

A.G.- 63/2023
S.G.C.- 98/2023
S.J.C.S.- 169/2023

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe relativa al **Proyecto de Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se derogan diversas órdenes en materia de requisitos de acreditaciones, homologaciones y habilitaciones de transporte sanitario, inscripciones en registros y determinados procedimientos, y se modifica la Orden 1085/1998, de 25 de mayo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario, y/o social, para actos de carácter científico en la Comunidad de Madrid.**

Atendiendo a lo solicitado y de acuerdo 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, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- La solicitud de Informe referenciada, con entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad, el día 7 de junio de 2023, viene acompañada de la siguiente documentación:

- Documento justificativo de la realización del trámite de consulta pública, mediante la publicación de la correspondiente memoria y resolución en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, incluyendo aportaciones del Ilustre Colegio de Médicos de Madrid y del Ilustre Colegio Profesional de la Podología de Madrid.
- Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad, por la que se derogan la Orden 559/1997, de 17 de marzo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se establecen los criterios que permitan garantizar los niveles mínimos de formación del personal médico y de enfermería que presten sus servicios en actividades relacionadas

con el transporte sanitario, la Orden 560/1997, de 17 de marzo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se establecen los criterios que permitan garantizar los niveles mínimos de formación del personal dedicado al transporte sanitario en ambulancia, la Orden 1102/2003, de 12 de noviembre, de la Consejería de Sanidad, por la que se modifican las anteriores, la Orden 1085/1998, de 25 de mayo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario, y/o social, para actos de carácter científico en la Comunidad de Madrid, la Orden 650/2004, de 17 de junio, de la Consejería de Sanidad y Consumo, por la que se crea y regula el registro de profesionales que actúan en el ámbito sanitario de la Comunidad de Madrid y la Orden 222/2014, de 13 de marzo, del Consejero de Sanidad, por la que se regula el procedimiento de habilitación del personal de los vehículos destinados a la realización de servicios de transporte sanitario por carretera (primera versión, sin fechar).

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (primera versión, de 8 de febrero de 2023), de la Directora General de Investigación, Docencia e Innovación de la Consejería de Sanidad, sin firmar.

- Escrito de la Dirección General de Inspección, Ordenación y Estrategia Sanitaria de la Consejería de Sanidad, de 16 de febrero de 2023, por el que no formulan observaciones al texto del Proyecto.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 16 de febrero de 2023, a la primera versión de la Orden.

- Escrito del Viceconsejero de Asistencia Sanitaria y Salud Pública de la Consejería de Sanidad, de 24 de febrero de 2023, por el que se comunican las observaciones realizadas al texto del Proyecto por la Dirección General del Proceso Integrado de Salud.

- Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad, por la que se derogan diversas órdenes en materia de requisitos de acreditaciones, homologaciones y habilitaciones de transporte sanitario, inscripciones en registros y determinados procedimientos, y se modifica la Orden 1085/1998, de 25 de mayo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario,

y/o social, para actos de carácter científico en la Comunidad de Madrid (segunda versión, sin fechar).

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (segunda versión, de 23 de marzo de 2023), rubricada por la Directora General de Investigación, Docencia e Innovación de la Consejería de Sanidad.

- Escrito del Director General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 31 de marzo de 2023, por el que declina su competencia para emitir informe, en relación con el texto del Proyecto.

- Escrito de observaciones de la Dirección General de Economía, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, fechado el día 30 de marzo de 2023.

- Informe de la Dirección General de Tributos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 29 de marzo de 2023.

- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 28 de marzo de 2023.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 27 de marzo de 2023.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 28 de marzo de 2023.

- Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad, por la que se derogan diversas órdenes en materia de requisitos de acreditaciones, homologaciones y habilitaciones de transporte sanitario, inscripciones en registros y determinados procedimientos, y se modifica la Orden 1085/1998, de 25 de mayo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario, y/o social, para actos de carácter científico en la Comunidad de Madrid (tercera versión, sin fechar).

