

A.G.- 38/2022

S.G.C.- 100/2022

S.J.C.S.- 109/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe relativa al **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 11/2007, de 1 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los trastornos del comportamiento alimentario: la anorexia y la bulimia.**

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 13 de mayo de 2022, viene acompañada de la siguiente documentación:

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, última versión, de 12 de mayo de 2022 (MAIN, en lo sucesivo).
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 9 de febrero de 2022.
- Escrito de observaciones de la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria de la Consejería de Sanidad, de 11 de febrero de 2022.

- Escrito de la Viceconsejería de Humanización Sanitaria de la Consejería de Sanidad, de 16 de febrero de 2022, por el que no se formulan observaciones al proyecto de Decreto.
- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 3 de marzo 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 3 de marzo de 2022.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familias y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 7 de marzo de 2022.
- Informe 22/2022, de 11 de marzo de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.
- Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 24 de junio de 2021.
- Informe de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 17 de marzo de 2022.
- Certificado del Secretario de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 17 de marzo de 2022.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 1 de marzo de 2022, por el que no se formulan observaciones al proyecto de Decreto.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 14 de marzo de 2022.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de 3 de marzo de 2022, por el que no se formulan observaciones al proyecto de Decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 7 de marzo de 2022, por el que no se formulan observaciones al proyecto de Decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 2 de marzo de 2022, por el que no se formulan observaciones al proyecto de Decreto.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 1 de marzo de 2022.

- Escrito de observaciones de la Dirección General de Política Digital de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de 7 de marzo de 2022.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 10 de marzo de 2022.

- Resolución de la Viceconsejera de Humanización Sanitaria, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública, fechada el día 1 de abril de 2022.

- Escrito de alegaciones del sindicato Comisiones Obreras de Madrid, sin fechar.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 13 de mayo de 2022.

- Ficha de la consulta pública del proyecto de Decreto por el que se regulan la organización y funciones del Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los Trastornos del Comportamiento Alimentario: la

anorexia y la bulimia, rubricada por el Viceconsejero de Asistencia Sanitaria, con fecha de 23 de febrero de 2021.

- Resolución del Viceconsejero de Humanización Sanitaria, de 23 de febrero de 2021, por la que se solicita a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad que someta a previa consulta pública el proyecto de Decreto por el que se regulan la organización y funciones del Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los Trastornos del Comportamiento Alimentario: la anorexia y la bulimia.

A los anteriores antecedentes, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El Proyecto sometido a Informe tiene por objeto modificar el Decreto 11/2007, de 1 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los trastornos del comportamiento alimentario: la anorexia y la bulimia (Decreto 11/2007, en lo sucesivo).

Según expresa su propia parte expositiva, esta modificación obedecería a las siguientes razones:

“Motivos de técnica normativa, entre ellos dar una redacción que posibilite la permanencia de la norma aun cuando se produzcan cambios en las estructuras administrativas, así como la experiencia acumulada desde la puesta en marcha del órgano, hacen necesario llevar a cabo la presente modificación. En concreto la finalidad pretendida es que la denominación de los distintos órganos que participan en el Consejo, como consecuencia de las posibles modificaciones operadas por los sucesivos decretos de estructuras orgánicas, no afecte a su composición y, fundamentalmente, a su funcionamiento. Por otra parte, la práctica en el funcionamiento del órgano ha puesto de manifiesto la necesidad de actualizar las vocalías atendiendo a las competencias que efectivamente ostentan en relación con actuaciones en torno a los trastornos del comportamiento alimentario y simplificando su funcionamiento. Además, se introduce en

cuanto al régimen jurídico la referencia a la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.

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 por un artículo único, dividido en seis apartados, una disposición adicional única y una disposición final única.

De acuerdo con la MAIN, el artículo único modifica los artículos 2, 3, 5, 6, 7 y 10 del Decreto 11/2007.

En concreto, el apartado Uno modifica el artículo 2, con la finalidad de remitir el régimen jurídico aplicable a lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, en adelante).

Mediante el apartado Dos se procede a la modificación del artículo 3 del Decreto 11/2007 para reordenar las funciones del Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los trastornos del comportamiento alimentario: la anorexia y la bulimia (Consejo, en lo sucesivo), en aras a adaptarlas a la realidad de su funcionamiento.

La nueva redacción dada al artículo 5 por el apartado Tres del Proyecto supone adecuar la composición del Consejo a las materias y competencias que realmente tienen impacto en el desarrollo del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los trastornos del comportamiento alimentario: la anorexia y la bulimia.

El apartado Cuatro modifica el artículo 6 del Decreto 11/2007 para simplificar y agilizar la designación de los vocales; introduciendo la posibilidad de que, además de expertos, acudan invitados.

El artículo 7 es modificado por el apartado Cinco, con la finalidad de establecer las reglas de funcionamiento del Consejo.

La modificación del artículo 10, a través del apartado Seis, mantiene la vigente cláusula de no percepción de retribuciones para los miembros o asistentes, como expertos o invitados, extendiéndola a cualquier tipo de indemnización.

Por lo demás, la disposición adicional única y la disposición final única vienen referidas, respectivamente, al reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo y a la entrada en vigor del Proyecto sometido a examen.

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 (Estatuto de Autonomía, en adelante), 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.

De igual manera, la Comunidad de Madrid dispone, de conformidad con el artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en cuanto a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

Dentro de este marco competencial, el artículo 2.3.h) de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, recoge, como principio rector de la protección de la salud, la ordenación y la organización del Sistema Sanitario de la Comunidad de Madrid, el concerniente a la *“promoción del interés individual, familiar y colectivo por la salud, mediante todas aquellas acciones encaminadas a introducir hábitos de vida saludables”*.

De lo expuesto cabe afirmar que la Comunidad de Madrid tiene competencia para regular las funciones, la composición y el funcionamiento del Consejo.

Tercera.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

En cuanto a la naturaleza jurídica, el Proyecto sometido a Informe se centra, principalmente, en regular las funciones, composición y funcionamiento del Consejo, desde una perspectiva *ad intra*, esto es, focalizando la atención en la vertiente organizativa y de actuación interna de la propia Comunidad de Madrid.

Eventualmente, esta aseveración podría conducirnos a considerar que nos encontramos ante una disposición netamente organizativa.

Ahora bien, resulta pacífico afirmar que el contenido y finalidad del Proyecto trasciende del ámbito interno de la Administración, lo que nos permitiría afirmar su carácter *ad extra*.

En este punto, podemos citar la STS, de 27 de mayo de 2002, que define los reglamentos organizativos, en contraposición con los reglamentos ejecutivos, en los siguientes términos:

“La distinción entre reglamentos ejecutivos y organizativos, a la que apunta la parte recurrente, fue iniciada, no sin contradicción, por un sector doctrinal para justificar la existencia de reglamentos independientes, y continuada por la doctrina del Consejo de Estado para determinar el ámbito de la necesidad o no de dictamen de este órgano consultivo para la tramitación de las disposiciones generales. Dicha distinción fue recogida en la jurisprudencia constitucional en orden a la determinación del alcance del término legislación frente a ejecución en el marco de la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (...). Con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el término «legislación», a efectos competenciales, sólo pueden entenderse comprendidos los reglamentos ejecutivos.

Son reglamentos ejecutivos aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma. Están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como pertenecientes a la categoría de aquél «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley», cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa. Cuando la potestad ejecutiva ha sido asumida por la Comunidad Autónoma en una materia cuya legislación corresponde al Estado, aquélla comprende

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

Inciendo en esta idea, la STS de 6 de abril de 2004 (rec. 4004/01) declara que:

“(…) Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley.

La sentencia de 14 de octubre de 1997 resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquélla que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996, afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados (...)”.

La más reciente STS de 12 de noviembre de 2019 ahonda en la posible incidencia externa de normas de carácter organizativo, advirtiendo a tal efecto sobre la preceptiva realización del trámite de audiencia (trámite que, como tendremos

ocasión de analizar posteriormente, se ha materializado en el presente caso). Así, señala:

“Ahora bien, aunque en la elaboración de las disposiciones generales de carácter organizativo puede prescindirse de ese trámite de audiencia, la interpretación que de tal excepción a la regla general ha venido realizando nuestra jurisprudencia, nos obliga a indagar sobre la naturaleza, incidencia y efectos que produce la disposición general impugnada respecto de los sindicatos. Dicho de otro modo, debemos determinar la trascendencia que tiene dicha norma reglamentaria, si es sólo interna, o si también se proyecta sobre los intereses legítimos de los ciudadanos y de las organizaciones que los representan.

En este sentido, la Sentencia de 27 de mayo de 2002 (recurso de casación nº 666/1996) afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa, no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando (trámite de audiencia) si se produce la afectación de intereses en los términos indicados.

(...) De manera que, como antes señalamos, tal distinción no resulta sin más aplicable, con carácter automático, para determinar si debe o no darse audiencia previa. Debe determinarse antes si aquellos reglamentos, aún siendo organizativos, deben ser objeto de audiencia por afectar a intereses legítimos legalmente representados por determinadas entidades, toda vez que debe tomarse en consideración si se produce esa incidencia sobre los derechos e intereses de los ciudadanos en cuanto integrados en una estructura, de tal manera que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye, sin más, aunque lo hará en la mayoría de los casos, el cumplimiento del trámite de audiencia que examinamos. Al menos, a lo que obliga es a la Administración a señalar que se trata de una norma de carácter organizativo, pero sobre todo a razonar y justificar que dicha norma no tiene incidencia o trascendencia sobre los intereses de los ciudadanos y las organizaciones que los representan”.

Pese al prevalente carácter organizativo del texto sometido a consulta, según venimos indicando, la proyección de efectos *ad extra* se vislumbra con claridad, por

ejemplo, en el apartado Tres del artículo único del Proyecto, en cuanto prevé, dentro de la composición del Consejo, la presencia de vocales representativos de organizaciones empresariales, sindicatos y entidades, asociaciones e instituciones adheridas al Pacto Social; así como en el apartado Cinco del mismo artículo, que contempla la posibilidad de que expertos e invitados externos participen en las reuniones del Consejo.

No en vano, y en esta línea, el Informe 22/2022, de 11 de marzo de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, subraya el carácter *ad extra* del Proyecto, al afirmar lo siguiente:

“El proyecto de decreto objeto del presente informe modifica el Decreto 11/2007, de 1 de marzo, afirmándose, en diversos apartados de su MAIN, que se trata de un decreto «meramente organizativo». Sin embargo, de acuerdo con el criterio manifestado por la propia Abogacía General de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, en el Informe 2/2022 y la Comisión Jurídica Asesora en diversos dictámenes, como por ejemplo el Dictamen 374/13, de 18 de septiembre, Dictamen 202/2019 y Dictamen 115/2020, de 5 de mayo, a los que se refiere el informe de la Abogacía General mencionado, el proyecto de decreto excede de este carácter puramente organizativo, es decir, tiene un elemento claramente organizativo, referido a aspectos sobre la composición y el funcionamiento del órgano colegiado, sin embargo, en él participan como vocales organizaciones sindicales, empresariales y entidades y asociaciones que se han adherido al Pacto por lo que tiene efectos *ad extra*, que exceden del ámbito puramente interno de organización de la Comunidad de Madrid.”

En la misma línea los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid nº 17/2019, de 17 de enero; 368/2020, de 8 de septiembre y 462/2020, de 13 de octubre.

Por otro lado, sobre la cuestión del rango normativo, la articulación jurídica proyecta realizarse por medio de Decreto del Consejo de Gobierno.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con

el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Finalmente, también debe tenerse en cuenta que el artículo 50.2 de la Ley 1/1983 señala que adoptarán la forma de “*Decretos del Consejo de Gobierno*” las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno.

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 llevó a cabo el trámite de consulta pública en fecha 21 de mayo de 2021 mediante la publicación de la Resolución de la Viceconsejería de Humanización Sanitaria, por plazo de 15 días*”, sin que se recibiera aportación alguna.

En este punto, consta en el expediente la Resolución del Viceconsejero de Humanización Sanitaria, de 23 de febrero de 2021, por la que se solicita a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad que someta a previa consulta pública el proyecto de Decreto por el que se regulan la organización y funciones del Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los Trastornos del Comportamiento Alimentario: la anorexia y la bulimia; de cuya literalidad parece

desprenderse que el texto sometido a consulta pública no tenía por objeto la modificación del Decreto 11/2007, sino su sustitución por una norma nueva.

Esta observación se ve acrecentada gracias a la Ficha de la consulta pública del proyecto de Decreto por el que se regulan la organización y funciones del Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los Trastornos del Comportamiento Alimentario: la anorexia y la bulimia, rubricada por el Viceconsejero de Asistencia Sanitaria, con fecha de 23 de febrero de 2021, donde se afirma, en cuanto a la necesidad del proyecto, que *“resulta imprescindible dotar al Consejo del Pacto de una disposición Viceconsejería de Humanización Sanitaria reguladora con vocación de permanencia en el tiempo y con un contenido sencillo que se adapte a la práctica seguida hasta ahora”*; desechándose a continuación, como alternativa, la modificación del Decreto 11/2007 *“por cuestiones de técnica legislativa”*.

Así las cosas, pretendiendo el Proyecto analizado la modificación del Decreto 11/2007, se observa una divergencia entre su contenido y finalidad y la documentación relativa al trámite de consulta pública; de la que, como hemos visto, parece desprenderse que el texto sometido a tal trámite no pretendía la modificación, sino la creación de una nueva norma sustitutiva de la anterior.

Por tanto, consideramos imperativo aclarar en la MAIN este aspecto, en aras a acreditar, con absoluta certeza, que el texto objeto de exégesis se corresponde, en su finalidad y aspectos más sustanciales, con el sometido al trámite de consulta pública.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Constatado lo anterior, cabe reseñar que el Proyecto ha sido elaborado por la Viceconsejería de Humanización Sanitaria, 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, si bien de la documentación obrante se infiere la elaboración de diferentes memorias, se sugiere incorporar las sucesivas versiones, en aras a acreditar 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 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.

Además, se ha recabado Informe de la Oficina de Calidad Normativa de la Comunidad de Madrid, el cual fue emitido con fecha de 11 de marzo de 2022, ex. artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Por otra parte, el Decreto 52/2021 exige en su artículo 4.3 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que han formulado observaciones al Proyecto la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, la Consejería de Administración Local y Digitalización, así como la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

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, la Resolución de la Viceconsejería de Humanización Sanitaria, de 1 de abril de 2022, acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública, comprendiendo el plazo de alegaciones desde el 6 al 28 de abril, ambos inclusive; presentándose solamente alegaciones por parte del sindicato Comisiones Obreras de Madrid.

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 de la Ley Orgánica 3/1983).

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, así como sus antecedentes.

En todo caso, se debería completar esta parte expositiva aludiendo a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta el Proyecto, mediante una mención a los preceptos estatutarios en los que se fundamenta la competencia de la Comunidad de Madrid en la materia, así como a la normativa aplicable que sirve de marco jurídico, todo ello en los términos expuestos en la Consideración Jurídica Segunda del presente Informe.

De igual manera, no resultaría baladí profundizar, dentro de esta parte expositiva, en el contenido de las modificaciones proyectadas, de forma individual, en cuanto la argumentación actual ostenta un carácter totalizador y genérico.

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, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en el artículo 2 del Decreto 52/2021, 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”.

Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación - trámite de audiencia e información pública, informes de impacto social de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, el informe de la Oficina de Calidad Normativa, de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías, el Informe de la Abogacía General y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid-, de acuerdo con la Directriz 13.

En relación al preceptivo Informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, se señala que, dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión “oída” o “de acuerdo con” la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva (vid., entre otros, el Dictamen 403/19, de 10 de octubre de 2019, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

Igualmente, se echa en falta una mención, en este punto, al Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

En fin, en cuanto a la fórmula promulgatoria, se insiste en que deberá utilizarse la expresión “de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid”, o bien “oída la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid”, según, respectivamente, el Proyecto se adopte conforme a su dictamen o se aparte de él; por mor de lo dispuesto en el artículo 22.3 del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

II.- En cuanto a la parte dispositiva, procede valorar ahora si el Proyecto que examinamos se acomoda a la normativa y al bloque competencial que le sirve de cobertura, y al que anteriormente hemos hecho referencia, centrándonos en aquellos preceptos merecedores de alguna observación jurídica.

- El artículo único procede, a través de seis apartados, a modificar el Decreto 11/2007.

Sobre este particular, y con carácter general, la MAIN justifica que *“si bien es cierto que se planteó la derogación del anterior texto y la aprobación de uno nuevo en su totalidad, hay que tener en cuenta que el fundamento del Consejo es el Pacto Social aprobado en 2007, y que la aprobación de un nuevo decreto suponía introducir en su título “creación del Consejo”, lo que, desde el punto de vista de la oportunidad, carecía de lógica transcurridos más de 10 años desde la aprobación del Pacto y la correspondiente creación del Decreto”*; ahondándose sobre esta cuestión en la Ficha del Resumen Ejecutivo de la MAIN, que se pronuncia en estos términos:

“Se ha tenido en cuenta la posibilidad de no llevar a cabo regulación alguna, lo que dificulta la adaptación de la norma a la realidad de cada momento. También se ha considerado la posibilidad de derogar el Decreto vigente y regular un nuevo órgano en una norma con rango inferior, que acarrearía la tramitación de dos normas y no solo una, por lo que ambas posibilidades se han descartado.”

En este sentido, consideramos que la aprobación de una nueva norma guardaría mayor respeto a las directrices de técnica normativa, habida cuenta de que el Proyecto analizado pretende modificar la práctica totalidad de los preceptos del Decreto 11/2007 que se encuentran actualmente en vigor (a excepción del artículo 1); lo cual apriorísticamente guarda mal engarce con el pretendido carácter restrictivo que cabe predicar de las normas modificativas.

En este punto, no podemos obviar la Directriz 50, que reproduce la siguiente literalidad:

“Carácter restrictivo. 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.”

A mayor abundamiento, la justificación contenida a este respecto en la MAIN no resulta suficientemente sólida, en cuanto alude, ora a motivos de oportunidad, ora a una supuesta necesidad de tramitar dos normas distintas; motivos extrajurídicos que, a falta de una mayor profundidad, no resultarían suficientes, siempre a nuestro entender, para desplazar la regla general que impone la aprobación de una nueva norma frente a su total modificación.

Además, ha de recordarse que, según parece colegirse de la documentación obrante, el texto sometido a consulta pública no tenía por objeto la modificación del Decreto 11/2007, sino su sustitución; siendo necesario reiterar que la Ficha de la consulta pública del proyecto de Decreto por el que se regulan la organización y funciones del Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los Trastornos del Comportamiento Alimentario: la anorexia y la bulimia, rubricada por el Viceconsejero de Asistencia Sanitaria, con fecha de 23 de febrero de 2021, desecha precisamente como alternativa, contra lo dispuesto en la MAIN, la modificación del Decreto 11/2007 *“por cuestiones de técnica legislativa”*.

Por ello, y en la línea marcada por el Informe 22/2022, de 11 de marzo de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, sugerimos que se valore, en aras del principio de seguridad jurídica, así como de un mayor respeto a las reglas de técnica normativa, la aprobación de una nueva norma que evite la coexistencia del decreto originario y sus ulteriores y reiteradas modificaciones.

Finalmente, puede traerse a colación, en esta misma sintonía, la doctrina del Consejo de Estado sobre la conveniencia de la unificación normativa, cuestión que guarda cierta analogía con la problemática apuntada, y que se condensa en su Dictamen de 14 de diciembre de 1995, en los siguientes términos:

“Las ventajas de la unidad del desarrollo reglamentario de las Leyes han sido puestas de manifiesto en diversas ocasiones por el Consejo de Estado y especialmente en las Memorias de 1985 y 1989 que se recogen en la de 1990. En la primera de ellas se señalaba que "la preparación de un solo reglamento, en el que figuren el complemento y el desarrollo propios de la Ley, responde a un buen criterio de técnica normativa, ventajoso por su eficacia ordenadora y aconsejable al servicio de la seguridad jurídica"; "un buen sistema de producción de normas debe reflejar, como criterio inspirador y como hábito práctico, la tendencia a incorporar al ordenamiento jurídico, tras la ley reguladora de una determinada materia -y con más razón si la regulación pretende ser cabal y sistemática- un reglamento de ejecución único de la misma, en forma que se haga visible externamente la concepción global del bloque normativo y se asegure internamente la real coherencia de las normas y la armonía del conjunto". Añade que "la coherencia intrínseca presupuesta en la Ley, despliega sus naturales exigencias sobre el desarrollo reglamentario, de modo que la univocidad de conceptos y criterios, así como la homogeneidad interpretativa, sean predicables del reglamento en si mismo considerado y en relación con la Ley de cuyo desarrollo se trata". También expresa que "la unidad del mandato legal de desarrollo impone que las disposiciones reglamentarias sean elaboradas, primero, e interpretadas y aplicadas, después, según criterios uniformes". En la Memoria de 1989 se decía que "el ejercicio de la potestad reglamentaria, con voluntad consciente de alumbrar textos de alcance general y vocación unitaria -en la materia de que en cada caso se trate- ofrece sensibles ventajas traducidas en una directa e inmediata mejora de la claridad y calidad en el ordenamiento jurídico". Subraya también la posibilidad de que la pluralidad de reglamentos parciales afecten a los principios de igualdad y de seguridad jurídica”.

- Por lo que respecta al apartado Uno, por el que se modifica el artículo 2 del Decreto 11/2007, sería recomendable concretar y dirigir la remisión allí contenida a la subsección 1ª de la Sección 3ª (siempre dentro del Capítulo II del Título Preliminar de la Ley 40/2015), por cuanto tiene carácter básico; frente a la subsección 2ª de la misma sección, que no tiene tal carácter y se aplica exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público estatal (véase la disposición final decimocuarta de la Ley 40/2015), de forma que solo podría tener aplicabilidad en el caso que nos ocupa, eventualmente, con carácter supletorio.

- En el apartado Dos, debe sustituirse la referencia al “*Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los Trastornos del Comportamiento Alimentario*” por “*Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los trastornos del comportamiento alimentario: la anorexia y la bulimia*”; en coherencia con el título del Proyecto y el resto del articulado.

Asimismo, se observa que la principal novedad, en esta materia, radica en la eliminación de la función del Consejo consistente en la evaluación de los resultados obtenidos en su ejecución (contenida en el actual artículo 3.1.d) del Decreto 11/2007).

En cuanto a la finalidad de esta modificación, la MAIN se limita a afirmar, en abstracto, que “*la modificación del artículo 3 reordena las funciones del órgano para adaptarlas a la realidad de su funcionamiento*”, urgiendo una explicación más detallada de la modificación pretendida, en aras a conocer su verdadera finalidad y garantizar los principios de buena regulación contenidos en la legislación básica estatal.

- Por lo que respecta al apartado Tres, que aborda la modificación de la composición del Consejo (artículo 5 del Decreto 11/2007), se debería mencionar a la “*secretaría*”, entre las partes integrantes del Consejo (apartado Tres.1).

En este apartado se advierte, en comparación con la regulación vigente, una reducción de los vocales representativos de las entidades, asociaciones e instituciones adheridas al Pacto, sin que la MAIN contenga una explicación precisa al respecto, solicitándose, nuevamente y por las mismas razones ya expresadas, una mayor profundidad explicativa sobre este particular.

En lo atinente a la designación del secretario/a, se sugiere, por razones de seguridad jurídica, cambiar la referencia a “*la persona*” por “*un empleado público*”, habida cuenta de que la redacción actual parece personalizar la designación del cargo en una persona concreta.

- Desde el punto de vista del apartado Cuatro, que remoja el régimen de nombramiento de los vocales, no se vislumbran con claridad las razones de la particular forma de designación y cese de los vocales representantes de

organizaciones empresariales y sindicales, por parte de las mismas y de forma directa, sin intermediación alguna del Consejo.

En este sentido, debido al carácter administrativo de este órgano colegiado, adscrito a la Consejería de Sanidad, consideramos que el nombramiento y cese de estos vocales debería articularse formalmente, al menos, mediante resolución de la presidencia del Consejo (como sucede con los vocales determinados en la letra j) del apartado 4 del artículo 5), con independencia, claro está, de que tal nombramiento y cese se realice a propuesta de las organizaciones correspondientes; pudiéndose recordar que, de acuerdo con la normativa vigente, la designación y cese de estos vocales se produce, incluso, mediante orden del titular de la Consejería de Sanidad (artículo 6.4 del Decreto 11/2007).

- En cuanto al apartado Cinco, que contiene el nuevo régimen de funcionamiento del Consejo, la MAIN alude, en varias ocasiones, a la “*novedosa*” figura del “*invitado*” o “*persona invitada*”.

Esto no obstante, la redacción actual del artículo 7.5 del Decreto 11/2007 ya alude a la posibilidad de asistencia de hasta cinco invitados; por lo que sería recomendable ahondar en la MAIN acerca de la “*novedad*” que se pretende introducir mediante la modificación ahora aludida.

III.- Por lo demás, y como ya se ha dicho, la parte final del Proyecto consta de una disposición adicional única, que se refiere al Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno del Consejo, y de una disposición final única, que contempla la entrada en vigor de la nueva norma en consonancia con la previsión contenida en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, *in fine*, según la cual:

Con la excepción indicada en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía, las disposiciones de carácter general entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid», salvo que en ellas se disponga otra cosa.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de decreto sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de la consideración esencial y demás observaciones 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