

A.G.- 100/2022
S.G.C.- 194/2022
S.J.C.S.- 242/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe relativa al **Proyecto de Orden, del Consejero de Sanidad, por la que se actualiza el Catálogo de Material Ortoprotésico, en su Anexo I y Anexo II, aprobado mediante el Decreto 84/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el Catálogo de Material Ortoprotésico de la Comunidad de Madrid, se regula el procedimiento de obtención de la prestación ortoprotésica y las ayudas por gastos de desplazamiento fuera de la Comunidad de Madrid, con fines asistenciales.**

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 3 de octubre de 2022, viene acompañada de la siguiente documentación:

- Proyecto de Orden (versión fechada el día 9 de junio de 2022).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (sin fecha ni firma).
- Informe de la Viceconsejería de Humanización Sanitaria de la Consejería de Sanidad, de 24 de junio de 2022.
- Escrito de la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria y Salud Pública, de 23 de junio de 2022, por el que no se formulan observaciones al texto del Proyecto.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 29 de junio de 2022.
- Proyecto de Orden (versión fechada el día 28 de julio de 2022).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión fechada el 3 de agosto de 2022), rubricada el día 4 del mismo mes y año por el Viceconsejero de Asistencia Sanitaria y Salud Pública, por delegación del Viceconsejero de Gestión Económica.
- 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, sin fechar.
- 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 9 de agosto de 2022.
- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de igual fecha.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 16 de agosto de 2022.
- Informe de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 9 de septiembre de 2022.
- Certificado del Secretario de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 9 de septiembre de 2022.
- Proyecto de Orden (versión fechada el día 3 de agosto de 2022).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión fechada el 29 de agosto de 2022), rubricada el día 30 del mismo mes y año por el Viceconsejero de Asistencia Sanitaria y Salud Pública, por delegación del Viceconsejero de Gestión Económica.

- Resolución del Viceconsejero de Gestión Económica de la Consejería, de Sanidad, de 1 de agosto de 2022, por la que se somete a trámite de audiencia e información pública el proyecto de orden del Consejero de Sanidad, por la que se actualiza el catálogo de material ortoprotésico, en su Anexo I y Anexo II, aprobado mediante el Decreto 84/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el catálogo de material ortoprotésico de la Comunidad de Madrid, se regula el procedimiento de obtención de la prestación ortoprotésica y las ayudas por gastos de desplazamiento fuera de la Comunidad de Madrid, con fines asistenciales.
- Escrito de alegaciones de la Asociación Nacional de Amputados de España, sin fechar.
- Escrito de alegaciones de la Asociación de Ortesistas Protesistas de Madrid-Castilla La Mancha, de 15 de septiembre de 2022.
- Escrito de ampliación de alegaciones de la Asociación de Ortesistas Protesistas de Madrid-Castilla La Mancha, de 20 de septiembre de 2022.
- Escrito de alegaciones de ASPACE Madrid, sin fechar.
- Escrito de alegaciones de la Confederación Española de Familias de Personas Sordas (FIAPAS), de 20 de septiembre de 2022.
- Escrito de alegaciones de la Sociedad Centro de Rehabilitación y Medicina Física, de 20 de septiembre de 2022.
- Proyecto de Orden (versión fechada el día 7 de septiembre de 2022).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión fechada el 26 de septiembre de 2022), rubricada el día 27 del mismo mes y año por el Viceconsejero de Asistencia Sanitaria y Salud Pública, por delegación del Viceconsejero de Gestión Económica.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 30 de septiembre de 2022.

A los anteriores antecedentes, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El Proyecto de Orden sometido a Informe (Proyecto, en lo sucesivo) tiene por objeto actualizar el Catálogo de Material Ortoprotésico de la Comunidad de Madrid, a través de la modificación del Decreto 84/2021, de 30 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el Catálogo de Material Ortoprotésico de la Comunidad de Madrid, se regula el procedimiento de obtención de la prestación ortoprotésica y las ayudas por gastos de desplazamiento fuera de la Comunidad de Madrid, con fines asistenciales (Decreto 84/2021, en adelante).

Según expresa su propia parte expositiva:

“Con la presente orden se incorpora al Catálogo de Material Ortoprotésico las prótesis externas de miembro superior y miembro inferior, ortoprótesis para agencias, añade una silla de ruedas manual autopropulsable no plegable (rígida), SRM 030D, elimina en las indicaciones clínicas de las sillas de ruedas si son de uso en exteriores o interiores y modifica algunos accesorios para las sillas de ruedas; añade productos para la terapia del linfedema; actualiza las indicaciones clínicas en algunas ortesis de columna vertebral y de miembro inferior, así como ciertos cojines para prevenir las úlceras por presión; incluye el título del grupo 04 48, equipo para el entreno del movimiento, la fuerza y el equilibrio, así como sus indicaciones; agrega como servicio prescriptor al Servicio de Angiología y Cirugía Vasculuar para el grupo de calzados ortopédicos, al Servicio de Oncología Médica para las prótesis de mama y a los Servicios de Medicina Interna y Neurocirugía para la prescripción del producto SRA 000J; vincula la financiación de los audiófonos y de los moldes adaptadores a programas de detección precoz, tratamiento completo y seguimiento de la hipoacusia, así como al estilo de vida de los pacientes menores de 26 años; elimina del Catálogo las prótesis estéticas de

miembro inferior y prótesis estéticas y no funcionales del miembro superior, así como la supresión de los encajes tibiales y encajes femorales, añadiendo componentes generales de prótesis tanto de miembro superior como de miembro inferior. Finalmente, se actualizan las incompatibilidades de prescripción de determinados artículos en relación con la prestación ortoprotésica que habrán de tenerse en cuenta en el momento de la prescripción”.

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 un artículo único, dividido a su vez en diecisiete apartados, así como de una disposición final única.

En cuanto a su contenido, los diecisiete apartados detallan las modificaciones introducidas en los Anexos I y II del Decreto 84/2021.

Entre otros cambios, y según destaca el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 30 de septiembre de 2022, se incorporan al catálogo las prótesis externas de miembro superior e inferior, se añaden productos para la terapia del linfedema y se actualizan las indicaciones clínicas en algunas ortesis de columna vertebral y de miembro inferior.

Asimismo, se agrega como servicio prescriptor al Servicio de Angiología y Cirugía Vasculare para el grupo de calzados ortopédicos, al Servicio de Oncología Médica para las prótesis de mama y a los Servicios de Medicina Interna y Neurocirugía para la prescripción del producto SRA 000J.

Por lo demás, la disposición final única determina que el Proyecto entrará en vigor 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 los apartados 4 y 5 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, así como la coordinación hospitalaria en general.

Dentro de este marco competencial, el artículo 7 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (Ley 16/2003, en lo sucesivo), señala que el catálogo de prestaciones del Sistema Nacional de Salud tiene por objeto garantizar las condiciones básicas y comunes para una atención integral, continuada y en el nivel adecuado de atención. Dicho catálogo comprenderá, entre otras prestaciones, la prestación ortoprotésica.

En conexión con este precepto, el artículo 17 de la Ley 16/2003 define la prestación ortoprotésica como *“la utilización de productos sanitarios, implantables o no, cuya finalidad es sustituir total o parcialmente una estructura corporal, o bien de modificar, corregir o facilitar su función. Comprenderá los elementos precisos para mejorar la calidad de vida y autonomía del paciente”*.

Según dicho artículo, la prestación ortoprotésica se facilitará por los servicios de salud o dará lugar a ayudas económicas, en los casos y de acuerdo con las normas que reglamentariamente se establezcan por parte de las Administraciones sanitarias competentes.

Esta definición viene recogida, asimismo, en el anexo VI del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización (Real Decreto 1030/2006, en adelante).

Este anexo desarrolla el contenido la prestación ortoprotésica, de forma que la cartera común de servicios de prestación ortoprotésica vendría a comprender:

a) Los implantes quirúrgicos, que forman parte de la cartera común básica de servicios asistenciales, en la que también se incluyen las ortoprótesis externas de uso en pacientes ingresados; y

b) Las ortoprótesis externas de dispensación ambulatoria, que son integrantes de la cartera común suplementaria. Están constituidas por las prótesis externas, las sillas de ruedas, las ortesis y las ortoprótesis especiales.

Este anexo VI se ha visto modificado tanto por la Orden SCB/45/2019, de 22 de enero, por la que se modifica el anexo VI del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, se regula el procedimiento de inclusión, alteración y exclusión de la oferta de productos ortoprotésicos y se determinan los coeficientes de corrección (Orden SCB/45/2019, en lo sucesivo); como por la Orden SCB/480/2019, de 26 de abril, por la que se modifican los anexos I, III y VI del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización.

En lo que ahora nos interesa, la redacción introducida por la Orden SCB/45/2019 en el Anexo VI del Real Decreto 1030/2006 confiere a las Comunidades Autónomas una serie de habilitaciones.

Así, en cuanto a la habilitación normativa para que la Comunidad de Madrid pueda establecer su propio catálogo de prestaciones ortoprotésicas, el apartado 3.2 del Anexo VI del Real Decreto 1030/2006 indica que *“los responsables de prestación ortoprotésica establecerán sus respectivos catálogos que contendrán, al menos, los tipos de productos del catálogo común al que se refieren los apartados 6, 7, 8, 9 y 10”*.

Dentro de este marco jurídico, la Comunidad de Madrid dictó el ya citado Decreto 84/2021, con la finalidad de establecer su propio catálogo de material ortoprotésico, indicando su parte expositiva que *“en cuanto al Catálogo de Material Ortoprotésico, significar que la Comunidad de Madrid en la actualidad no dispone de*

un catálogo propio por lo que ha estado aplicando el Catálogo de Prestación Ortoprotésica del extinto Instituto Nacional de la Salud. En consecuencia, procede que, en cumplimiento de la mencionada normativa, mediante este Decreto la Comunidad de Madrid establezca su propio catálogo de material ortoprotésico, incorporando los tipos de productos que constituyen el catálogo común para sillas de ruedas, ortesis y ortoprótesis especiales, así como los correspondientes a prótesis externas distintas de miembros; añadiéndose a continuación que “para completar el catálogo común en lo que se refiere al resto de prótesis externas, de miembro superior e inferior una vez que estas sean objeto de actualización por el ministerio competente en materia de sanidad, se incorporarán al Catálogo de Material Ortoprotésico de la Comunidad de Madrid, manteniéndose hasta ese momento aquellas prótesis externas de miembro superior e inferior contempladas en el citado Catálogo de Prestación Ortoprotésica del extinto Instituto Nacional de la Salud.”

La citada actualización ha tenido lugar mediante la Orden SND/44/2022, de 27 de enero, por la que se remoja, en lo relativo al catálogo común de prótesis externas de miembro superior y miembro inferior, ortoprótesis para agencias, sillas de ruedas, ortesis y productos para la terapia del linfedema, el Anexo VI del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización (Orden SND/44/2022, en adelante), cuya disposición adicional primera habilita expresamente a las Comunidades Autónomas para, en un plazo de seis meses a contar desde su entrada en vigor, adaptar sus respectivas carteras de servicios a lo dispuesto en la misma.

De lo expuesto cabe afirmar que la Comunidad de Madrid tiene competencia para actualizar el Catálogo de Material Ortoprotésico de la Comunidad de Madrid.

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.”

Por otro lado, sobre la cuestión del rango normativo, la articulación jurídica proyecta realizarse en el presente caso por medio de Orden del Consejero de Sanidad, al amparo de las competencias atribuidas por 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, en virtud del cual, el Consejero de Sanidad es el órgano de la Comunidad de Madrid al que se le atribuyen competencias relativas a “*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).

Hay que tener en cuenta también la habilitación para el dictado de la Orden que supone la disposición final segunda del Decreto 84/2021, la cual expresa que *“la actualización del Catálogo de Material Ortoprotésico del Anexo I, de las indicaciones clínicas e incompatibilidades de determinados artículos incluidos en la prestación ortoprotésica establecidas en el Anexo II y de los importes establecidos en el Anexo III, se efectuará por orden del consejero competente en materia de sanidad”*.

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 modificar los anexos del Decreto 84/2021, en virtud de la habilitación conferida por su disposición final primera.

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 concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

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

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 MAIN, *“se ha omitido el trámite de consulta pública previo a la elaboración de la presente orden de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, al entender que concurren alguna de las causas enunciadas en el citado artículo para omitir el trámite de consulta pública, dado que carece de impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios”*.

El Proyecto ha sido elaborado por la Viceconsejería de Gestión Económica, 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, la cual responde al modelo de *“Memoria Ejecutiva”*, toda vez que según expresa ella misma: *“de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o éstos no son significativos”*.

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”*.

Se observa, en este punto, que se han elaborado diferentes memorias ejecutivas, incorporando, a las sucesivas versiones, los trámites que se han ido realizando a lo largo del 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 de 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.

Se acompaña en el expediente el Informe emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021.

Con arreglo al artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, debe emitirse Informe por el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

A este respecto, consta en el expediente certificado de la Secretaría de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid acreditativo de la existencia de informe favorable en relación con el Proyecto analizado, habiéndose incorporado, asimismo, el Informe propiamente dicho.

De igual manera, consta el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, según lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022.

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 Ficha de Resumen Ejecutivo de la MAIN, el precitado trámite de audiencia e información pública “*se realiza entre el 1 y el 21 de septiembre con objeto de obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse mediante la participación activa de los potenciales destinatarios de esta norma*”; habiendo formulado observaciones las asociaciones y organizaciones referenciadas en los Antecedentes de Hecho del presente Dictamen.

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).

Con carácter previo, resultaría conveniente revisar el Título de la Orden proyectada, en cuanto se alude expresamente a las partes del Decreto 84/2021 que

son objeto de modificación (Anexo I y Anexo II), lo que vendría a contravenir la directriz 53 en cuanto afirma que *“el título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado. En ningún caso deberán figurar en el título los artículos o partes de la disposición que resultan modificados, aunque podrá incluirse la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce cuando esta se refiera a aspectos concretos de la norma que modifica. Si se trata de disposiciones de prórroga o de suspensión de vigencia, deberá reflejarse explícitamente esta circunstancia en el título de la disposición.*

La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo...por el/la que se modifica el/la...» (énfasis añadido).

A la vista de esta directriz, debería eliminarse del Título del Proyecto la referencia al Anexo I y al Anexo II del Decreto 84/2021, sin perjuicio de la posibilidad de incluir una referencia al contenido esencial de la novación introducida.

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, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Ello no obstante, consideramos que esta parte expositiva no ilustra con la debida claridad acerca de la finalidad de la norma (según la MAIN, *“actualizar el Catálogo de Material Ortoprotésico del Servicio Madrileño de Salud a partir de la Orden SND/44/2022, de 27 de enero”*); siendo que los antecedentes contenidos en los párrafos segundo y tercero no confieren una perspicuidad absoluta al respecto.

En todo caso, se recomienda aclarar, siquiera en la MAIN, si todas las propuestas de la Comisión de Apoyo y Seguimiento de la Prestación Ortoprotésica de la Comunidad de Madrid incorporadas al Proyecto se han realizado a la vista del contenido de la Orden SND/44/2022, o bien si se ha incorporado alguna relacionada con productos no afectados por la nueva norma estatal (por ejemplo, y sin ningún ánimo totalizador, este Servicio Jurídico no encuentra en la Orden SND/44/2022 referencia alguna al grupo *“12 24 Accesorios para sillas de ruedas”*, mencionado en el

apartado dos del artículo único del Proyecto; al grupo “06 03 Ortesis de columna vertebral”, contenido en el apartado tres; o al grupo “04 33 Productos de apoyo para la prevención de las úlceras por presión (Productos antidecúbitos)”, referenciado en el apartado ocho).

En esta misma línea, no resultaría baladí ahondar en el contenido de las modificaciones introducidas, ya que ni la enumeración del párrafo cuarto de la parte expositiva, ni el contenido de la MAIN, nos permiten conocer las razones teleológicas que subyacen bajo las actualizaciones incorporadas.

Por lo demás, debemos hacer las siguientes observaciones de índole formal.

En el primer párrafo de esta parte expositiva, la alusión al Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, debe realizarse correctamente al Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, de acuerdo con la directriz 73, según la cual “*la cita deberá incluir el título completo de la norma: TIPO (completo), NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA y NOMBRE*”.

En el tercer párrafo, no es necesario citar el título completo del Decreto 84/2021, ya mencionado en el segundo párrafo, a la vista de lo dispuesto en la directriz 80: “*La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.*” (énfasis añadido).

En el quinto párrafo, se asevera que “*resulta necesario establecer un procedimiento ágil y sencillo*”, siendo que el Proyecto analizado no contiene ninguna previsión de índole procedimental, por lo que debe aclararse este extremo.

En este mismo párrafo, y desde una perspectiva gramatical, la referencia a la “orden” SND/44/2022 debe hacerse en mayúscula, por mor de lo dispuesto en el apéndice V de las Directrices.

Por lo demás, se pone de manifiesto que, a juicio de esta Abogacía General, se cumple con la exigencia prevista en el artículo 129 de la Ley 39/2015, al justificarse en la parte expositiva 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”.*

Por último, debe añadirse la omisión de fórmula promulgatoria, lo que requiere una corrección del Proyecto, al no resultar el mismo respetuoso, en este punto, con la directriz 16.

II.- En cuanto a la parte dispositiva, procede valorar ahora si el Proyecto que examinamos se acomoda al ordenamiento jurídico aplicable, bajo la premisa de que nos encontramos ante una norma de contenido eminentemente técnico y con un sustrato jurídico muy residual.

En todo caso, la directriz 54 sostiene, en sede de disposiciones modificativas, que “*los artículos se numerarán con ordinales escritos en letras y se destacarán tipográficamente. «Artículo tercero. Modificación del Real Decreto...»*”; lo que nos compele a indicar que el título del artículo único del Proyecto debe resaltarse tipográficamente.

Por otra parte, el Proyecto remitido no se adecúa plenamente a la directriz 57, la cual reproduce el siguiente tenor literal:

“57. Modificación simple. En el caso de que la disposición modifique una sola norma, contendrá un artículo único titulado. El texto marco se insertará a continuación. Si la modificación afecta a varios preceptos de una sola norma, el artículo único se dividirá en apartados, uno por precepto, en los que se insertará como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, sin especificar el título de la norma, que ya se especifica en el párrafo introductorio. Estos apartados se numerarán con cardinales escritos en letra (uno, dos, tres...).

Ejemplos:

a) Artículo único. Modificación del Real Decreto 61/2003, de 17 de enero, por el que se crea la Comisión Nacional para la candidatura de Zaragoza como sede de una Exposición Internacional en el año 2008.

El párrafo d) del artículo 5.1 del Real Decreto 61/2003, de 17 de enero, por el que se crea la Comisión Nacional para la candidatura de Zaragoza como sede de una Exposición Internacional en el año 2008, queda redactado en los siguientes términos:

«d) Tres representantes del Consorcio «Proexpo Zaragoza 2008».

b) Artículo primero. Modificación del Real Decreto 1472/2000, de 4 de agosto, por el que se regula el potencial de producción vitícola.

El Real Decreto 1472/2000, de 4 de agosto, por el que se regula el potencial de producción vitícola, queda modificado como sigue:

Uno. Los apartados 1 y 2 del artículo 1 quedan redactados del siguiente modo:

«1. Por este real decreto se regulan las medidas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1493/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola y, en particular, las relativas al potencial de producción contempladas en el Reglamento (CE) n.º 1227/2000 de la Comisión, de 31 de mayo de 2000.

2. Las disposiciones contenidas en este real decreto relativas a plantaciones, regularización de superficies, primas de abandono y reestructuración y reconversión del viñedo serán de aplicación únicamente al viñedo destinado a la producción de uva de vinificación. Las previsiones relativas a las variedades son aplicables a todo tipo de uva. Las disposiciones que se refieren a la regulación del acceso a determinadas medidas contempladas en la organización común del mercado vitivinícola serán de aplicación a los productores de uva de vinificación, así como a las personas físicas o jurídicas, o sus agrupaciones, que procedan a la vinificación de dicha uva o a la elaboración de mosto»

Dos. El apartado 2 del artículo 5 queda redactado del siguiente modo:

«2. Las transferencias de derechos no podrán suponer en ningún caso incremento del potencial productivo vitícola. Si el rendimiento de la parcela que se va a plantar superase en más del cinco por ciento el rendimiento de la parcela de arranque, se efectuará el ajuste correspondiente.

A estos efectos, se tendrán en cuenta los rendimientos medios que figuran en el anexo I. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación actualizará, en su caso, dichos rendimientos medios una vez al año, antes del comienzo de la campaña vitivinícola, de acuerdo con las comunicaciones recibidas por las comunidades autónomas.

No obstante, el cedente podrá presentar un certificado de la comunidad autónoma competente que acredite rendimientos diferentes a los que figuran en el citado anexo, caso en el que podrán ser tenidos en cuenta para realizar el ajuste oportuno».

Al margen de la necesidad de adecuar la forma y estructura de la parte dispositiva del Proyecto, en general, a lo prevenido por esta directriz (véase el segundo

ejemplo de los contemplados en la misma), podemos incidir en las siguientes cuestiones.

En primer lugar, y tal y como se colige de lo anterior, debe adicionarse un texto marco al título del artículo único, recordando que el texto marco es aquel que *“que indica las disposiciones que se modifican y cómo se produce su modificación. Deberá expresar con claridad y precisión los datos de la parte que modifica y el tipo de modificación realizada (adición, nueva redacción, supresión, etc.)”* (directriz 55).

Asimismo, debe recordarse que, de acuerdo con la directriz 56, *“el texto de regulación es el nuevo texto en que consiste precisamente la modificación. Deberá ir separado del texto marco, en párrafo aparte, entrecomillado y sangrado, a fin de realzar tipográficamente que se trata del nuevo texto”*; siendo que en el Proyecto objeto de exégesis no se observa entrecomillado alguno.

Por lo demás, consideramos que la mención a los diferentes *“Catálogos”* no debe anteponerse a los respectivos apartados del artículo único, ya que puede generar confusión.

En fin, debe valorarse una profunda revisión ortográfica del Proyecto, de acuerdo con la directriz 102, sobre todo en lo relativo a la adición de la preceptiva puntuación final en las oraciones.

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 contenidas en el cuerpo del presente Informe.

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

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