

**A.G.- 61/2020****S.G.C.- 178/2020    S.J.- 216/2020**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, en relación con un **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid.**

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

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Único.-** Con fecha 9 de octubre de 2020, ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe, a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

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

-Proyecto de Decreto.

-Memoria del análisis de impacto normativo, en sus versiones de fecha 8 de junio, 10 de julio, 11 de septiembre y 9 de octubre de 2020, elaborada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia.



-Informe 33/2020, de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de fecha 17 de junio de 2020.

-Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad-, de 14 de julio de 2020-.

-Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 14 de julio de 2020, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad-.

-Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad -Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad-, relativo al impacto de la norma proyectada sobre la familia, la infancia y la adolescencia, de 16 de julio de 2020.

-Informe de la Dirección General de Presupuestos -Consejería de Hacienda y Función Pública-, de 22 de julio de 2020.

-Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en las fechas que se señalan a continuación, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al texto del Proyecto:

- ✓ Cultura y Turismo, de 14 de julio de 2020.
- ✓ Vivienda y Administración Local, de 27 de julio de 2020.
- ✓ Economía, Empleo y Competitividad, de 21 de julio de 2020.
- ✓ Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 24 de julio de 2020.
- ✓ Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 24 de julio de 2020.
- ✓ Justicia, Interior y Víctimas, de 27 de julio de 2020.

-Observaciones al Proyecto formuladas por las Secretarías Generales Técnicas, en las fechas que se indican seguidamente:

- ✓ Ciencia, Universidades e Innovación, de 20 de julio de 2020.



- ✓ Educación y Juventud, de 21 de julio de 2020.
- ✓ Sanidad, de 22 de julio de 2020.

-Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, de 27 de julio de 2020, por el que se da traslado de las observaciones realizadas por la Secretaría General del Consorcio Regional de Transportes, en fecha 20 de julio de 2020.

-Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública, de 29 de julio de 2020, al que se adjuntan las observaciones formuladas por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, en fecha 23 de julio de 2020; por la Dirección General de Patrimonio y Contratación, en fecha 22 de julio de 2020; por la Dirección General de Tributos, en fecha 21 de julio de 2020; por la Dirección General de Presupuestos, en fecha 22 de julio de 2020; y por la Dirección General de Recursos Humanos, en fecha 17 de julio de 2020.

-Escrito de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de 17 de julio de 2020, por el que se remiten las observaciones realizadas por la Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo, en fecha 16 de julio de 2020.

-Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 23 de julio de 2020, por el que se da traslado de las observaciones formuladas por la Viceconsejería de Humanización Sanitaria, en fecha 22 de julio de 2020.

-Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de fecha 14 de septiembre de 2020, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el Decreto proyectado.

-Informes de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 25 de noviembre de 2019 y de 17 de febrero de 2020.



## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera.- Finalidad y contenido.**

El Decreto proyectado persigue la modificación del Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 48/2019), con una triple finalidad.

En primer lugar, el Proyecto pretende delimitar el régimen jurídico de los convenios que celebre la Comunidad de Madrid para la vinculación de hospitales generales del sector privado al sistema público de salud, con indicación de que su plazo de duración, en función de las concretas circunstancias que concurran, podrá ser de hasta un máximo de treinta años.

En segundo lugar, el prenormador intenta clarificar algunas de las disposiciones del Decreto 48/2019. En este sentido, se modifica el artículo 6, para aclarar los supuestos en que es preciso el informe de la Dirección General de Presupuestos, el informe de la Dirección General de Tributos y el informe de la Dirección General de Recursos Humanos. Asimismo, se modifica el artículo 8 con el objetivo de especificar que la necesidad de recabar la previa autorización del Consejo de Gobierno en los supuestos mencionados en el indicado precepto alcanza a los convenios que pretendan suscribirse por la Administración de la Comunidad de Madrid, así como por los organismos autónomos, entidades de derecho público y demás entes de la administración institucional cuya naturaleza jurídica sea de derecho público. Igualmente, se modifica el artículo 15, apartado 2, para establecer que los convenios se remitirán por las secretarías generales técnicas a la secretaría general técnica de la consejería competente en materia de relaciones institucionales, en el plazo de los cinco días hábiles siguientes al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid acompañando, además del convenio íntegro, la citada publicación.



Por último, con la finalidad de armonizar el contenido del Decreto 48/2019 con las previsiones de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), se modifica el artículo 17, apartado 1, de modo que, al inscribir el convenio en el Registro de Convenios y Protocolos, deberá anotarse el número y la fecha de publicación de dicho convenio en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

El Decreto proyectado se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por un artículo, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

### **Segunda.- Marco competencial y cobertura legal.**

A fin de delimitar el marco jurídico que ampara la competencia para dictar la norma proyectada, es preciso partir de lo dispuesto en el artículo 149, apartado 1, regla 18ª, de la Constitución Española que declara que el Estado ostenta competencia exclusiva para regular *“las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (...)”*.

Al amparo, entre otros, de dicho título competencial, se dictó la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), cuyos artículos 47 y siguientes abordan, con carácter básico, la regulación relativa a los convenios.

Por tanto, la articulación de las competencias estatales y autonómicas en dicha materia gira en torno al concepto de *“legislación básica”*, que ha sido perfilado por el Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia 102/1995, de 26 de junio, en la que señala:



“En consecuencia, la «legislación básica» ofrece un perímetro amplio por su formulación genérica con un contenido esencialmente normativo. Habrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles --con carácter excepcional, sin embargo-- las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 C.E.), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas.

(...)

9. Lo básico, por una parte y desde una perspectiva constitucional, como ya se anunció más arriba, consiste en el común denominador normativo para todos en un sector determinado, pero sin olvidar, en su dimensión intelectual, el carácter nuclear, inherente al concepto. Lo dicho nos lleva a concluir que lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989. No son, por tanto, lo genérico o lo detallado, lo abstracto o lo concreto de cada norma, las piedras de toque para calificarla como básica, o no, sino su propia condición de tal a la luz de lo ya dicho.

(...)

El recíproco engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma. Esta es, también, la articulación de la normativa supranacional de la Unión Europea respecto de la que corresponde a los Estados miembros por virtud del principio de subsidiariedad. En definitiva, la distribución de competencias, más allá de la exclusividad, se polariza en la atribución de concretas potestades y funciones sobre la materia” (el énfasis es añadido).



Al socaire de lo anterior, las bases no pueden agotar el entero espacio normativo del ámbito regulado. Han de permitir la introducción de las peculiaridades que cada Comunidad Autónoma estime oportunas, dentro del ámbito de competencias estatutariamente asumido. No resulta posible, pues, que las bases estatales vacíen de contenido las competencias autonómicas en una determinada materia, mediante la imposición de un régimen uniforme que no permita, a partir de lo considerado por el Estado como básico, la instrumentación de opciones diversas. En sentido contrario, tampoco las Comunidades Autónomas, al dictar sus disposiciones de desarrollo de la normativa básica estatal, pueden invadir el ámbito previamente reservado al Estado por ésta.

Por su parte, 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”*.

Igualmente, 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 (...)”*.

Con base en lo anterior, cabe afirmar que la Comunidad de Madrid goza de competencia para regular la materia proyectada, con sujeción a la normativa dictada con carácter básico por el Estado.

Dicha competencia debe recaer en el Consejo de Gobierno, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983).



La articulación del Proyecto pretende realizarse por medio de Decreto, al amparo de lo establecido en el artículo 50, apartado 2, de la Ley 1/1983, en consonancia con el rango de la norma cuya modificación se pretende.

### **Tercera.- Tramitación.**

El Proyecto sometido a Informe es una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, no se encuentra regulado, de una manera completa y cerrada, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades del Derecho autonómico en la materia.

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley 50/1997), que resultan de aplicación supletoria, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación





a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio” (el énfasis es añadido).

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo,(recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (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) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales” (el énfasis es añadido).

Asimismo, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, debe tenerse presente el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la



Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

A la vista de la documentación remitida, se aprecia que se ha elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, una Memoria del análisis de impacto normativo, cuyo contenido se ajusta, en líneas generales, a lo previsto en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la indicada Memoria (en lo sucesivo, Real Decreto 931/2017).

No obstante, deberá incorporarse en la Memoria una referencia a la vigencia de la norma, según requiere el artículo 2, apartado 1, letra b), del Real Decreto 931/2017.

Consta el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas; y el informe de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y el artículo 21 de 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.

Se aporta el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, a que se refiere el artículo 26, apartado 9, de la Ley del Gobierno.



Según se indica en la Memoria del análisis de impacto normativo, no se ha cumplimentado el trámite de consulta pública, en consonancia con lo señalado en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y en el artículo 26, apartado 2, de la Ley del Gobierno, al entender que la norma proyectada carece de impacto en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios.

En cuanto al trámite de audiencia e información pública, de conformidad con el artículo 26, apartado 6, de la Ley del Gobierno, el Proyecto ha sido publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, sin que, según se indica en la Memoria del análisis de impacto normativo, se hayan presentado alegaciones.

En aplicación del artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, el Proyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías.

Pese a la dicción del artículo 26, apartado 5, de la Ley del Gobierno, no ha emitido informe la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia por ser el citado órgano el promotor de la norma. A este respecto, el Dictamen 38/2018, de 1 de febrero, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, declara que *“si bien la preceptividad de tal informe se ha visto reconocida por el Tribunal Supremo en ocasiones y ha determinado la nulidad de los proyectos que no contaban con él (por ejemplo, las sentencias de 16 de abril de 2013 – rec. 6470/2011- y la de 8 de enero de 2014 –rec. 2651/2012-), lo cierto es que la finalidad de dicho informe es asegurar la legalidad de la norma reglamentaria proyectada, finalidad que cumple en este caso la Memoria, realizada por el mismo órgano que habría de elaborar el informe omitido, y que vendría a redundar sobre los aspectos sobre los que la Memoria ya se ha pronunciado. En este sentido, el Tribunal Supremo, con cita de otras sentencias anteriores (de 27 de diciembre de 1990 y de 14 de mayo de 1991) se pronunció en su sentencia de 8 de noviembre de 2004 (rec. 7145/2000) sobre la “validez de la sustitución de un informe –en este caso de la Secretaría General Técnica- cuando los datos que con el mismo puedan obtenerse o, en su caso, comprobarse por otros mecanismos informativos y de control”.*



#### Cuarta. - Análisis del contenido.

El **título** se identifica como “*Proyecto de Decreto*”, de conformidad con la Directriz 6 de la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en lo sucesivo, Directrices).

El título del Proyecto es descriptivo de su contenido, ya que alude a la modificación del Decreto 48/2019, y se acomoda a lo señalado en la Directriz 53 que señala que “*el título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado. En ningún caso deberán figurar en el título los artículos o partes de la disposición que resultan modificados, aunque podrá incluirse la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce cuando esta se refiera a aspectos concretos de la norma que modifica. Si se trata de disposiciones de prórroga o de suspensión de vigencia, deberá reflejarse explícitamente esta circunstancia en el título de la disposición.*”

La expresión que debe contener el título es la siguiente: “*tipo...por el/la que se modifica el/la...»*”.

La **parte expositiva** describe el contenido de la norma, indica su objeto y finalidad, así como las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, de conformidad con la Directriz 12, si bien, sería deseable que se incorporase una mención expresa a las competencias de la Comunidad de Madrid en las que se ampara.

Asimismo, hace referencia a la tramitación seguida para la elaboración de la norma con indicación de los principales informes que han sido recabados, en consonancia con lo establecido en la Directriz 13.

El Proyecto incluye una justificación relativa a la sujeción de la norma a los principios de buena regulación a que se refiere el artículo 129 de la Ley 39/2015, conforme a la



doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

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

En otro orden de cosas, en el párrafo séptimo de la parte expositiva, se establece que *“el artículo 66 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, prevé este tipo de convenios para los hospitales generales que lo soliciten”*. En consonancia con el contenido del citado artículo 66, se sugiere que dicha redacción sea matizada, mediante una alusión a los *“hospitales generales del sector privado”*.

En el párrafo noveno, se indica que, con la finalidad de aclarar algunas de las disposiciones del Decreto 48/2019, se modifica *“el artículo 6.1, apartados b) y c), 2º”*. Sin embargo, dicha referencia no se corresponde con los apartados del artículo 6 que son objeto de modificación –los apartados 1 y 4, según se desprende del apartado Dos, del artículo único del Decreto proyectado–, por lo que se hace necesaria la revisión de este extremo, a fin de garantizar la coherencia interna del Proyecto.

También debiera precisarse, en relación con la modificación del artículo 15, apartado 2, que deberán remitirse a la secretaría general técnica de la consejería competente en materia de Relaciones Institucionales no solo los convenios, sino también *“sus prórrogas, así como cualquier otra modificación”*, a tenor de la redacción proyectada para este precepto en el apartado Cuatro del artículo único.

En el mismo párrafo se señala que se *“modifica el artículo 17”*. Ahora bien, la redacción original del Decreto 48/2019 no contiene un artículo 17, sino que, por error, dos de sus preceptos aparecen con la numeración de artículo 18. Por tal motivo, y en aras a



lograr una mayor precisión, se sugiere que en la parte expositiva se aluda a la nueva numeración y no sólo a la modificación del artículo 17.

La **parte dispositiva** se compone, como se ha anticipado *ut supra*, de un artículo, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

En particular, el **artículo único** pretende la modificación de diversos preceptos del Decreto 48/2019, cuya naturaleza jurídica fue analizada por esta Abogacía General en su informe de fecha 28 de febrero de 2019, en el que se indicaba cuanto sigue:

“(…) se hace preciso determinar si, pese a su naturaleza ejecutiva, el Proyecto remitido a este Servicio Jurídico debe ser considerado como un reglamento organizativo.

A efectos de resolver dicha cuestión, es preciso traer a colación la Jurisprudencia relativa a los reglamentos organizativos. A título meramente ejemplificativo, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de mayo de 2002, define aquéllos en los siguientes términos:

“Son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios. Sólo alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los ciudadanos en la medida en que éstos se integran en la estructura administrativa. Los reglamentos de organización que no tienen como función la ejecución de la ley, han sido encuadrados por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos ad extra (hacia el exterior). (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999, 196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981)” (el énfasis es añadido).

En términos análogos, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de marzo de 2007, dispone lo siguiente:

“(…) Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban 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 (sentencia de esta Sala y Sección de 25 de octubre de 1991) y los Reglamentos independientes que -"extra legem"- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (...)>>".

En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la sentencia de 6 de abril de 2004 ( casación 4004/01) declara que:

<< (...) 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 aquélla que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente 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, fundamento jurídico 4), 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 reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados (...) >>" (el énfasis es añadido).

A mayor abundamiento, el Dictamen núm. 153/2013, de 17 de septiembre, del Consejo Consultivo de Aragón, determina:

"Así pues, en el presente caso no es tanto que los artículos 14 a 16 de la Ley 1/2013, de 7 de marzo, de Regulación y Coordinación de Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, remitan al desarrollo reglamentario la regulación de la composición y funciones de la Comisión de Coordinación -dato puramente formal, pues es innecesario el dictamen del correspondiente Órgano consultivo cuando se trate de proyectos normativos que, aunque desarrollen una Ley, su contenido no trasciende de la mera organización de servicios administrativos (S. del T.S de 30 de noviembre de 1996, citada en el dictamen 1/2001 de la Comisión Jurídica Asesora)-, sino que el reglamento proyectado, si bien tiene





carácter esencialmente organizativo, contiene determinaciones que trascienden del ámbito interno de la Administración, como lo son las normas que aseguran la participación de entidades o instituciones externas a la Administración autonómica. De este modo, “si bien es cierto que la mayoría de los preceptos reglamentarios hacen referencia a cuestiones puramente organizativas o de orden interno como lo es el régimen de funcionamiento..., sin embargo no lo es menos que el proyecto de norma integra a numerosas instituciones, entidades y asociaciones..., alteridad que de algún modo excede de los aspectos meramente orgánicos, por lo que es adecuado considerar preceptiva la intervención de este Consejo Consultivo” (dictamen 3/2013, cuyas consideraciones son perfectamente trasladables al caso que nos ocupa)” (el énfasis es añadido).

Pues bien, la norma proyectada tiene por objeto *“determinar el procedimiento que ha de seguirse para la tramitación, formalización, registro y, en su caso, remisión a la Cámara de Cuentas y a la Asamblea de Madrid de los convenios que celebre la Administración de la Comunidad de Madrid, así como los organismos públicos, entidades de derecho público y demás entes de la administración institucional cuya naturaleza jurídica sea de derecho público”*, según resulta de su artículo 1. A tal efecto, se recogen, desde una perspectiva puramente interna, las previsiones relativas al modo en que la Comunidad de Madrid debe proceder para tramitar, registrar o publicar un convenio, con indicación de los órganos competentes para la firma, su contenido básico o las especialidades aplicables en determinados supuestos.

En consecuencia, con base en la Jurisprudencia y en la doctrina expuestas, es preciso afirmar que el articulado del Decreto proyectado –a excepción de su art. 20- tiene carácter organizativo y no despliega efectos *ad extra*, al no afectar directa o inmediatamente a los derechos de los administrados. En este sentido, las previsiones contenidas en el Proyecto surten efecto en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid, con la finalidad de especificar el procedimiento a seguir por los órganos de la misma para la elaboración, formalización, publicación y registro de los convenios.

(...)

En lo relativo al resto de preceptos, dado el carácter organizativo interno de los mismos, no procede que la Abogacía General emita informe preceptivo, con base en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 3/1999”).





Sentado lo anterior, cabe significar que el Decreto proyectado participa igualmente de la naturaleza organizativa, en lo que a la modificación de los artículos 6, 8, 15 y 17 (antes artículo 18) del Decreto 48/2019 se refiere, pues dichos preceptos delimitan, con efectos puramente *ad intra*, la tramitación que debe seguirse para la celebración de un convenio, los supuestos en que deberá recabarse la autorización del Consejo de Gobierno, el procedimiento para la remisión de los convenios al Registro de Convenios y Protocolos o los extremos a anotar en la inscripción del convenio. Desde dicha perspectiva, y en atención a lo señalado en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, que declara que corresponde a la Abogacía General emitir dictamen en Derecho, con carácter preceptivo, en relación con *“los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo, en cuanto a éstas, las que tengan carácter meramente organizativo”*, cabe significar que no procede emitir informe respecto de los mismos.

Por otra parte, el Decreto proyectado, incorpora, asimismo, un nuevo apartado 5, al artículo 2, del Decreto 48/2019, con la finalidad de delimitar el régimen aplicable a los convenios singulares que se celebren por la Comunidad de Madrid para la vinculación de hospitales generales del sector privado al sistema público de salud, con indicación de que dichos convenios se regularán por la normativa sanitaria aplicable, en lo que a los derechos y obligaciones de las partes se refiere, y que la duración de los mismos deberá ser determinada en cada caso, en función de las concretas circunstancias y de las necesidades asistenciales que se pretendan satisfacer, sin que pueda exceder de treinta años.

En la medida en que dicho apartado incide en el régimen jurídico aplicable a los convenios que pueden ser celebrados por la Comunidad de Madrid con sujetos privados ajenos a la misma –los hospitales generales del sector privado–, podría considerarse que la redacción proyectada excede del carácter organizativo que es predicable del resto de preceptos a los que va referido el Proyecto. Por tal motivo, se hace preciso analizar su contenido.

Pues bien, en lo que atañe al régimen jurídico de los convenios singulares que se celebren por la Comunidad de Madrid para la vinculación de hospitales generales del sector privado al sistema público de la salud, el Proyecto, declara que *“se regularán por lo previsto*



*en la legislación sanitaria estatal o autonómica aplicable en lo que respecta a los derechos y obligaciones de las partes, siéndoles de aplicación el presente decreto en cuanto no se oponga a la regulación específica en la materia”.*

Como puede apreciarse, el precepto proyectado pretende que los indicados convenios se rijan por la normativa sanitaria que resulte de aplicación, en virtud del principio “*lex specialis derogat lex generalis*”, por lo que únicamente, serán aplicables las previsiones del Decreto 48/2019 en aquello que no contravenga la normativa específica sobre la materia, sin que ello merezca reproche jurídico alguno.

Conviene recordar que, actualmente, el régimen aplicable a los convenios singulares para la vinculación de hospitales generales del sector privado, se contempla en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuyo artículo 67, apartado 2, establece que “*el Convenio establecerá los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a duración, prórroga, suspensión temporal, extinción definitiva del mismo, régimen económico, número de camas hospitalarias y demás condiciones de prestación de la asistencia sanitaria, de acuerdo con las disposiciones que se dicten para el desarrollo de esta Ley. El régimen de jornada de los hospitales a que se refiere este apartado será el mismo que el de los hospitales públicos de análoga naturaleza en el correspondiente ámbito territorial*”. En el ámbito de la Comunidad de Madrid no existe una regulación específica, por lo que resulta de aplicación supletoria el indicado artículo 67.

Por otra parte, el Proyecto declara que “*la duración de esos convenios se fijará en cada caso en función de las circunstancias que concurran y las necesidades asistenciales que se pretendan satisfacer, las cuales deberán justificarse suficientemente en el expediente de cada convenio, sin que en ningún caso pueda ser superior a 30 años, incluyendo las posibles prórrogas*”.

La posibilidad de que la duración de los convenios sea superior a cuatro años es admitida por el propio artículo 49, letra h), punto 1º, de la Ley 40/2015, cuando señala que “*los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior*” (el subrayado es nuestro).



A este respecto, como ya se indicara en el informe de esta Abogacía General de fecha 17 de febrero de 2020, el propio Tribunal Constitucional, en la Sentencia 132/2018, de 13 de diciembre (Fundamento de Derecho Séptimo) establece, en primer lugar, que el límite temporal de la vigencia inicial de los Convenios, previsto en el artículo 49.h).1º, es subsidiario, por cuanto se puede establecer un plazo distinto mediante la correspondiente disposición; y en segundo lugar, aclara que esa disposición puede tener rango legal o reglamentario, estatal o autonómica:

“El artículo 49 h) y la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo, no impiden la adaptación del periodo de vigencia de los convenios a las concretas necesidades de las Administraciones involucradas. El punto 1 dispone que la duración del convenio «no podrá ser superior a los cuatros años», pero precisa de inmediato que podrá preverse «normativamente un plazo superior». El tope temporal es pues subsidiario; rige en defecto de previsión legal o reglamentaria que disponga otra cosa. Las Comunidades Autónomas pueden establecer plazos superiores mediante normas legales o reglamentarias, adoptadas en ejercicio de sus competencias sectoriales o de desarrollo de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. También, los entes locales mediante ordenanzas locales en el ámbito de sus competencias. Más aun, a la vista del tenor y finalidad del precepto, la legislación autonómica y las ordenanzas locales pueden incluso fijar un plazo menor, esto es, obligar a las partes del convenio administrativo a acordar una duración inferior a los cuatro años. Para el legislador básico lo relevante es que la duración del convenio esté siempre determinada y que la acuerden las partes sin superar un plazo normativamente establecido” (el subrayado es nuestro).

En consecuencia, ninguna tacha merece que una norma reglamentaria, como es el Decreto proyectado, permita que la duración de los convenios singulares para la vinculación de hospitales generales del sector privado al sistema público de salud pueda ser superior a cuatro años.

Esto sentado, solo cabe reparar en los criterios conforme a los cuales debe fijarse la duración de tales convenios: *“(…) se fijará en cada caso en función de las circunstancias que concurran y las necesidades asistenciales que se pretendan satisfacer, las cuales deberán justificarse suficientemente en el expediente de cada convenio (…)*”.



La expresión “*en función de las circunstancias que concurran*” adolece de un alto grado de indefinición, por lo que, en aras de una mayor claridad y seguridad jurídica, resultaría conveniente precisar su alcance, incluyendo una referencia al concreto tipo de circunstancias en que puede fundamentarse la duración de los referidos convenios de vinculación singular.

La **Disposición Transitoria única** determina el régimen aplicable a los convenios singulares preexistentes celebrados para la vinculación de hospitales generales del sector privado al sistema público de salud.

Ahora bien, el título de esta Disposición debe ser revisado, por razones de seguridad jurídica, pues en el mismo se alude a los “*convenios y conciertos sanitarios preexistentes*”, mientras que su contenido se refiere exclusivamente a los convenios singulares de vinculación.

Por otra parte, la posibilidad de que la normativa proyectada pueda ser aplicada retroactivamente a los convenios singulares preexistentes, fue objeto de análisis en el informe de esta Abogacía General de 17 de febrero de 2020 citado *ut supra*. A este respecto, en el indicado informe se señalaba cuanto sigue:

“La última de las cuestiones suscitadas en la Consulta se circunscribe a “*confirmar la posible aplicación de la norma autonómica que pudiera aprobarse en desarrollo de la previsión del artículo 49.h.1º a convenios preexistentes y analizar las características que debería tener esa norma*”.

En cuanto a lo primero, la propia Consulta manifiesta que “*a juicio de este órgano consultante, siendo de aplicación la LRJSP a convenios preexistentes a esta norma, la aplicación de esa misma lógica transitoria permitiría que la norma que pueda aprobar la Comunidad Autónoma fuera de aplicación a convenios preexistentes y, entre ellos, al Convenio*”.

Más allá de lo anterior, debemos tener en consideración la doctrina general sobre la irretroactividad de las normas, a los efectos de discernir si el supuesto que nos ocupa entraría dentro del ámbito de aplicación de la irretroactividad proscrita por nuestro Ordenamiento Jurídico.



Con carácter previo, conviene ubicar el supuesto de hecho sobre el que se nos consulta. El escenario que se nos presenta se ciñe a una eventual norma de la Comunidad de Madrid – con forma de Decreto, según se dice en la Consulta- en la que se dispondría, en desarrollo del meritado artículo 49.h 1º, inciso final, un plazo mayor de vigencia inicial aplicable a los Convenios singulares de vinculación, con previsión de retroactividad de tal disposición a los Convenios preexistentes.

Centrado el asunto, debe recordarse que el artículo 9.3 de la Constitución Española consagra el principio general de *“irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”*. Asimismo, cabe traer a colación el artículo 2.3 del Código Civil, que declara que *“las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario”*.

Es preciso matizar, comoquiera que la forma de la pretendida norma sería la de Decreto, y tal y como se apuntó en el Informe de la Abogacía General de 19 de diciembre de 2019<sup>1</sup>, que el término *“leyes”* utilizado en el precitado artículo 2.3 debe ser interpretado en sentido amplio, es decir, comprensivo de toda clase de disposiciones normativas, según consolidada jurisprudencia.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de noviembre de 1997, establece cuanto sigue:

“Los recurrentes achacan la ilegalidad del precepto a que -dicen- «el artículo 2.3 del Código Civil sólo autoriza a las Leyes (en sentido formal) para que puedan establecer su propia retroactividad, con lo cual se entienden excluidas de esta posibilidad las disposiciones reglamentarias». Ante el planteamiento de los recurrentes, debemos preguntarnos: ¿cómo debe ser entendido el término leyes que emplea el artículo 2.3 del Código Civil? Y la respuesta es ésta: La doctrina más autorizada, teniendo en cuenta los antecedentes de dicho precepto legal, entendió que con el término leyes se alude a toda clase de disposiciones jurídicas, dado que hay que emplear la palabra leyes en sentido amplio. Según esta posición doctrinal, construida a partir de los antecedentes del Código Civil y tras la publicación del mismo, en el término leyes estarían comprendidas las leyes formales, las disposiciones del ejecutivo con rango de ley y los reglamentos. Esto explica que la vieja Sentencia del Tribunal Supremo de 17 abril 1900 expresara que, conforme al Código Civil, la Administración podía modificar sus disposiciones reglamentarias y dar efecto retroactivo

<sup>1</sup> Nos referimos al Informe emitido con ocasión del Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se dispone la suspensión de la concesión de autorizaciones de comercialización y de apertura y funcionamiento de los establecimientos de juego en tanto se realiza la planificación de los mismos en el territorio de la Comunidad de Madrid.



a sus disposiciones, siempre que no se alteraran, lesionaran o desconocieran derechos creados al amparo de disposiciones anteriores.

2. A partir de la Constitución Española de 1978, la cuestión de la posibilidad de que una disposición reglamentaria pueda contener un precepto que le dé carácter retroactivo se convirtió en un tema polémico, de suerte que se pusieron frente a frente dos tesis defendidas por sectores doctrinales distintos: según una de esas tesis, los reglamentos no tienen ningún límite específico para poder establecer efectos retroactivos a sus disposiciones; según la segunda tesis, los reglamentos no pueden establecer que sus disposiciones tengan efectos retroactivos y ello radicalmente, es decir, en ningún caso. La polémica sobre la cuestión de si los reglamentos pueden dar efectos retroactivos a sus disposiciones, se ha planteado ante los Tribunales. Y así Sentencias del Tribunal Supremo, tales, como las de 15 abril 1980, 27 febrero 1981, 13 noviembre 1981, 26 enero 1982, 29 febrero 1982, 18 mayo 1983 y 29 julio 1986, son expresión de la primera de las tesis indicadas, si bien teniendo en cuenta que el artículo 9.3 de la Constitución Española de 1978, garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales: tal doctrina ha sido recogida por la reciente Sentencia de esta Sala de 23 abril 1997, en la que se dice que los reglamentos están incluidos en la expresión leyes que utiliza el Código Civil. La Constitución, pues, garantiza la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales” (el énfasis es añadido).

Ello sentado, debe recordarse la doctrina constitucional sobre la irretroactividad de las normas jurídicas, siendo muy ilustrativa la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 10 de mayo de 2018:

“4. La primera de las dudas constitucionales que plantea el órgano judicial se refiere a la pretendida vulneración del principio de irretroactividad de disposición restrictiva de un derecho ya consolidado (art. 9.3 CE).

En la STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 4, sintetizamos así nuestra doctrina sobre el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales:

"a) Es doctrina reiterada de este Tribunal la de que el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 CE 'no es un principio general, sino que está referido exclusivamente a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales (SSTC 27/1981, 6/1983, y 150/1990)' (STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3).



Fuera de estos dos ámbitos, nada impide constitucionalmente al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno, entre otras razones porque la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico, lo que resulta inadmisibles —ello, obviamente, sin perjuicio del debido respeto a otros principios consagrados en el art. 9.3 CE— (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 17; 99/1987, de 11 de junio, FJ 6).

b) La expresión ‘restricción de derechos individuales’ del art. 9.3 CE ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual el límite de dicho artículo hay que considerar que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (del título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 6; 131/2001, de 7 de junio, FJ 5; 112/2006, de 5 de abril, FJ 17; 89/2009, de 20 de abril, FJ 4; 90/2009, de 20 de abril, FJ 4, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 10)” (el énfasis es añadido).

Como puede observarse, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional delimita la esfera propia de la irretroactividad, circunscribiéndola a las normas sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, y confirmando que al margen de dichos ámbitos no hay obstáculo alguno que impida dotar a la norma jurídica del grado de retroactividad que se considere oportuno. Siendo así, no se aprecia por esta Abogacía General óbice alguno para que una eventual norma que regule los plazos de vigencia de los Convenios singulares de vinculación se aplique a los Convenios preexistentes, por cuanto no se trataría de una norma de índole sancionadora ni quedarían restringidos derechos individuales.

Por otro lado, como ya hemos reseñado, la Consulta expone que “esa norma podría tener rango reglamentario, habida cuenta de que no es necesario en nuestro sistema que la norma de desarrollo estatal de una ley básica tenga rango legal, y no existe en la legislación de la Comunidad Autónoma una norma legal sobre esta cuestión”. Desde la perspectiva de la retroactividad de la norma ninguna tacha puede oponerse según la Jurisprudencia antes citada, y lo mismo puede predicarse desde un punto de vista puramente formal”.

Con base en la doctrina sentada por esta Abogacía General en el informe que acaba de transcribirse, la aplicación retroactiva de las previsiones del Decreto proyectado a los convenios singulares preexistentes celebrados para la vinculación de hospitales generales del sector privado al sistema público de salud debe considerarse ajustada a Derecho,





puesto que el meritado Proyecto no participa de la naturaleza de una norma sancionadora, ni restrictiva de derechos individuales.

Por otra parte, según establece la Disposición proyectada, para la determinación del *dies a quo* del plazo máximo de treinta años en los convenios preexistentes, deberá atenderse a la fecha de la firma del convenio, “o, de haberse producido, a partir de su *novación con efectos temporales*”.

A fin de comprender el alcance de la locución “*novación con efectos temporales*”, resulta perentorio traer a colación el paradigmático caso -así lo define la propia Memoria del análisis de impacto normativo que figura en el expediente- del Convenio singular de vinculación suscrito con la “Fundación Jiménez Díaz Unión Temporal de Empresas Ley 18/1982, de 26 de mayo” (en adelante, FJD-UTE).

Como tuvimos ocasión de examinar a propósito de las consultas que fueron formuladas a esta Abogacía General y que motivaron la emisión de los informes de 25 de noviembre de 2019 y de 17 de febrero de 2020, el Convenio que fuera originariamente suscrito en 2006 con la meritada FJD-UTE fue objeto de un Acuerdo de novación con fecha 3 de marzo de 2011.

Este acuerdo supuso la modificación, entre otros extremos, del plazo de duración del Convenio. Así, su estipulación quinta, bajo la rúbrica “*Modificación de la Estipulación 10.1 del Concierto Singular de 28 de diciembre de 2006*”, dispuso:

“En virtud del presente Acuerdo de Novación, el Concierto Singular de 28 de Diciembre de 2006 tendrá una duración de 30 años desde la entrada en vigor de esta Novación contemplada en la Estipulación final”.

Por su parte, la estipulación final vino a señalar:

“El presente Acuerdo de Novación tendrá efectos desde el día 1 de Enero de 2011”.

Así pues, y según se desprende de la literalidad de las estipulaciones transcritas, el citado Acuerdo de 3 de marzo de 2011 operó una novación temporal del Convenio





originario, de modo que se fijó para el mismo una duración de 30 años a computar desde el 1 de enero de 2011.

A tenor de lo expuesto, entendemos que es éste el sentido en el que habría de entenderse la expresión “*novación con efectos temporales*” que contiene el Proyecto; en definitiva, como una modificación que haya sido operada sobre estos convenios de vinculación singular en lo que atañe a su plazo de duración.

Ello significa que, en aquellos supuestos en que se hubiera producido una novación de los convenios preexistentes en los términos descritos, habrá de tenerse en cuenta la fecha de dicha novación para el cómputo del plazo máximo de treinta años.

Sin perjuicio de lo anterior, toda vez que dicha expresión resulta un tanto genérica, podría resultar oportuno, a fin de evitar ulteriores problemas interpretativos, que la redacción empleada clarificara en mayor medida esta circunstancia.

La **Disposición Final única** se dedica a la entrada en vigor de la norma proyectada con sujeción a la Directriz 43.

#### **Quinta. - Cuestiones de técnica normativa.**

Por último, desde una perspectiva formal, debe apuntarse que el Proyecto respeta, con carácter general, lo dispuesto en las Directrices de técnica normativa, aprobadas mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. No obstante, se sugiere que, en los párrafos segundo y décimo de la parte expositiva, se revise el título de la Ley 39/2015 (“Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común”).

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente



## CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto sometido a informe merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

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

Madrid, a fecha de firma.

La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la  
Consejería de Presidencia

Beatriz Álvarez Herranz

## CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE  
PRESIDENCIA. -