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (tercera versión, de 4 de abril de 2023), rubricada por la Directora General de Investigación, Docencia e Innovación de la Consejería de Sanidad.
- Resolución de la Directora General de Investigación, Docencia e Innovación, de 10 de abril de 2023, por la que se acuerda someter a audiencia e información pública el Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad, por la que se derogan diversas órdenes en materia de requisitos de acreditaciones, homologaciones y habilitaciones de transporte sanitario, inscripciones en registros y determinados procedimientos, y se modifica la Orden 1085/1998, de 25 de mayo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario, y/o social, para actos de carácter científico en la Comunidad de Madrid.
- Escrito de alegaciones del Colegio Oficial de Enfermería de Madrid, de 3 de mayo de 2023 (se acompaña Justificante de entrada en el Registro de la Consejería de Sanidad, de igual fecha).
- Escrito de alegaciones del Sindicato de Enfermería de Madrid, sin fechar (se acompaña Justificante de entrada en el Registro de la Consejería de Sanidad, fechado el día 5 de mayo de 2023).
- Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad, por la que se derogan diversas órdenes en materia de requisitos de acreditaciones, homologaciones y habilitaciones de transporte sanitario, inscripciones en registros y determinados procedimientos, y se modifica la Orden 1085/1998, de 25 de mayo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario, y/o social, para actos de carácter científico en la Comunidad de Madrid (cuarta versión, de 9 de mayo de 2023).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (cuarta versión, de 9 de mayo de 2023), rubricada por la Directora General de Investigación, Docencia e Innovación de la Consejería de Sanidad.

- Informe 35/2023, de 22 de mayo de 2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.
- Proyecto de Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se derogan diversas órdenes en materia de requisitos de acreditaciones, homologaciones y habilitaciones de transporte sanitario, inscripciones en registros y determinados procedimientos, y se modifica la Orden 1085/1998, de 25 de mayo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario, y/o social, para actos de carácter científico en la Comunidad de Madrid (quinta versión, de 25 de mayo de 2023).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (quinta versión, de 2 de junio de 2023), rubricada por la Directora General de Investigación, Docencia e Innovación de la Consejería de Sanidad.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 5 de junio de 2023.

A los anteriores antecedentes, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El Proyecto sometido a Informe tiene por objeto la derogación y modificación puntual de diversa normativa que regula requisitos como acreditaciones, homologaciones y habilitaciones en materia de transporte sanitario, inscripciones en registros y determinados procedimientos que contravendrían las previsiones de la Ley 6/2022, de 29 de junio, de Mercado Abierto (Ley 6/2022, en lo sucesivo), o que actualmente carecen de objeto o han quedado obsoletos por el transcurso del tiempo.

Según expresa su propia parte expositiva:

“No obstante, en los últimos años, la Comunidad de Madrid ha procedido gradualmente a la simplificación administrativa y a la eliminación de las barreras burocráticas que dificultan el ejercicio de las actividades económicas.

A este respecto, como se declara en la exposición de motivos de la Ley 6/2022, de 29 de junio, de Mercado Abierto, se considera necesario promover la libertad de circulación de los operadores económicos y la unidad de mercado. Con tal motivo, la citada ley tiene por finalidad, con carácter general, que todo operador económico, establecido legalmente en el territorio nacional, pueda desplazarse libremente a la Comunidad de Madrid para ejercer su actividad sin sujetarse a los requisitos de acceso previstos en la normativa autonómica.

Para el cumplimiento de dicha finalidad, la Ley 6/2022, de 29 de junio, en su disposición final primera, prevé que en el plazo de un año desde su entrada en vigor se adecúe la normativa autonómica a lo dispuesto en la misma.

La orden pretende dar cumplimiento a lo dispuesto en la citada disposición, mediante la derogación expresa y modificación puntual de diversa normativa que regula requisitos y determinados procedimientos que contravienen las previsiones de la Ley 6/2022, de 29 de junio, o que actualmente carecen de objeto o han quedado obsoletos dado el tiempo transcurrido”.

Desde el punto de vista de su estructura, el Proyecto que se recibe para Informe consta de una parte expositiva y de una parte dispositiva, compuesta esta última de dos artículos, y una parte final conformada por una única disposición final.

En cuanto a su contenido, mientras el artículo primero enumera todas las disposiciones normativas que se derogan, en el artículo segundo se procede a modificar la Orden 1085/1998, de 25 de mayo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario, y/o social, para actos de carácter científico en la Comunidad de Madrid.

Por lo demás, la disposición final única establece la vigencia de la Orden desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Segunda.- Marco competencial y normativo.

El artículo 43 de nuestra Carta Magna reconoce, en su apartado 1, el derecho a la protección de la salud, añadiendo el apartado 2 del mismo precepto que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece, en el apartado 4 del artículo 27, que en el marco de la legislación básica del Estado corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de sanidad e higiene.

En ilación con este marco competencial, debemos mencionar el Decreto 128/1996, de 29 de agosto, por el que se regulan las características técnico-sanitarias de los vehículos-ambulancia residenciados en la Comunidad de Madrid para el transporte sanitario terrestre (Decreto 128/1996, en adelante), que tiene por objeto *“establecer los requisitos técnicos y condiciones mínimas que deben cumplir los vehículos-ambulancia residenciados en la Comunidad de Madrid”* (artículo 1).

La Disposición Adicional primera de este Decreto 128/1996 *“autoriza al Consejero de Sanidad y Servicios Sociales, para dictar las disposiciones que se consideren oportunas para el desarrollo y ejecución del presente Decreto”*; habilitación sobre la cual se han dictado algunas de las órdenes cuya derogación total o parcial ahora se pretende.

A nivel estatal ha de tenerse en cuenta el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera, de carácter básico conforme se establece en la Disposición Final segunda (en adelante, Real Decreto 836/2012), el Real Decreto 1397/2007, de 29 de octubre, por el que se establece el título de Técnico en Emergencias Sanitarias y se fijan sus enseñanzas mínimas (en lo sucesivo, Real Decreto 1397/2007) y el Real Decreto 710/2011, de 20 de mayo, por el que se establecen dos certificados de profesionalidad de la familia profesional Sanidad que se incluye en el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad (en adelante, Real Decreto 710/2011), cuales son: Atención sanitaria a múltiples víctimas y catástrofes y Transporte sanitario.

Por su parte, la Ley 6/2022, dictada con el objeto de *“garantizar la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos en el territorio de la Comunidad de Madrid”* (artículo 1), relaciona una serie actuaciones que limitan ese libre establecimiento y esa libre circulación. Según el artículo 7: *“Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, además de las reguladas en el artículo 18 de la citada Ley, las disposiciones, actos y medios de intervención que contengan o apliquen:*

a) Requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación, o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de una actividad distintos de los establecidos por la autoridad de origen.

b) Requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión, tales como necesidades de homologación, convalidación, acreditación, calificación, cualificación, certificación, o reconocimiento de títulos o certificados que acrediten determinadas cualificaciones profesionales.

c) Especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización para la prestación de un servicio distintas a las establecidas en el lugar de fabricación”.

En relación con lo anterior, la Disposición Adicional primera de la Ley 6/2022 indica que *“en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, con la coordinación de la Consejería competente en materia de unidad de mercado, se procederá a la adecuación de la normativa autonómica a lo dispuesto en la presente Ley”.*

Así las cosas, de lo expuesto cabe afirmar que la Comunidad de Madrid tiene competencia para proceder a la derogación y modificación puntual de diversa normativa que regula requisitos como acreditaciones, homologaciones y habilitaciones en materia de transporte sanitario, inscripciones en registros y determinados procedimientos, por cuanto contravinieran las previsiones de la Ley 6/2022.

Tercera.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

El Proyecto de Orden sometido a consulta se configura como una norma con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

Por tanto, estamos en presencia de una norma reglamentaria, en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, Ley 39/2015), según el cual:

“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior”.

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

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de marzo de 1992, ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la Ley de uno u otro modo: complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando.

En particular, nuestro Alto Tribunal, en la sentencia citada, ha sentado la siguiente doctrina: *"el reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén enunciadas y puede aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos; el reglamento puede ir más allá que ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico"*. La misma doctrina se recoge en las STS de 27 de mayo de 2002 y de 24 de julio de 2003.

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

Hechas estas precisiones conceptuales, puede concluirse que la norma proyectada tiene la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos.

Por otro lado, sobre la cuestión del rango normativo, la articulación jurídica se encauza en el presente caso a través de Orden del Consejero de Sanidad, en consonancia con las normas que se pretenden derogar o modificar, al amparo de lo establecido en el Decreto 1/2022, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad (Decreto 1/2022, en lo sucesivo); del cual se desprende que el Consejero de Sanidad es el órgano de la Comunidad de Madrid competente para efectuar *"la propuesta, el desarrollo, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del gobierno de la Comunidad de Madrid en las siguientes materias: Planificación, gestión y asistencia sanitaria, atención farmacéutica, infraestructuras y equipamientos sanitarios, aseguramiento sanitario, docencia y formación sanitaria, investigación e innovación sanitaria, humanización sanitaria, coordinación socio-sanitaria, salud pública y seguridad alimentaria, salud mental y trastornos adictivos, inspección y ordenación sanitaria y farmacéutica, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la Comunidad de Madrid"* (artículo 1 del Decreto 1/2022).

Hay que tener en cuenta asimismo la habilitación para el dictado de la Orden que supone la Disposición Final primera del Decreto 128/1996, cuando indica que *“se autoriza al Consejero de Sanidad y Servicios Sociales, para dictar las disposiciones que se consideren oportunas para el desarrollo y ejecución del presente Decreto”*.

Sobre esta cuestión, también ha de advertirse que el artículo 50.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, señala que adoptarán la forma de *“Orden”* las disposiciones y resoluciones de los Consejeros en el ejercicio de sus competencias.

En consecuencia, y desde el punto de vista formal, debemos destacar la corrección de la Orden para proceder a la derogación o modificación de las órdenes contempladas en los dos artículos del Proyecto.

Cuarta.- Tramitación.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

Igualmente, debemos tener en consideración el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), que 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 concurran 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”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.

c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.”

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en el apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y en el apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En el caso analizado, y según la Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (MAIN, en lo sucesivo), *“con carácter previo a la elaboración del proyecto de orden y de conformidad con el artículo 5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, así como el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, para permitir la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, se sustanció el trámite de consulta pública a través del Portal de Transparencia, integrado en la página web www.comunidad.madrid, durante el periodo comprendido entre los días 16 de enero al 3 de febrero de 2023.*

Se han realizado aportaciones de:

- El Colegio Oficial de Médicos de Madrid.

- *El Ilustre Colegio Profesional de Podología de la Comunidad de Madrid*".

Constatado lo anterior, cabe reseñar que el Proyecto ha sido elaborado por la Dirección General de Investigación, Docencia e Innovación de la Consejería de Sanidad, que resulta así la promotora del Proyecto.

Por su parte, el Proyecto se acompaña de la correspondiente MAIN, en cumplimiento del artículo 6 del Decreto 52/2021.

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

En este punto, constan incorporadas al expediente las sucesivas versiones, quedando acreditadas formalmente las correspondientes actualizaciones derivadas de los diversos trámites que conforman el procedimiento.

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

En cuanto a los informes preceptivos, consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 *quinquies* la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección

Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

También consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 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 y en 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.

En este punto, ha de observarse que asimismo se acompaña al expediente el correspondiente Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, en cumplimiento de lo indicado en los artículos 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021.

Además, se ha recabado el Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, el cual fue emitido con fecha de 22 de mayo de 2023, ex. artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

En la misma línea, se ha incorporado al expediente el preceptivo Informe de la Dirección General de Tributos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, dictado conforme a lo prevenido en el artículo 7.b) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo; en correlación con la Disposición Adicional primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022, prorrogados para el ejercicio 2023.

Por lo demás, se echa en falta la emisión de informe, por parte del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, por mor de lo indicado en el artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, conforme al cual:

“1. El Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid se constituye como órgano consultivo, asesor, de participación y de coordinación interadministrativa, fomentándose en un seno de la colaboración entre los agentes sociales involucrados en el fenómeno de consumo y las distintas Administraciones Públicas que ejercen la tutela de los derechos de

los consumidores, a fin de elevar su nivel de protección en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

2. El Consejo de Consumo desarrollará, como mínimo, las siguientes funciones:

a) Actuar como órgano de información, consulta y asesoramiento en materia de ordenación del consumo y defensa de los consumidores.

b) Informar preceptivamente de las normas que afecten directamente a los consumidores”.

A estos efectos, deberá incorporarse al expediente el referido Informe o justificar en la MAIN las razones de su omisión.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En otro orden de cosas, se ha efectuado el preceptivo trámite de audiencia e información pública, exigido por el artículo 9 del Decreto 52/2021.

En este sentido, y según la MAIN, *“asimismo, de conformidad con los artículos 4.2.d) y 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y el artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, la orden se publicó en el Portal de Transparencia, para su sometimiento al trámite de audiencia y de información pública, durante el periodo comprendido entre el 12 de abril y el 4 de mayo de 2023.*

Se han recibido alegaciones de:

- El Colegio Oficial de Enfermería de Madrid.

- El Sindicato de Enfermería de Madrid (fuera de plazo) ²² ²³.

Quinta.- Análisis del Contenido

Se estudiará a continuación el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en este segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que son

aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (art. 33 del EA).

I.- La parte expositiva del Proyecto se ajusta con carácter general a la Directriz 12, al describir el contenido de la norma e indicar el objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

En todo caso, se echa en falta una mayor profundidad de esta parte expositiva en cuanto a la descripción del contenido de la norma, para garantizar así su mejor adecuación a las prevenciones contenidas en la Directriz 12; sugiriéndose incorporar una breve explicación de las razones de fondo que subyacen bajo la necesidad de derogar o modificar cada una de las distintas órdenes; siempre con ocasión de su contraposición a la Ley 6/2022 o por haber *“quedado superadas por otras estatales de carácter básico, aprobadas con posterioridad”*, tal y como se expresa en la parte expositiva del Proyecto, si bien se hace necesario, por seguridad jurídica y mayor rigor de la parte expositiva, hacer mención expresa a la normativa básica dictada con posterioridad -Real Decreto 836/2012, Real Decreto 1397/2007 y Real Decreto 710/2011-.

Por lo demás, se pone de manifiesto que, a juicio de esta Abogacía General, se cumple en términos generales con la exigencia prevista en el artículo 129 de la Ley 39/2015, así como en el artículo 2 del Decreto 52/2021, al justificarse la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

En este sentido, recordemos que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, 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”.

No obstante lo anterior, en relación con la adecuación al principio de transparencia normativa, se alude a que se ha celebrado el *“trámite de audiencia e información públicas”*, cuando lo correcto es referirse al *“trámite de audiencia e información pública”*, como se señala en el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Por su parte, en Dictamen 159/2023, de 30 de marzo de 2023, se matiza que, al tratarse de dos trámites distintos, debería hacerse alusión a *“los trámites de audiencia e información pública”*.

Siguiendo con este principio de transparencia, se asevera en la parte expositiva que *“además, una vez aprobada, la norma se ha publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid”*.

En nuestra opinión, el Proyecto viene a confundir, en este punto, el ineluctable principio de publicidad formal (dimanante del artículo 9.3 de nuestra Carta Magna en cuanto sostiene que la Constitución garantiza *“la publicidad de las normas”*), con el principio de transparencia, centrado en garantizar *“que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión”*, y vinculado con los trámites de consulta pública y audiencia e información pública.

No en vano, en la parte expositiva del propio Decreto 52/2021 se justifica que *“en aplicación del principio de transparencia, el Decreto contempla los trámites de consulta pública y audiencia e información públicas previstos en la legislación autonómica”*, añadiendo el artículo 2.6, ya desde un punto de vista dispositivo, que *“en aplicación del principio de transparencia, la Comunidad de Madrid posibilitará el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración.”*

Al respecto, cabe traer a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos:

“En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, “una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”.

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia”.

Por tanto, debe eliminarse el inciso señalado.

En relación con la justificación ofrecida de cumplimiento del principio de proporcionalidad, se sugiere su reformulación a los efectos consignar que “se limita a depurar las órdenes o preceptos concretos” que no se adecúan a los nuevos planteamientos de mercado abierto, al tiempo que sería conveniente la supresión del último párrafo del tenor: “No obstante, los aspectos que siguen vigentes en las normas derogadas parcialmente, *constituyen derecho consolidado*”, dado que no es adecuado hablar de “*derecho consolidado*”, cuando toda norma es susceptible de ser modificada o derogada, atendiendo al carácter dinámico del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, advertimos también, que no resulta adecuado emplear en la parte expositiva –párrafo 7º- la expresión “*proyecto normativo*”, más propia de la Memoria del análisis de impacto normativo, debiéndose sustituir por el término “Orden”, expresión “*disposición normativa*” u otra equivalente.

II.- En cuanto a la parte dispositiva, procede valorar ahora si el Proyecto que examinamos se acomoda al ordenamiento jurídico aplicable, centrándonos en aquellos preceptos merecedores de alguna observación jurídica.

- Por lo que respecta al artículo 1, es pertinente realizar las siguientes consideraciones.

Como cuestión de técnica normativa, sin perjuicio de las consideraciones que se formulan a continuación, sería más adecuado referirse en la letra a) a la “*derogación del párrafo segundo del artículo 1*”, al derogarse íntegramente el apartado. La redacción pretendida referida a las letras A) y B) de dicho apartado, dejarían vigente un párrafo introductorio carente de contenido.

En primer término, consideramos que la derogación parcial de la Orden 559/1997, de 17 de marzo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se establecen los criterios que permitan garantizar los niveles mínimos de formación del personal médico y de enfermería que presten sus servicios en actividades relacionadas con el transporte sanitario (Orden 559/1997, en adelante), se plantea en unos términos que crean inseguridad jurídica.

De acuerdo con la MAIN, con la derogación parcial de la Orden 559/1997 se pretenderían eliminar “*los requisitos de acreditación de formación específica e inscripción en el Registro Profesional de médicos y enfermeros de transporte sanitario, y las obligaciones vinculadas a la tramitación anterior para las empresas transportistas en relación con su personal que, además de contravenir lo dispuesto en la Ley 6/2022, de 29 de junio, han quedado superados por la vigencia del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera, norma básica estatal al amparo del artículo 149.1.16ª de la Constitución Española*”.

No obstante, añade la MAIN que “*se mantiene la formación mínima requerida para el desempeño de dichos profesionales de transporte sanitario, así como la obligación de actualizar dicha formación cada tres años, cuya comprobación y seguimiento compete a la empresa que contrate a este tipo de personal*”.

Es decir, la finalidad de la derogación parcial pretendida radica en mantener los requisitos de formación mínima específica de los médicos y enfermeros de transporte

sanitario, así como la obligación de actualizar su formación cada tres años, al mismo tiempo que se eliminan los requisitos para la acreditación de dicha formación, en coherencia con lo establecido en la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 836/2012, que señala:

“Los requisitos y condiciones técnicas regulados en este real decreto y considerados como básicos tienen el carácter de mínimos, pudiendo ser mejoradas por las empresas en la prestación de los servicios.

Asimismo, las Administraciones de las comunidades autónomas podrán exigir cuantos otros requisitos y condiciones técnicas estimen convenientes en relación con los vehículos que hayan de utilizar las empresas con las que contraten servicios de transporte sanitario, así como con la dotación de personal con que hayan de contar” (énfasis añadido).

A estos efectos, consideramos, *prima facie*, que la MAIN debería aclarar con profusión que la eliminación de la acreditación de la formación necesaria (y, en consecuencia, el decaimiento de las normas aplicables a las empresas de formación, su profesorado y sus programas) en ningún caso supondrá una merma en la prestación de la asistencia; consideración que se realiza habida cuenta de la íntima conexión de la materia tratada con la salud de las personas.

Debemos incidir en que, mientras el Proyecto sometido a Informe defiende la pervivencia de una formación específica para médicos y enfermeros, con un contenido inexcusable (recogido en el Anexo de la propia Orden 559/1997), se pretenden suprimir cuestiones difíciles de deslindar de lo anterior, como la cualificación del profesorado (artículo 3.1), los requisitos de los establecimientos donde se realiza la formación (artículo 3.2), el contenido y duración de los programas (artículo 4), etc.; dejándose además, señala la MAIN, en manos de “*la empresa que contrate a este tipo de personal*” el seguimiento y control de esta formación, pero sin expresarse en el Proyecto ningún parámetro, directriz ni, en puridad, ninguna prescripción concreta para que dichas empresas acometan tal labor, lo que genera un vacío normativo poco respetuoso con el principio de seguridad jurídica.

En otras palabras, consideramos contrario a toda lógica jurídica exigir obligatoriamente una formación específica, al mismo tiempo que se elimina cualquier control por parte de la Administración, así como los mecanismos para su acreditación.

Y es que, en esta línea, el principal óbice jurídico a la derogación parcial pretendida lo encontramos en el punto III.5 del Anexo del Decreto 128/1996, el cual reproduce el siguiente tenor literal:

“Conductor y ayudante con formación adecuada en transporte sanitario.

Médico, y enfermero si se precisa. Estos profesionales tendrán conocimientos en sistemas de reanimación avanzada y en las técnicas específicas que el paciente (adulto, niño o recién nacido) precise durante su traslado.

Dicha formación, se ajustará a las normas que dicte la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales y se acreditará mediante el certificado o título expedido por la administración sanitaria, organismo público o privado que sea competente en la materia y se renovará con la periodicidad que se establezca”. (Énfasis añadido).

Como se observa, la derogación proyectada no alcanza a la norma reglamentaria reproducida, la cual exige, por un lado, que la Consejería de Sanidad dicte normas sobre la formación de los médicos y enfermeros de transporte sanitario; y, por otro, que dicha formación se “*acredite*” mediante certificados o títulos expedidos por el órgano competente.

En otras palabras, el Proyecto orilla la existencia de una norma reglamentaria que seguiría exigiendo, aún después de la derogación parcial de la Orden 559/1997, la acreditación de una formación específica para los médicos y enfermeros que desarrollen su actividad en el transporte sanitario, provocándose una laguna normativa poco acorde con el principio de seguridad jurídica y la necesaria coherencia y plenitud que debe guardar el ordenamiento jurídico aplicable.

Conviene recordar (como bien asevera, en materia de derogación normativa, el Informe de 31 de octubre de 2016, emitido por el Servicio Jurídico en la Consejería de Consejería de Educación, Juventud y Deporte) que el Tribunal Constitucional, en Sentencia

46/1990, de 15 de marzo, ya expuso lo siguiente: *“la exigencia del artículo 9.3 CE relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...). Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso que ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas”*.

Por todo lo anterior, consideramos específicamente que la letra A) del párrafo segundo del artículo 1 y los artículos 3 a 6 y 8 de la Orden 559/1997 (salvo los incisos relativos a la obligación de inscripción en el Registro de médicos y enfermeros) deberían quedar extramuros de la derogación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Esta consideración es extensible, por las mismas razones, a la proyectada derogación de la Orden 1102/2003, de 12 de noviembre, de la Consejería de Sanidad, por la que se modifican las Órdenes 560/1997 y 559/1997, ambas de 17 de marzo, que establecen los criterios que permiten garantizar los niveles mínimos de formación del personal dedicado al transporte sanitario en ambulancia y se abre con carácter indefinido el plazo de solicitud para la obtención de la homologación de la formación de dicho personal, en cuanto a las previsiones atinentes a la homologación de la formación equivalente para el personal médico y de enfermería que desarrolle actividades relacionadas con el transporte sanitario (con idéntica salvedad respecto de las previsiones relativas a la inscripción en el registro profesional correspondiente).

- Por lo que respecta al artículo 2, por el que se procede a modificar el artículo 1 de la Orden 1085/1998, de 25 de mayo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario, y/o social, para actos de carácter científico en la Comunidad de Madrid, se sugiere cambiar la mención a *“la Dirección General de Investigación, Docencia e Innovación”*, contenida *in fine*, por *“la Dirección*

General con competencia en materia de investigación” (o la materia correspondiente), con la finalidad de facilitar la vigencia en el tiempo de la norma propuesta, ante posibles cambios futuros en la estructura orgánica de la consejería.

- En fin, y en la línea manifestada por el Informe 35/2023, de 22 de mayo de 2023, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, habida cuenta de que se pretenden derogar parcialmente varias órdenes, y modificar también de forma parcial uno de estos instrumentos jurídicos, se sugiere reflexionar sobre la posibilidad de armonizar el conjunto de la normativa, evitando su dispersión; con la finalidad de desechar situaciones de inseguridad jurídica, a la vez de redundar en el principio de mejora de la calidad normativa.

No en vano, la directriz 50 sostiene que *“como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo.”*¹

III.- Por lo demás, la parte final del Proyecto consta de una disposición final, la cual prevé que la norma entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, conforme dispone la Directriz 43, por lo que nada cabe objetar a este respecto.

Por cuanto antecede, se formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Orden sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las consideraciones de carácter esencial y demás observaciones contenidas en el cuerpo del presente Informe.

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

¹ Recuérdese, a estos efectos, que las disposiciones de derogación son una modalidad de disposiciones modificativas (directriz 51).

Madrid, a fecha de firma

**El Letrado Jefe del Servicio Jurídico
en la Consejería de Sanidad**

Héctor Durán Vicente

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD