

Dictamen nº: **154/23**
Consulta: **Consejero de Sanidad**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **23.03.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 de marzo de 2023, emitido ante la consulta formulada por el Consejero de Sanidad, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el *“proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 196/2002, de 26 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los Estatutos del Ente Público "Hospital de Fuenlabrada"”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 7 de marzo de 2023, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el consejero de Sanidad sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 122/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 23 de marzo de 2023.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, según se explicita en la parte expositiva, tiene por objeto modificar los estatutos del ente público “*Hospital de Fuenlabrada*”, aprobados por el Decreto 196/2002, de 26 de diciembre, a fin de adaptarlos a las modificaciones normativas habidas desde esa aprobación, actualizar la composición de su consejo de administración para ajustarlo a la nueva estructura organizativa de la Comunidad de Madrid, así como introducir algún cambio organizativo, como es, la posibilidad de que el presidente del consejo de administración designe suplente y estableciendo que el secretario de la Comisión Consultiva pueda delegar sus competencias.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva, compuesta de un único artículo, y una disposición final.

El artículo único modifica los estatutos del ente público a través de catorce apartados con el siguiente objeto:

Apartado uno.- Modifica el artículo 3.2 de los estatutos originales en lo relativo al régimen jurídico aplicable, a fin de adaptarlo a los cambios legislativos estatales y autonómicos habidos desde su aprobación.

Apartado dos.- Modifica el artículo 7 relativo a la composición del Consejo de Administración a fin de adecuarla a la vigente estructura de la Consejería de Sanidad.

Apartados tres, cuatro y cinco.- Tienen por objeto modificar la redacción del artículo 8 en sus apartados c), f) e i), relativo a las funciones del Consejo de Administración.

Apartado seis.- Modifica los Estatutos en su artículo 11.3, relativo a la sustitución del presidente del Consejo de Administración.

Apartado siete.- Modifica la letra o) del apartado 2 del artículo 15 de los Estatutos, relativo a las funciones del director gerente.

Apartado ocho.- Procede a modificar el apartado 3 del artículo 16 en lo relativo a la composición de la Comisión Consultiva.

Apartado nueve.- Modifica los Estatutos en su artículo 23 sobre operaciones de crédito.

Apartado diez.- Modifica el artículo 25 de los Estatutos relativo a los presupuestos de explotación y de capital.

Apartado once.- Deja sin contenido el artículo 26 de los Estatutos.

Apartado doce.- Modifica el artículo 27 de los Estatutos sobre la estructura presupuestaria.

Apartado trece.- Modifica el apartado 1 del artículo 28 referente al régimen de contratación.

Apartado catorce.- Modifica el apartado 2 del artículo 34, en lo referente a la tramitación de la aprobación de la relación de puestos de trabajo.

En cuanto a la disposición final es la relativa a la entrada en vigor del Decreto.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- Primera versión del proyecto de decreto, sin fechar.
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo de 21 de octubre de 2022.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, fechado el día 8 de noviembre de 2022.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 15 de noviembre de 2022.
- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 7 de noviembre de 2022.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, emitido el 4 de noviembre de 2022.
- 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 7 de noviembre de 2022.
- Informe 71/2022, de 15 de noviembre de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 15 de noviembre de 2022, remitiendo informe de observaciones, emitido por la Dirección General de Política Financiera y Tesorería, con fecha 14 de noviembre de 2022.

- Escritos de las restantes secretarías generales técnicas en los que comunican que no formulan observaciones.

- Segunda versión del proyecto de decreto.

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo, rubricada por el Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad el 29 de noviembre de 2022.

- Resolución del Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad, de 29 de noviembre de 2022, por la que se acuerda someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de decreto.

- Escrito de alegaciones de CC.OO. de Madrid al proyecto de decreto, fechado el día 22 de diciembre de 2022.

- Informe de la Dirección General de Recurso Humanos del SERMAS a las alegaciones de CC.OO., emitido con fecha 11 de enero de 2023.

- Tercera versión del proyecto de decreto.

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo de 13 enero de 2023.

- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad, fechado el 23 de enero de 2023, con la conformidad del abogado general.

- Versión definitiva del proyecto de decreto.
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo de 26 de enero de 2023.
- Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno sobre el acuerdo adoptado en la reunión de 1 de marzo de 2023, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

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

Sobre el concepto de reglamento ejecutivo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), recogiendo su doctrina anterior expuesta en las sentencias de 25 de junio de 2009, (Rec. 992/2007), y de 19 de marzo de 2007 (Rec. 1738/2002),

afirma que *«para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, resulta necesario distinguirlos llamados "reglamentos ejecutivos" de los "reglamentos organizativos"»*.

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

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

manera en la estructura administrativa (STS de 27 de mayo de 2002, Rec. 666/1996).

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

Así, si bien desde un punto de vista material el carácter ejecutivo del proyecto de decreto resulta por su contenido cuando menos dudoso al ser esencialmente organizativo, desde un plano formal estaríamos ante una disposición que ejecuta una expresa habilitación legal contenida en el artículo 18 de la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. En ese sentido, bien tradicionalmente los estatutos de entes y organismos de carácter público ha quedado al margen del dictamen del Consejo de Estado o de los órganos consultivos autonómicos, como es muestra los del Hospital de Fuenlabrada que ahora se proyectan modificar, es lo cierto

que existe un mayor sometimiento a este trámite. Ejemplo de ello son los recientes dictámenes del Consejo de Estado de 12 de enero de 2023, sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Espacial Española, o el de 21 de julio de 2022, relativo al proyecto de real decreto de aprobación de los estatutos del Centro de Formación de la Policía Nacional.

Así, la concepción más amplia del carácter ejecutivo de los reglamentos y, por ende, su sometimiento al dictamen de los órganos consultivos superiores, implica, sin duda, una mayor garantía de legalidad y seguridad jurídica-

En ese sentido, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado, o del órgano consultivo autonómico que corresponda, en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así las sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 3805/2015) y la antes reseñada de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), que dice: *“conviene hacer hincapié en la singular relevancia de la intervención del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, mediante la emisión de dictamen preceptivo. Tal intervención constituye una garantía de naturaleza preventiva que tiene por objeto asegurar en lo posible el sometimiento de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria a la ley y el Derecho que proclama el artículo 103.1 CE, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración.*

De hecho su función consultiva se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante,

así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, como señala el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (STS de 24 de marzo de 2009, Rec. 3563/2005).

Por consiguiente, la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de una disposición general debe reputarse un vicio sustancial que determina la nulidad de pleno derecho de la disposición general que lo padezca, tal y como ha reiterado nuestra jurisprudencia (SSTS de 17 de julio de 2009, Rec. 1031/2007, de 24 de noviembre de 2009, Rec. 11/2006, y de 1 de junio de 2010, Rec. 3701/2008, entre otras)."

También el Consejo de Estado en su Dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando *«su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”»*.

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

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

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

Encontrándonos ante un proyecto de decreto eminentemente organización, la competencia para su aprobación vendría informada por la potestad auto-organizadora de la Comunidad de Madrid reconocida en el artículo 26.1.1 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que consagra su competencia exclusiva en materia de "*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*", y así prevé nuestra Constitución en su artículo 148.1.1.a donde señala como primera competencia que pueden asumir las Comunidades Autónomas la «organización de sus instituciones de auto-gobierno»,.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia núm. 243/1994, señala: *“Es cierto que, cuando una Comunidad Autónoma posee las competencias ejecutivas sobre una determinada materia, tiene también, en virtud de sus potestades organizatorias y de la libre fijación de su política ejecutiva, la competencia para dictar las normas de organización y funcionamiento interno de los servicios administrativos a los que encomienda la realización de esta ejecución, sin perjuicio, naturalmente, de las competencias básicas que el art. 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado. Como ha reiterado este Tribunal, en la función ejecutiva reservada a las Comunidades Autónomas debe entenderse incluida la potestad de dictar disposiciones o reglamentos internos de organización de los correspondientes servicios administrativos”*.

Por su parte, el artículo 149.1.18 de nuestra Constitución atribuye 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.

En ejercicio de sus competencias, el artículo 1 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, prevé que esta, de acuerdo con la legislación básica del Estado y en cumplimiento de lo señalado en los artículos 39 y 40 de su Estatuto de Autonomía, podrá crear, para la prestación de determinados servicios públicos o el ejercicio de actividades que coadyuven a su realización.

En este punto se ubica la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, cuyo artículo 18 procede a la “*creación de la Empresa Pública con forma de Entidad de Derecho Público Hospital de Fuenlabrada*”; indicándose en el apartado 2 de tal precepto que los Estatutos de la Entidad de Derecho Público "Hospital de Fuenlabrada serán aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno y contendrán, entre otras previsiones, la determinación de sus órganos de gobierno, dirección, participación y control, las competencias y funciones que se le encomienden, el patrimonio que se le asigne para el cumplimiento de sus fines, los recursos económicos, el régimen relativo a los recursos humanos, patrimonio y contratación, el régimen presupuestario, económico-financiero, de intervención, control financiero y contabilidad”.

En desarrollo de esta previsión legal se aprobó el Decreto 196/2002, de 26 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los Estatutos del Ente Público "Hospital de Fuenlabrada" (Decreto 196/2002, en lo sucesivo), cuya modificación ahora se pretende.

A lo expuesto se une que el objeto del Ente Público “Hospital de Fuenlabrada” es la gestión de ese centro sanitario y prestar asistencia sanitaria especializada a las personas incluidas en su ámbito

geográfico, siendo competencia de la Comunidad de Madrid la gestión de los servicios sanitarios dentro de la legislación básica y coordinación del Estado, conforme al artículo 149.1.16^a. En esa legislación básica se encuentra la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, cuyo artículo único faculta a las Comunidades autónomas a determinar las formas jurídicas y régimen jurídico de las entidades de naturaleza y titularidad pública que lleven a cabo la gestión de los servicios y establecimientos sanitarios de protección de la salud y de atención sanitaria.

Determinada la existencia de título habilitante para la aprobación de los estatutos del ente público, el rango normativo es el procedente en tanto el ya citado artículo 18 de la Ley 13/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, así lo dispone, lo que lleva necesariamente también a ser ese el rango normativo que requiere la modificación que ahora se pretende.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea” y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*.

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

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

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

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa,

contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la MAIN.

El Plan Normativo para la XII legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, no incluye el proyecto de decreto que venimos analizando.

A este respecto, la MAIN intenta motivar la necesidad del nuevo decreto modificativo diciendo *“que responde a nuevas necesidades no previstas cuando se elaboró el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XII Legislatura, especialmente como consecuencia de las modificaciones habidas tras la aprobación del Decreto 66/2022, de 20 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 88/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid”*.

Sería conveniente un mayor esfuerzo en la justificación de la necesidad de la norma proyectada dado que ampararla en la necesidad de adaptación a la nueva estructura de la Consejería de Sanidad, sujeta a constantes modificaciones, resulta escasamente convincente.

Respecto a la evaluación ex post de la norma, no se hace mención alguna en la MAIN. Al no estar recogido el proyecto que nos ocupa en el Plan Normativo, donde debiera preverse la necesidad o no de esa valoración, debe ser la memoria donde se analice su procedencia.

Si bien es cierto que la evaluación normativa prevista en el artículo 130 de la LPAC, ha sido declarada contraria al orden constitucional en la STC 55/2018, antes citada, por lo que solo

resultaría aplicable en defecto de normativa específica en la materia en la Comunidad de Madrid, hemos visto que el Decreto 52/2021 sí contempla la previsión de una evaluación ex post, aunque, no lo hace con la claridad que habría sido deseable, dado que parece limitarlo a su previsión en el Plan Normativo. No obstante, considerando que la norma proyectada no está contenida en el Plan Normativo de la XII Legislatura, que por otra parte, no contiene mención alguna a dicha evaluación de las 126 propuestas normativas contenidas, resulta ineludible determinar su procedencia o no.

Como ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 480/22 y 492/22 de 19 de julio, el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, ello no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión.

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

La Memoria explica que la norma proyectada no ha sido sometida al trámite de consulta pública *“ya que al tratarse de una modificación que pretende adaptar el decreto a la normativa vigente, la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios y regula aspectos parciales de la materia”*.

Sin duda, atendiendo al contenido del proyecto, la justificación relativa a la omisión del trámite es suficiente y se encuentra amparada por lo dispuesto en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 60.4 de la LTPCM.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad ostenta competencia en la materia conforme lo establecido en artículo 15 b) del Decreto 1/2022, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad.

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

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

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

No obstante, en cuanto al contenido de la propuesta, el análisis que se hace es muy somero, limitándose a señalar en materia presupuestaria que *“se adapta el contenido del decreto a la regulación dada a la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda*

de la Comunidad de Madrid, por la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Se sustituye así, la referencia al Programa de Actuación, Inversiones y Financiación, por la elaboración de un presupuesto de explotación y un presupuesto de capital”. A este respecto se echa en falta una mayor precisión en la explicación en cada una de los artículos de los estatutos que se pretenden modificar.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En cuanto al impacto presupuestario, destaca la Memoria que carece de impacto presupuestario. Si bien no explicita esa afirmación, el informe de la Dirección General de presupuestos señala en su informe: *“El proyecto normativo tiene un carácter meramente organizativo y no supone un incremento de gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previsto en la ley de presupuestos para 2022, ni compromete fondos de ejercicios futuros”.*

En cuanto al impacto económico, la Memoria dice: *“la aprobación del decreto no conlleva impacto económico en el mercado, ya que sus efectos se circunscriben a la organización de la estructura interna del ente público «Hospital de Fuenlabrada”.*

La Memoria también analiza el efecto de la norma sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, señalando: *“carece de impacto en la unidad de mercado, ya que no incide en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, ni en la libre circulación de los bienes y servicios en el territorio nacional, ni tampoco en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, en los términos establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado”.*

La Memoria también realiza la detección de cargas administrativas para determinar que como consecuencia de la

naturaleza de la modificación propuesta, el proyecto no conlleva cargas administrativas para los ciudadanos ni para las pymes.

La Memoria contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021] por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad. Se incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Sobre el particular la Memoria indica que, el proyecto normativo no genera impacto en este ámbito tal como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe.

Consta asimismo el examen del impacto por razón de género y el de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 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, exponiendo que carece de impacto.

Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja que proyecto normativo no implica ningún impacto, ni discriminación alguna por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad, dando cumplimiento a lo que establecen la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid y la Ley

2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

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

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

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, con fecha 15 de noviembre de 2022 se ha emitido el informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De otra parte, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, el 23 de enero de

2023 se emitió el informe por el Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, formulando diversas observaciones al proyecto, una de ellas de carácter esencial, e las cuales se han atendido, según resulta de la Memoria.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se ha evacuado informe sin observaciones por las distintas secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, salvo que el órgano promotor de la norma sea la propia secretaría general técnica, como es el caso.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

En este sentido, el proyecto ha sido sometido a los trámites de audiencia e información pública realizada en el Portal de Transparencia, habiéndose incorporado al expediente la Resolución del secretario general técnico de la Consejería de Sanidad, de 29 de noviembre de 2022, por la que se acuerda someter el proyecto a los trámites de audiencia e información pública.

En el trámite de información pública solamente se han recibido alegaciones por parte del sindicato CC.OO. de Madrid, mediante

escrito fechado el día 22 de diciembre de 2022, relativas al régimen jurídico aplicable al personal del ente público cuyos estatutos se modifican, justificándose su falta de aceptación de acuerdo con el informe que se ha recabado de la Dirección General de Recursos Humanos del SERMAS.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Como hemos visto en los antecedentes de este dictamen, la norma proyectada modifica parcialmente el Decreto 196/2002, de 26 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los Estatutos del Ente Público "Hospital de Fuenlabrada".

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

El proyecto, como ya hemos adelantado, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por un único artículo y una disposición final.

La parte expositiva cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). De esa manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Asimismo, y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la fórmula de promulgación con referencia al dictamen de este órgano consultivo.

De igual modo, la parte expositiva del proyecto contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, en línea con el criterio mantenido en otras ocasiones por esta Comisión Jurídica Asesora, a la hora de mencionar dichos trámites bastaría con referir los más relevantes.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, se recoge un único artículo, lo que es conforme con los decretos aprobatorios de estatutos o sus modificaciones. En ese artículo se dispone que los Estatutos del Ente Público Hospital de Fuenlabrada, aprobados por el Decreto 196/2002, de 26 de diciembre, quedan modificados según sus catorce apartados.

El apartado uno viene a modificar el régimen jurídico aplicable al Ente Público, una vez que la legislación a la que se remite el artículo estatutario a modificar se encuentra en su mayor parte derogada, actualizando así esa referencia a la legislación vigente, disponiendo: *«el ente público “Hospital de Fuenlabrada”, se regirá por las disposiciones de la Ley 13/2002, de 20 de diciembre. Asimismo, se regirá por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y demás normas de carácter reglamentario dictadas para su desarrollo y ejecución; por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; por la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y por la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de*

Madrid y demás de general aplicación, en cuanto a su régimen económico y financiero».

El apartado dos modifica el artículo 7 de los Estatutos adaptando la composición del consejo de administración a la vigente estructura de la Consejería de Sanidad establecido en el Decreto 1/2022, de 19 de enero.

Los apartados tercero, cuarto y quinto adaptan el artículo 8 estatutario a la regulación dada a la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, por la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas sustituyendo la referencia al Programa de Actuación, Inversiones y Financiación, por la elaboración de un presupuesto de explotación y un presupuesto de capital.

El apartado seis modifica el artículo 11, estableciendo una previsión de sustitución para el vicepresidente del ente, que no se recoge en la redacción original.

El apartado siete responde a la misma finalidad que el apartado tercero al hacer referencia al presupuesto de explotación y el presupuesto de capital.

El apartado ocho modifica el apartado 3 del artículo 16 relativo a la persona que actuará como secretario de la Comisión Consultiva, precisando que será el secretario general técnico de la Consejería de Sanidad y prevé la delegación en otra persona que preste servicios en la Consejería de Sanidad.

El apartado nueve viene a modificar el artículo 23 relativo a las operaciones de crédito, a fin de adaptarlo a la reforma de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre. En concreto se acoge lo establecido en el artículo 91.2 de la citada ley, en la redacción dada por el artículo 2.3

de la Ley 6/2013, de 23 de diciembre, que establece: *“Los Organismos Autónomos, las Empresas Públicas y demás Entes que se clasifiquen en el sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, y el resto de Organismos Autónomos, Entidades públicas empresariales, Sociedades Mercantiles y demás Entes de Derecho público dependientes de la Comunidad de Madrid, incluidas en el subsector sociedades no financieras públicas, podrán realizar operaciones de crédito a lo largo del ejercicio, en coordinación con la ejecución de la política financiera y del régimen que para las operaciones de carácter económico y financiero establezca la Consejería competente en materia de Hacienda”.*

El décimo apartado modifica el artículo 25, suprimiendo el programa de actuación, inversión y financiación, recogiendo el presupuesto de explotación y el presupuesto de capital, de acuerdo con la vigente redacción del artículo 79 de la citada Ley 9/1990, de 8 de noviembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, al que se remite.

El apartado once suprime al artículo 26, que queda refundido en el 25.

El apartado doce da nueva redacción al artículo 27 que determina el contenido y forma de elaboración del presupuesto de explotación y de capital, siguiendo lo previsto en el citado artículo 79 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre. Cabe señalar que, dado el objeto de este artículo, bien podía recogerse en un segundo apartado del artículo 25 dejando sin contenido el artículo 27.

El apartado trece se limita a modificar el artículo 28.1, haciendo remisión a la legislación vigente en materia de contratación pública.

El apartado catorce introduce una modificación meramente formal al sustituir en el artículo 34.2 la mención al consejero de Hacienda por el consejero competente en materia de Hacienda.

El proyecto de decreto concluye con una disposición final donde se establece su entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el *“Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*, sin atender al plazo general de 20 días de *vacatio legis* previsto en los artículos 51.3 de la Ley 1/1983 y 2.1 del Código Civil.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005, ello no obstante, resultaría necesaria una revisión del uso de las mayúsculas, así, las leyes generales de presupuestos, referidas con carácter general, deben escribirse con minúscula

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, ninguna de ellas esencial, procede someter al Consejo de Gobierno el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 196/2002, de 26 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por

el que se aprueban los Estatutos del Ente Público “Hospital de Fuenlabrada”.

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

Madrid, a 23 de marzo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 154/23

Excmo. Sr. Consejero de Sanidad

C/ Aduana nº 29 - 28013 Madrid