE)”*.

Respecto de los formularios citados en el apartado 4, lo adecuado sería que se incorporaran, como anexos al texto del proyecto normativo, los dos formularios (el de la solicitud de inscripción y el de la memoria descriptiva) informados y validados por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, dado que se hacen diversas referencias a ellos, y los anexos son precisamente el lugar adecuado para su incorporación al proyecto.

Por lo demás, en cuanto al contenido de la memoria descriptiva, no parece necesario descender al detalle de enumerar las *“palabras clave”*; de poner a título de ejemplo los certificados de acreditación de calidad (UNE-EN ISO 9001, UNE-EN ISO/IEC 17025, etc.).

Tampoco se precisa indicar que la memoria descriptiva debe estar redactada *“en la lengua oficial de la Comunidad de Madrid”*, circunloquio innecesario para referirse al español; siendo -por otra parte- algo obvio y que excede del ámbito de un reglamento, decir en qué idioma puede redactarse un documento que acompaña a una solicitud formulada en una comunidad autónoma que no tiene otra lengua cooficial. La recomendación hasta de la extensión máxima y concreta del número de páginas de una memoria, no es propia de un reglamento que es una disposición normativa de carácter general.

En el apartado 5 de este artículo 9 se pone de manifiesto que la veracidad de la información de la solicitud y de la memoria descriptiva para la inscripción en el registro, quedará acreditada con la declaración responsable. Ahora bien, la redacción de este apartado debe coordinarse con lo dispuesto en la letra a) del artículo 8, ya que este párrafo se refiere a la declaración responsable solo para acreditar el cumplimiento del requisito de la letra a). Sin embargo, la declaración responsable que se menciona en el artículo 9.5 se refiere tanto a la solicitud de inscripción como a la memoria descriptiva. Así pues, la redacción debe ser revisada.

La instrucción y terminación del procedimiento se regula en el artículo 10, estableciéndose en el apartado 1 qué dirección general es la competente para instruir el procedimiento. El apartado 2 regula adecuadamente -conforme a lo dispuesto en el artículo 68.1 de la LPAC- la posibilidad de subsanación de la solicitud y/o de aportación de documentación, con la consecuencia de desistimiento en caso de no subsanación en el plazo legal.

El primer párrafo del apartado 3 abunda en lo ya señalado en el apartado 1, añadiendo que *“puede solicitar la opinión de expertos para los aspectos científico-técnicos objeto de valoración”*, para describir un posible asesoramiento externo.

El segundo párrafo de ese apartado 3 permite, por una parte, al instructor *“recabar cuanta información considere oportuna”*, lo cual está amparado por lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 69 de la LPAC: las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla. Y por otra, atribuye al instructor del procedimiento las facultades previstas en el artículo 75 de la LPAC, esto es, realizar los

actos necesarios para “*la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución*”.

Continuando con el análisis del artículo 10 de la norma proyectada, se señala en el apartado 4 que el órgano instructor formulará una propuesta de inscripción en el registro, que se elevará al consejero competente en materia de Investigación, para su resolución.

Sin embargo, la redacción del apartado 5 mezcla las funciones de instrucción con las de resolución, al señalar que “*el órgano instructor denegará la inscripción en el registro a aquellos laboratorios que no cumplan los requisitos del artículo 8...*”. De la lectura completa del apartado se deduce que lo que se pretende decir es que el instructor pondrá de manifiesto a la entidad solicitante, la/s posible/s causa/s de denegación de la inscripción, para que aquélla pueda efectuar las alegaciones oportunas. Tras lo cual se efectuará la propuesta de resolución que se elevará al consejero competente para resolver.

También ha de rectificarse la consecuencia final de ese apartado que se vincula al instructor “*transcurrido el plazo anterior, si no se acreditara el cumplimiento de los requisitos o no se presentan alegaciones, se notificará al organismo interesado la resolución de denegación de la inscripción, o el desistimiento*”, pues solo el consejero competente es el que puede dictar la resolución denegatoria de la inscripción, como ya hemos dicho.

Además, en esta fase de alegaciones y conforme a lo dispuesto en el artículo 76 de la LPAC, en el caso de que la entidad solicitante no efectúe alegaciones sobre la/s causa/s de denegación puestas de manifiesto por el instructor, la resolución que procede no es la de desistimiento (en todo caso, sería *tenerla por desistida*), sino que el instructor elevará la oportuna propuesta de resolución denegatoria de la inscripción al consejero.

Por ello, es necesario modificar la redacción en los términos indicados, para adecuarla a lo establecido en la LPAC, siendo esta consideración de carácter esencial.

El apartado 6 debería limitarse a indicar que el titular de la consejería responsable en materia de Investigación es el órgano competente para resolver el procedimiento, a propuesta del órgano instructor. Pues el párrafo siguiente informando de que estas resoluciones agotan la vía administrativa “*según lo establecido en la Ley 39/2015, 1 de octubre*”, es del todo punto innecesario pues la notificación de toda resolución deberá incluir el régimen de recursos contra la misma por imperativo del artículo 88.3 de la LPAC; y además, para saber las disposiciones que ponen fin a la vía administrativa en el ámbito de la Comunidad de Madrid ha de estarse a la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y no a la LPAC.

En el apartado 7, la expresión “*las propuestas de solicitud*” puede llevar a equívoco: una cosa es la solicitud instada por la entidad para la inscripción en el registro REDLAB, y otra la propuesta de resolución efectuada al final del procedimiento por el órgano instructor al consejero encargado de resolver dicho procedimiento.

Por ello, lo adecuado es referirse a “*las solicitudes*” y concluir que, en caso de no haber recaído resolución expresa en el plazo de seis meses, éstas se entenderán estimadas. Además, no basta señalar el sentido positivo del silencio, sino también su consecuencia, consistente en que deberá realizarse la inscripción.

El artículo 11 regula los “*Derechos y deberes derivados de la inscripción en el registro*” y de su título y de lo dispuesto en el apartado 1, parece desprenderse que el registro tiene una naturaleza

más que informativa, y que la inscripción es constitutiva de derechos, lo que contradeciría, desde luego, lo manifestado en el artículo 2.1.

El apartado 2 contiene un listado de seis *deberes*, esto es, de las obligaciones de las entidades a las que pertenecen los laboratorios inscritos en el Registro REDLAB. De su lectura se desprende que las tres primeras letras son obligaciones genéricas que forman parte de su actividad en el sector en el que la entidad oferte sus servicios, y no se alcanza a ver cuál es su concreta relación con el registro REDLAB: *“Fomentar la innovación mediante la oferta de servicios...”*, *“apoyar la investigación científica de excelencia...”*; *“difundir las actividades y servicios puestos a disposición de los potenciales usuarios externos...”*.

A nuestro parecer, solo el contenido de las letras d) a f) está relacionado con la inscripción en el registro REDLAB: así, las obligaciones de seguir cumpliendo los requisitos que determinaron su inscripción; comunicar a la Administración las posibles alteraciones de las circunstancias que afecten a la información inscrita; prestar la colaboración que le sea requerida por el órgano competente; y hacer constar en su página web el reconocimiento institucional que le confiere la inscripción en el Registro REDLAB.

La utilización en la web de la identificación institucional con el logo (que se apruebe) y el número de registro, es un derecho y debe constar junto con la utilización externa de dicho logo en el apartado correspondiente a los derechos.

El apartado 3 del artículo señala los dos derechos de las entidades a las que pertenecen los laboratorios inscritos en el Registro REDLAB.

El de la letra b) le autoriza a utilizar en sus comunicaciones externas, la identificación institucional que le confiere la inscripción en el Registro REDLAB (un logo y un número de registro). Debiendo

añadirse -como hemos apuntado- el uso de la identificación institucional en la web.

Mención aparte merece el derecho contenido en la letra a) *“Participar en las actuaciones y convocatorias de la Comunidad de Madrid para mejorar la dotación y la calidad de los laboratorios inscritos en el Registro REDLAB”*.

Del tenor literal parece desprenderse que solo las entidades con laboratorios inscritas en el registro REDLAB pueden participar en este tipo de convocatorias. Y analizando el contexto, vemos que el actual artículo 13.5 del proyecto relativo a la cancelación de la inscripción, arroja luz sobre la cuestión, al establecer claramente una conexión entre la inscripción en el registro y la percepción de ayudas públicas, afirmando que como consecuencia de la cancelación registral *“podrán ser revocadas las ayudas que se hubieran concedido en virtud de lo establecido en el punto 3 del artículo 11”*.

Al respecto, ha de traerse a colación el informe de la Dirección General de Economía que después de citar el artículo 17 de la Ley 20/2013 que concluye *“que las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización”*, y del artículo 3 de la Ley 6/2022, de 29 de julio, de Mercado Abierto de la Comunidad de Madrid, señalaba:

«Desde el punto de vista del incremento de cargas administrativas al operador, ha de tenerse en cuenta si la creación de este registro mejora sustancialmente la situación preexistente y si las ventajas obtenidas con el mismo no pueden alcanzarse mediante otro instrumento de intervención administrativa menos gravoso ya que, a pesar de que el proyecto de decreto otorga el carácter de “voluntaria” a la inscripción registral, acaba siendo obligatoria, si

el operador desea participar en las convocatorias de ayudas públicas en esta materia».

Además, el citado informe recuerda la prohibición de establecer requisitos discriminatorios tanto para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, como para la obtención de ventajas económicas. Entre estos requisitos discriminatorios se menciona en particular: *“que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio”* (artículo 18.2.a) 3º de la Ley 20/2013).

A su vez, la Abogacía General informa al respecto de la aplicación de esta Ley 20/2013, que no es posible afirmar que los laboratorios inscribibles en el REDLAB no participen de la naturaleza de operadores económicos -criterio éste que también compartimos- y concluye recomendando *“la supresión de la referencia a las ayudas condicionadas a la inscripción de los laboratorios en dicho REDLAB”*.

El texto del actual artículo 11.3 a) es el mismo que el sometido a informe a la Abogacía General [antes artículo 10.3 a)] y de su lectura se desprende que -como hemos apuntado- la inscripción registral otorga *“un derecho a participar en actuaciones y convocatorias”*, que claramente llevan forma de ayudas (sean subvenciones, incentivos o cualquier otra). Luego, *sensu contrario*, si las entidades a las que pertenecen los laboratorios no se inscriben en el registro (dado el carácter voluntario) no podrían participar en la práctica, en dichas convocatorias, o de participar, lo harían *de facto* en notoria desventaja.

Esto vulneraría lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 20/2013, relativo a los principios de necesidad y proporcionalidad *“1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen (...) Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los*

efectos el carácter de autorización”. Obsérvese que este precepto impone que las autorizaciones sean establecidas por una ley y no por un decreto.

Por todo lo cual, es preciso la supresión de ese derecho en el texto del proyecto.

Esta consideración es esencial.

El artículo 12 lleva por rúbrica el control de los laboratorios registrados, en el sentido de que, por la dirección general con competencias en materia de Investigación, se efectuaran las comprobaciones que permitan constatar que se siguen cumpliendo los requisitos que permitieron su inscripción.

Además, el apartado 2 indica que, en caso de incumplimiento de lo previsto “*en este decreto*”, se iniciará el expediente de cancelación. Este apartado 2 contiene lo mismo que lo que se dispone en el primer párrafo del artículo siguiente, por lo que puede suprimirse por redundante.

El artículo 13 regula lo relativo a la cancelación registral de oficio, por los incumplimientos a los que se refiere el apartado 1, y contiene un trámite de audiencia para alegaciones, trascurrido el cual, el consejero competente resolverá previa propuesta del instructor. El plazo para resolver es de tres meses, siendo la consecuencia la caducidad de dicho procedimiento, que es conforme a lo dispuesto en el artículo 95 de la LPAC.

Lo señalado anteriormente como consideración esencial respecto del derecho otorgado en el artículo 11.3 sirve para el apartado 5 de este artículo 13, en cuanto a uno de los efectos de la cancelación: esto

es, la posible revocación de las ayudas que se hubieran concedido a la entidad inscrita en el registro REDLAB.

El apartado 6 se refiere al procedimiento de cancelación de la inscripción a instancia de parte, debiendo suprimirse de la primera frase la expresión *“que será aceptada de pleno”* por no ser jurídicamente adecuada. Este procedimiento se resolverá por el titular de la consejería en el mismo plazo de tres meses, e igualmente se establece el carácter estimatorio del silencio. Aquí también habría de añadirse que *“En consecuencia, se procederá a la cancelación solicitada”*, para que el sentido estimatorio del silencio tenga plena eficacia.

El apartado 7 de ese artículo es innecesario -en línea con lo ya apuntado- por cuanto que es la LPAC en su artículo 88.3 la que regula la notificación de las resoluciones y el régimen de los recursos.

- La parte final del proyecto contiene una única disposición adicional en la que establece con claridad que los laboratorios que actualmente forman parte del catálogo REDLAB, no pasan a formar parte del registro REDLAB automáticamente.

No se ha seguido la sugerencia del informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo: *“Se sugiere la conveniencia de que, en el proyecto de decreto, por ejemplo bajo la forma de una disposición adicional, se diferencie entre lo que ya existe, la REDLAB y su procedimiento de incorporación a la misma, y lo que ahora se crea, el Registro REDLAB, con su propio procedimiento de inscripción, se clarifique la relación entre ambos y se prevea, en su caso, un procedimiento más abreviado para aquellos laboratorios que ya estén dados de alta en la REDLAB”*.

Esta es una decisión a la que nada puede reprocharse jurídicamente, pero sí podemos apuntar la conveniencia de introducir

una disposición transitoria en la que -conforme a la directriz 40- se establezca algún plazo para que las entidades que ya formen parte de la REDLAB soliciten su inscripción en el nuevo registro, o se diga si el actual catálogo REDLAB quedaría extinguido y cuándo.

La disposición final primera realiza una habilitación normativa al titular de la consejería competente en materia de Investigación para dictar cuantas disposiciones resulten precisas para el desarrollo de lo previsto en este decreto. Esta disposición es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto ha de ajustarse a las directrices aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2005. Por ello, hemos de efectuar algunas observaciones, sin perjuicio de otras que hemos ido apuntando al analizar las cuestiones materiales en la consideración jurídica anterior.

En la parte expositiva debe añadirse al término “*Constitución*” su adjetivo de “Española” puesto que esta es su denominación jurídica. Y después de la mención al Estatuto de Autonomía, encabezar con un punto, el párrafo relativo a la Ley 5/1998 conforme a las normas de ortografía.

En el párrafo cuarto figura una referencia al “*IV PRICIT*”, sin que se hayan definido previamente esas siglas, lo que debe hacerse.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales y de acuerdo con las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española, deben ser objeto de revisión las referencias a la consejería o al consejero que debe figurar en minúscula, si bien debe expresarse con inicial mayúscula la materia de su competencia. Así, por ejemplo, en el último párrafo de la parte expositiva.

En la parte dispositiva, en el artículo 5, en los apartados 2,3,4 y 5, ha de emplearse el tiempo verbal de futuro y, en consecuencia, decir “se abrirá” en vez de “*se abre*”; “se inscribirá” en vez de “*se inscribe*”; “constarán”, en vez de “*constan*”.

En las definiciones del actual artículo 7.1 en la frase “*se entiende por servicio científico-técnico las prestaciones*” ha de colocarse en medio, una coma, y redactarse en el mismo término (singular o plural): “por servicios científicos-técnicos, las prestaciones”.

En el artículo 7.3 a) se dice: “*Universidades públicas y Universidades privadas*”, y se debe decir: “Universidades públicas y privadas”.

En el artículo 8, letra a) la expresión “*Son excluidos*”, debe decir, “se excluyen”.

En su letra c), deben definirse las siglas “URL”.

En el pie de las firmas, se debe añadir el artículo “El” precediendo a consejero; y en el pie de firma de la presidenta faltan los “:” después del “*Fdo.*”

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, algunas de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno el proyecto de decreto por el que se crea y regula el funcionamiento del Registro de la red de laboratorios e infraestructuras de la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 23 de noviembre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 624/23

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid