

**A.G.- 1/2026**  
**S.G.C.- 146/2025**  
**S.J.C.S.- 347/2025**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe relativa al **proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, de ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en la Comunidad de Madrid.**

Atendiendo a lo solicitado y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se emite el siguiente

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **ÚNICO.-**

La solicitud de informe referenciada, con entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad el día 23 de diciembre de 2025, viene acompañada de la siguiente documentación<sup>1</sup>:

- Resolución de la Directora General de Investigación y Docencia por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa del proyecto de decreto de ordenación del sistema de formación sanitaria especializada de la Comunidad de Madrid, de 5 de julio de 2024; con su correspondiente Memoria, de 8 de julio de 2024, suscrita por la Viceconsejera de Sanidad.
- Certificado de la Secretaría General del Consejo de Gobierno, de 17 de julio de 2024, por el que se constata la autorización a la Consejería de Sanidad para la publicación, en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, de la consulta pública relativa al proyecto de decreto de ordenación del sistema de formación sanitaria especializada de la Comunidad de Madrid.

---

<sup>1</sup> La enumeración de la documentación sigue el orden derivado de la numeración otorgada por el órgano remitidor.

- Proyecto de decreto (primera versión, sin fechar).
  
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (primera versión), rubricada por la Directora General de Investigación y Docencia el día 23 de enero de 2025.
  
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 4 de febrero de 2025.
  
- Proyecto de decreto (segunda versión, de 18 de febrero de 2025).
  
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (segunda versión), rubricada por la Directora General de Investigación y Docencia el día 18 de febrero de 2025.
  
- Escrito de la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria de la Consejería de Sanidad, de 21 de febrero de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.
  
- Escrito de observaciones de la Secretaría General del Servicio Madrileño de Salud, de 28 de febrero de 2025.
  
- Escrito de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad, de 3 de marzo de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto desde la Subdirección General de Seguridad Alimentaria ni desde la Subdirección General de Vigilancia en Salud Pública, no habiéndose podido recoger hasta el momento las observaciones de la Subdirección de Promoción, Prevención y Educación para la Salud.
  
- Escrito de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad, de 7 de marzo de 2025, por el que se remiten las observaciones que se encontraban pendientes.
  
- Escrito de observaciones de la Dirección General de Humanización, Atención y Seguridad del Paciente de la Consejería de Sanidad, de 5 de marzo de 2025.
  
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 24 de febrero de 2025.
  
- Proyecto de decreto (tercera versión, de 17 de marzo de 2025).

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (tercera versión), rubricada por la Directora General de Investigación y Docencia el día 17 de marzo de 2025.
- Escrito de la Dirección General de Investigación y Docencia de la Consejería de Sanidad, sin fechar ni firmar, por el que se contestan a las aportaciones recibidas durante el trámite de consulta pública previa.<sup>2</sup>
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 20 de marzo de 2025.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 24 de marzo de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 1 de abril de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 3 de abril de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.
- Escrito de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 28 de marzo de 2025, por el que se concluye la necesidad de que el proyecto normativo se someta a informe de dicha dirección general.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 31 de marzo de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 28 de marzo de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

---

<sup>2</sup> Este documento se remite por duplicado (documentos núm. 17 y 45).

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 27 de marzo de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 25 de marzo de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 3 de abril de 2025, por el que se remiten las observaciones formuladas por la Viceconsejería de Universidades, Investigación y Ciencia, de fecha 31 de marzo de 2025.
- Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 8 de abril de 2025.
- Certificado de la Secretaría de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 8 de abril de 2025, en el que se hace constar que en la sesión celebrada el mismo día, se aprueba el informe relativo al proyecto de decreto.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, firmado el día 31 de marzo de 2025.
- Escrito de la Dirección General de Función Pública de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 3 de abril de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.
- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 10 de abril de 2025.
- Escrito de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 25 de marzo de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.
- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de 27 de marzo de 2025.

- 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 Asuntos Sociales, de 21 de marzo de 2025.
- Informe 13/2025, de 1 de abril, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud relativo a la petición de información de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, fechado el día 21 de abril de 2025.
- Requerimiento de informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 1 de abril de 2025.
- Requerimiento adicional de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 3 de junio de 2025.
- Proyecto de decreto (cuarta versión, de 10 de julio de 2025).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (cuarta versión), rubricada por la Directora General de Investigación y Docencia el día 10 de julio de 2025.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 21 de julio de 2025.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 21 de julio de 2025.
- Escrito de la Dirección General de Investigación y Docencia, en contestación a las aportaciones correspondientes al trámite de consulta pública previa, sin firma ni fecha.
- Escrito de la Sociedad Española de Farmacia Hospitalaria (SEFH) y la Sociedad Madrileña de Farmacéuticos de Hospital (SMFH), de 7 de agosto de 2024, por el que se formulan

alegaciones durante el trámite de consulta pública; y el correspondiente justificante de presentación, de fecha 8 de agosto de 2024.

- Escrito de ASPACE, sin fechar ni firmar, por el que se formulan alegaciones durante el trámite de consulta pública; y el correspondiente justificante de presentación fechado el día 9 de agosto de 2024.

- Proyecto de decreto (quinta versión, de 24 de julio de 2025).

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (quinta versión), rubricada por la Directora General de Investigación y Docencia el día 24 de julio de 2025.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 30 de julio de 2025.

- Proyecto de decreto (sexta versión, de 18 de agosto de 2025).

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (sexta versión), rubricada por la Directora General de Investigación y Docencia el día 18 de agosto de 2025.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 21 de agosto de 2025.

- Proyecto de decreto (séptima versión, de 28 de agosto de 2025).

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (séptima versión), rubricada por la Directora General de Investigación y Docencia el día 28 de agosto de 2025.

- Resolución de la Directora General de Investigación y Docencia, de 26 de agosto de 2025, por la que se acuerda someter al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

- Resolución de la Directora General de Investigación y Docencia, de 19 de septiembre de 2025, por la que se acuerda la ampliación del trámite de audiencia e información pública correspondiente al proyecto de decreto.

- Certificado de la Secretaría de la Mesa Sectorial de Sanidad de la Comunidad de Madrid, de 10 de octubre de 2025.
- Acta nº 8/2025 de la Mesa Sectorial constituida el 19 de diciembre de 2023, correspondiente a la reunión ordinaria celebrada el día 30 de septiembre de 2025, y rubricada el día 20 de noviembre de 2025; a la que se adjuntan los escritos de alegaciones formulados por las organizaciones sindicales presentes en la Mesa Sectorial de Sanidad.<sup>3</sup>
- Proyecto de decreto (octava versión, de 9 diciembre de 2025).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (octava versión), rubricada por la Directora General de Investigación y Docencia el día 9 de diciembre de 2025.
- Escritos de alegaciones formulados por diferentes entidades durante el trámite de audiencia e información pública.
- Correos electrónicos de la Subdirección de Formación y Acreditación Docente Sanitaria dirigidos a la Asociación de Centros y Empresas de Hospitalización Privada de Madrid; a los que se adjunta una Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo, fechada el 28 de agosto de 2025, sin firmar, así como un proyecto de decreto (séptima versión, de 28 de agosto de 2025).
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 12 de diciembre de 2025.
- Proyecto de decreto (novena versión, de 17 diciembre de 2025).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (novena versión), rubricada por la Directora General de Investigación y Docencia el día 17 de diciembre de 2025.

---

<sup>3</sup> Estos escritos se presentan por duplicado (conjuntos documentales núms. 62 y 67). De igual manera, se incorpora un conjunto documental intitulado “ALEGACIONES SINDICATOS” (núm. 63), cuyo contenido resulta parcialmente coincidente.

- Escrito de la Dirección General de Investigación y Docencia, de contestación a las aportaciones efectuadas en el trámite de audiencia e información pública correspondiente al proyecto de decreto, sin fechar ni firmar.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 22 de diciembre de 2025.

A los anteriores antecedentes, les son de aplicación las siguientes

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### PRIMERA.- FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de decreto sometido a informe (proyecto, en lo sucesivo) tiene por objeto regular la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en la Comunidad de Madrid.

Así, la parte expositiva del proyecto enmarca su finalidad en los siguientes términos:

*“El decreto viene a concretar y desarrollar, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, las previsiones contempladas en la normativa descrita, con el fin de mejorar la formación de los especialistas en Ciencias de la Salud mediante una actuación coordinada y homogénea en la gestión de la formación sanitaria especializada”.*

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN), que figura en el expediente remitido, añade que *“el principal objetivo que pretende esta norma es conseguir una actuación coordinada y homogénea en el ámbito de la formación sanitaria especializada en la Comunidad de Madrid, en aras de garantizar una mayor seguridad jurídica y eficiencia en la gestión.*

*Concretamente, la regulación proyectada garantiza la aplicación de los mismos criterios para la delimitación de funciones y responsabilidades de órganos docentes, y su reconocimiento, en todos los centros y unidades docentes de la Comunidad de Madrid, independientemente de su titularidad pública o privada.”*

Desde el punto de vista de su estructura, el proyecto que se recibe para informe consta de una parte expositiva, así como de una parte dispositiva estructurada en veintiséis artículos

contenidos en cuatro capítulos, y una parte final conformada por una disposición adicional, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

En cuanto al contenido del articulado, el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 22 de diciembre de 2025, lo sintetiza en los siguientes términos:

“En el capítulo I se establece el objeto y ámbito de aplicación de la norma, la indicación del centro directivo competente para la ordenación, promoción, coordinación, gestión y evaluación de las actividades relativas a la formación sanitaria especializada en la Comunidad de Madrid, así como una relación de principios y obligaciones en la materia, (artículos 1 a 5).

El capítulo II regula la Comisión de Formación Sanitaria Especializada de la Comunidad de Madrid, órgano colegiado asesor, adscrito a la Consejería de Sanidad, con funciones de colaboración en la coordinación institucional, así como en la organización y desarrollo de acciones encaminadas a lograr el efectivo funcionamiento en red de los centros sanitarios docentes, entre otras, en los artículos 6 a 8.

El capítulo III establece, en los artículos 9 a 14, la regulación de los órganos docentes colegiados, efectuando una habilitación a las Comisiones de Docencia para completar sus normas de funcionamiento mediante su propio reglamento de régimen interno, en su artículo 12. Asimismo, contempla la posible constitución de subcomisiones específicas al amparo de lo previsto en la normativa estatal, en el artículo 14.

En el capítulo IV, se regulan los órganos docentes de carácter unipersonal, dedicando su sección 1ª a la figura del jefe de estudios de formación especializada, sus funciones, el proceso de su designación, la evaluación de su desempeño y el reconocimiento de su labor, así como el personal de apoyo a sus funciones. La sección 2ª se dedica al tutor de residentes, y la sección 3ª recoge otras figuras docentes, el jefe de residentes, el colaborador docente y el investigador colaborador docente.”

Por su parte, la disposición adicional única versa sobre los incentivos económicos para los jefes de estudios y los tutores de residentes.

Las tres disposiciones transitorias se refieren, respectivamente, a las adaptaciones de las comisiones de docencia, de los jefes de estudios de formación especializada y de los tutores de residentes.

Por lo demás, la disposición final primera habilita a la persona titular de la consejería con competencias en materia de Sanidad para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y la ejecución del decreto; mientras que la disposición final segunda establece la entrada en vigor.

En fin, hágase notar que el proyecto incluye, asimismo, un anexo comprensivo del modelo de certificado del jefe estudios de formación especializada para la evaluación anual de seguimiento del tutor de residentes.

## **SEGUNDA.- MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.**

El artículo 149.1.16.<sup>a</sup> de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad, mientras que 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 el apartado 4 del artículo 27, que en el marco de la legislación básica del Estado corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de sanidad e higiene.

Por su parte, el artículo 26.1.20 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva en materia de fomento de la investigación científica y técnica.

Desde el punto de vista de la legislación estatal, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, establece, en su artículo 18.14, que las administraciones públicas competentes desarrollarán, entre otras, actuaciones de *“mejora y adecuación de las necesidades de formación del personal al servicio de la organización sanitaria, incluyendo actuaciones formativas dirigidas a garantizar su capacidad para detectar, prevenir y tratar la violencia de género”*; mientras que el artículo 104.1 dispone que *“toda la estructura asistencial del sistema sanitario debe estar en disposición de ser utilizada para la docencia pregraduada, postgraduada y continuada de los profesionales”*.

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, dedica su capítulo III a los profesionales sanitarios, imponiendo en el artículo 34 que la formación y el desarrollo de la competencia técnica de los profesionales deben orientarse a la mejora de la calidad del Sistema Nacional de Salud, sobre la base de los siguientes principios generales (énfasis añadido):

“a) La colaboración permanente entre los órganos de las Administraciones públicas competentes en materia de educación, sanidad, trabajo y asuntos sociales, las universidades, las sociedades científicas y las organizaciones profesionales y sindicales.

**b) La disposición de toda la estructura asistencial del sistema sanitario para ser utilizada en la docencia pregraduada, postgraduada y continuada de los profesionales.**

c) La revisión permanente de las enseñanzas y de la metodología educativa en el campo sanitario, para la mejor adecuación de los conocimientos profesionales a la evolución científica y técnica y a las necesidades sanitarias de la población.

d) La actualización permanente de conocimientos, orientada a mejorar la calidad del proceso asistencial y garantizar la seguridad del usuario.

e) La inclusión de la perspectiva de género en las actuaciones formativas.”

En otro orden de cosas, la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (Ley 44/2003, en lo sucesivo), aborda a lo largo de su articulado la formación de los profesionales sanitarios; siendo de destacar, en un primer momento, su artículo 10, en virtud del cual se califican como funciones de gestión clínica las “*tutorías y organización de la formación especializada, continuada y de investigación*”, sometiendo su ejercicio a evaluación del desempeño con efectos en la confirmación o remoción del interesado en dichas funciones y en la evaluación del desarrollo profesional alcanzado.

Específicamente, la Ley 44/2003 dedica el capítulo III del título II a la formación especializada en ciencias de la salud; concepto que se define en el artículo 15 en los siguientes términos:

“1. La formación especializada en Ciencias de la Salud es una formación reglada y de carácter oficial.

2. La formación especializada en Ciencias de la Salud tiene como objeto dotar a los profesionales de los conocimientos, técnicas, habilidades y actitudes propios de la correspondiente especialidad, de forma simultánea a la progresiva asunción por el interesado de la responsabilidad inherente al ejercicio autónomo de la misma.”

En este sentido, el artículo 20 de la Ley 44/2003 establece que la formación del personal especialista tendrá lugar por el sistema de residencia en centros acreditados, conforme a los criterios definidos en el propio artículo.

También es destacable, dentro de la norma analizada, las previsiones relativas a las comisiones de docencia contenidas en el artículo 27, que reproduce la siguiente literalidad:

“1. En cada centro sanitario o, en su caso, unidades docentes, acreditado para la formación de especialistas existirá una comisión de docencia cuya misión será la de organizar la formación, supervisar su aplicación práctica y controlar el cumplimiento de los objetivos que se especifican en los programas.

La comisión de docencia tendrá también las funciones de facilitar la integración de las actividades formativas y de los residentes con la actividad asistencial y ordinaria del centro, y la de planificar su actividad profesional en el centro conjuntamente con los órganos de dirección de éste.

2. Las comunidades autónomas, dentro de los criterios generales que fije la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, determinarán la dependencia funcional, la composición y las funciones de las comisiones de docencia. En todo caso, en las comisiones de docencia existirá representación de los tutores de la formación y de los residentes.”

En todo caso, la Ley 44/2003, y en particular el capítulo III del título II, ha sido objeto de desarrollo reglamentario por parte del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, por el que se determinan y clasifican las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada (Real Decreto 183/2008, en lo sucesivo); el cual regula, a la vista del tenor de su parte expositiva, aspectos básicos y fundamentales en el sistema de formación sanitaria especializada como los referidos a la figura del tutor, a las unidades docentes, a las comisiones de docencia o a los aspectos pormenorizados de los procedimientos de evaluación.

Es destacable, en cuanto a las comisiones de docencia, que el artículo 10.1 del Real Decreto 183/2008, sobre la base del ya reproducido artículo 27.2 de la Ley 44/2003, reserva a las comunidades autónomas, dentro de los criterios generales que fije la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, determinar su dependencia funcional, composición y funciones; añadiendo que tales criterios generales serán “*de aplicación en todo el sistema sanitario implicado en la formación de especialistas en Ciencias de la Salud por el sistema de residencia*”, y se tendrán que publicar en el Boletín Oficial del Estado.

En cumplimiento de esta previsión se aprobó la Orden SCO/581/2008, de 22 de febrero, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud (Orden SCO/581/2008, en adelante), por el que se fijan criterios generales relativos a la composición y funciones de las comisiones de docencia, a la figura del jefe de estudios de formación especializada y al nombramiento del tutor.

Por otro lado, como normativa complementaria, podemos hacer referencia al Real Decreto 279/2016, de 24 de junio, sobre acreditación de institutos de investigación biomédica o sanitaria; al Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud, obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea; y, sobre todo, al Real Decreto 1146/2006, de 6 de octubre, por el que se regula la relación laboral especial de residencia para la formación de especialistas en Ciencias de la Salud, dictado sobre la base de la disposición adicional primera de la Ley 44/2003.

Como postrera referencia, y desde una óptica autonómica, la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (Ley 12/2001, en adelante), destaca en su parte expositiva “*la indudable importancia que tiene la formación e investigación en el campo de las ciencias de la salud*”, dedicando específicamente el Título X a esta materia.

En particular, el artículo 113 de la Ley 12/2001, en su apartado 1, sostiene que “*los recursos de la Red Sanitaria Única de Utilización Pública de la Comunidad de Madrid estarán a disposición de la formación de pregrado, postgrado y continuada con objeto de mejorar y adecuar la capacidad profesional a las necesidades de salud de la población*”; añadiendo el apartado 4 del mismo precepto lo siguiente:

“El Sistema Sanitario de la Comunidad de Madrid deberá fomentar las actividades encaminadas a la mejora y adecuación de la formación de los profesionales sanitarios, la investigación científica y la innovación tecnológica en el campo específico de las ciencias de la salud”.

De lo expuesto cabe afirmar, por tanto, que la Comunidad de Madrid ostenta competencia suficiente para abordar la regulación de la materia objeto del decreto proyectado.

### **TERCERA.- NATURALEZA JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La misma doctrina se recoge en las STS de 27 de mayo de 2002 y de 24 de julio de 2003.

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

Hechas estas precisiones conceptuales, puede concluirse que la norma proyectada tiene la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos, atendido el marco jurídico anteriormente expuesto.

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 (Ley 1/1983, en adelante).

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), cuyo artículo 1, apartado 2, dispone que “*Las previsiones contenidas en el presente Decreto se aplicarán a los **procedimientos de elaboración y tramitación** de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de **proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros**” (el resaltado es propio).*

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, debe tomarse en consideración lo preceptuado en 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).

El artículo 5, apartados 4 y 5, del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la Ley 10/2019, contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos estos preceptos, 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 los apartados 3 y 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y en el apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021, relativos a la materialización del trámite de consulta pública.

En el caso analizado, se ha efectuado tal consulta, constanding así en la documentación aportada, justificándose en la Ficha de Resumen Ejecutivo de la MAIN en los siguientes términos: “*con*

*carácter previo a la elaboración del proyecto de decreto y de conformidad con el artículo 5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, así como el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, para permitir la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, se sustanció el trámite de consulta pública a través del Portal de Transparencia, durante el periodo comprendido entre los días 19 de julio y 9 de agosto de 2024. En el mismo se recibieron seis aportaciones”.*

En este sentido, se han incorporado al expediente los escritos formulados durante dicho trámite por la Sociedad Española de Farmacia Hospitalaria (SEFH) y la Sociedad Madrileña de Farmacéuticos de Hospital (SMFH), con fecha de 7 de agosto de 2024, y por ASPACE (el cual no consta firmado, ni fechado), justificándose en la MAIN la aceptación o rechazo de sus observaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, se echa en falta la incorporación al expediente de los escritos formulados con ocasión de este trámite por las demás personas físicas y jurídicas referenciadas en la MAIN (páginas 27 y siguientes), por lo que deberá completarse el expediente con dichos escritos.

Expuesto cuanto antecede, cabe reseñar, en este momento, que el proyecto ha sido elaborado por la Dirección General de Investigación y Docencia, que resulta así la promotora del proyecto.

Por su parte, el proyecto se acompaña de la correspondiente MAIN ejecutiva, 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 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*”

(dictámenes 492/2023, de 21 de septiembre y 16/2024, de 18 de enero, y 156/2025, de 27 de marzo, entre otros).

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

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

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

Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia -exigido por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas- y en materia de infancia y adolescencia -por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 *quinquies* la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-. Por otro lado, la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, indica, en su artículo 47, que corresponde a la Comunidad de Madrid acompañar a las memorias de análisis de impacto normativo de los anteproyectos de ley y a los proyectos de disposiciones generales de la Comunidad de Madrid el impacto de la normativa en la infancia, la adolescencia y en la familia.

Se acompaña al 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 el 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 1 de abril de 2025, 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; trámite que puede considerarse cumplimentado a la vista de la documentación consignada en los antecedentes del presente dictamen.

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, *“de conformidad con los artículos 4.2.d) y 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y el artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, el decreto proyectado se publicó en el Portal de Transparencia, para su sometimiento a los trámites de audiencia y de información pública durante el periodo comprendido entre los días 1 y 26 de septiembre. En el mismo se recibieron aportaciones de once entidades”*, habiéndose incorporado al expediente la Resolución de la Directora General de Investigación y Docencia, de 26 de agosto de 2025, por la que se acuerda someter al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto; así como, adicionalmente, la Resolución de la Directora General de Investigación y Docencia, de 19 de septiembre de 2025, por la que se acuerda la ampliación del trámite de audiencia e información pública.

También se han remitido los escritos de alegaciones formulados por diferentes entidades durante este trámite de audiencia e información previa.

Llegado este punto, y en sede de tramitación, es destacable el sometimiento del presente proyecto a consulta de las organizaciones sindicales presentes en la Mesa Sectorial de Sanidad,

de conformidad con el artículo 80 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, cuyo apartado 4 dispone lo siguiente:

“Quedan excluidas de la obligatoriedad de negociación las decisiones de la Administración pública o del servicio de salud que afecten a sus potestades de organización, al ejercicio de derechos por los ciudadanos y al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.

Cuando las decisiones de la Administración o servicio de salud que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo del personal estatutario, procederá la consulta a las organizaciones sindicales presentes en la correspondiente mesa sectorial de negociación.”

Por otro lado, y a efectos de lo prevenido en el artículo 3 del Decreto 52/2021, observamos que la presente propuesta normativa está incluida en el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura (2023-2027), aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023, sin perjuicio de la ampliación del objeto de la regulación, en los términos consignados en la MAIN.

Finalmente, a propósito de la evaluación *ex post*, conviene traer a colación lo reiteradamente apuntado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 734/2024, de 21 de noviembre, según el cual *“En todo caso, esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación ex post, en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24, de 29 de febrero, o más recientemente, el 722/24, de 14 de noviembre, “ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro”* (el resaltado es propio).

En términos análogos se pronuncia la meritada Comisión en sus más recientes Dictámenes 392/2025, de 21 de julio y 415/2025, de 18 de agosto.

De ahí que la MAIN proponga la *“evaluación del proyecto normativo, de conformidad con ellos artículos 3.3, 3.4, 6.1.i) y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, atribuyendo a la Comisión de Formación Sanitaria Especializada de la Comunidad de Madrid la competencia para llevarla a efecto de modo que, una vez constituida, definirá y aprobará los indicadores concretos que serán utilizado*

*para la citada evaluación, sin perjuicio de las competencias en la materia correspondientes a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid regulada en el precitado artículo 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo”.*

En este punto, y a la vista de lo indicado en el artículo 8.g) del proyecto, que atribuye a la meritada Comisión la función de *“Definir los indicadores para el seguimiento y monitorización de la aplicación del decreto, que serán empleados en la evaluación ex post de esta regulación”*, debe aclararse si la Comisión de Formación Sanitaria Especializada de la Comunidad de Madrid ostenta la competencia para realizar la evaluación *ex post* o, simplemente, tiene residenciada la capacidad de definir los indicadores aplicables; identificándose, en su caso, el órgano competente para llevar a cabo la evaluación.

En todo caso, deberán indicarse los plazos previstos para su realización, por mor de lo prevenido en el artículo 3.3 del Decreto 52/2021, conforme al cual: *“en el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo”* (énfasis añadido).

Se conmina, por ello, a reformular el apartado 8 de la MAIN, referente a la evaluación *ex post* de la norma, conforme a los parámetros expuestos.

**Esta consideración tiene carácter esencial.**

## **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 *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

**I.** En cuanto al **título**, observamos que el mismo satisface los criterios establecidos en las directrices 6 y 7, siendo claro, conciso y reflejando, con exactitud y precisión, la materia regulada, de modo que permite hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Se identifica, por otro lado, de forma correcta, como *“Proyecto de Decreto”*.

**II.-** La **parte expositiva** del proyecto carece de título, como indica la directriz 11, y se ajusta, con carácter general, a la directriz 12, al indicar su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

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 (en adelante, Ley 39/2015), 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, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada, entre otros, en Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente: *“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”*. En los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021.

Sin perjuicio de lo anterior, en cuanto al principio de proporcionalidad, sería recomendable incidir en su justificación, toda vez que la parte expositiva se limita a reproducir la definición

que de este principio se articula en el artículo 2.3 del Decreto 52/2021, en conexión con el apartado 3 del artículo 129 de la Ley 39/2015.

Por otra parte, conforme a la directriz 13, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: *“para la elaboración de este decreto se ha sometido a consulta en la Mesa Sectorial de Sanidad y se han emitido los informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, de impacto de carácter social, de las secretarías generales técnicas de las consejerías, de las Direcciones Generales de Presupuestos, de Recursos Humanos y de Función Pública de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad e informe de la Abogacía General.”*

En este punto cabe recordar el criterio mantenido por la Comisión Jurídica Asesora, entre otros, en Dictamen 303/2025, de 12 de junio de 2025, que señala: *“que, de acuerdo con la directriz 13, deben destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación y principales informes evacuados, sin que resulte necesario citar todos y cada uno de los informes emitidos en la tramitación de la norma (...)”*.

En todo caso, en relación con esta parte expositiva es menester realizar una serie de observaciones.

En el primer párrafo, se sugiere cambiar el término *“regional”* por *“autonómico”*, por considerarse más respetuoso con el carácter de ese marco normativo al que se alude con posterioridad.

Esta consideración es extensible al párrafo quinto (primer inciso), donde además sería recomendable aludir a los concretos artículos de la Ley 12/2001 de los que se extrae el contenido reproducido tanto en ese párrafo como en el siguiente (artículos 2.3.c), 25 y 113.4 de la Ley 12/2001).

En el párrafo duodécimo, debería sustituirse la expresión *“se proyecta”*, propia de la MAIN, por otra más adecuada al texto normativo que se aprueba. Así, podría sustituirse por la expresión *“se prevé la creación de un órgano colegiado asesor (...)”* u otra de carácter análogo. De igual manera, en los párrafos decimooctavo, decimonoveno y vigésimo segundo, deberían sustituirse las expresiones *“norma proyectada”*, *“decreto proyectado”*, y *“proyecto normativo”* -expresiones propias de la MAIN-, por los términos *“norma”* o *“decreto”*.

Por otra parte, debe recordarse la necesidad de adecuar la redacción de esta parte expositiva a la directriz 102, según la cual *“la redacción de los textos seguirá las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y su Diccionario. Las dudas que puedan presentarse se resolverán de acuerdo con lo establecido en el Diccionario panhispánico de dudas, que la Academia Española ha consensuado con todas las Academias de América y Filipinas”*.

En este sentido, pueden realizarse, sin ningún ánimo totalizador, las siguientes consideraciones:

a) en el octavo párrafo de esta parte expositiva, *in fine*, debe añadirse la preposición “de” entre “supervisión” y “la”; b) en la sexta línea del undécimo párrafo debe cambiarse la expresión “Ciencias de Salud” por “Ciencias de la Salud”; c) el decimocuarto párrafo requiere una revisión ortográfica, tanto en materia de puntuación como para subsanar la omisión del artículo “la” omitido en su primera línea y que ha de preceder al sustantivo “formación”, sugiriéndose en consecuencia la siguiente redacción: *“La actividad investigadora forma parte de una práctica clínica de calidad, por lo que la formación en investigación se reforzará, además de con el impulso de los estudios de doctorado, con la integración de la investigación en la práctica profesional de los residentes, quienes desde el primer año de residencia se incorporarán al programa científico de su unidad docente, participando activamente y de forma progresiva en las diferentes actividades científicas que se desarrollen”*; y d) en el párrafo decimosexto, la remisión a la Ley 39/2015 no coincide exactamente con su denominación oficial (*“Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”*), habiéndose omitido el término “Públicas”.

**III.-** 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.

Con carácter previo, ha de hacerse notar que a lo largo del articulado se advierten algunos errores tipográficos y, en ocasiones, ortográficos (sobre todo en materia de puntuación), cuyo análisis pormenorizado excede del ámbito jurídico del presente informe; recomendándose una revisión profunda del texto en esta materia, al calor de la ya reproducida directriz 102, y sin perjuicio de las particulares consideraciones que se efectuarán posteriormente.

.- El **capítulo I**, comprensivo de las disposiciones generales, empieza regulando en el **artículo 1** el objeto del proyecto, que no es otro que regular la ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en la Comunidad de Madrid.

- El **artículo 2** extiende el ámbito de aplicación del proyecto a todos los centros y unidades docentes acreditados de la Comunidad de Madrid, así como a los dispositivos docentes utilizados en la formación sanitaria especializada, sean de titularidad pública o privada.

El concepto de unidad docente se encuentra recogido en el artículo 4 del Real Decreto 183/2008, conforme al cual *“la unidad docente se define como el conjunto de recursos personales y materiales, pertenecientes a los dispositivos asistenciales, docentes, de investigación o de cualquier otro carácter que, con independencia de su titularidad, se consideren necesarios para impartir formación reglada en especialidades en Ciencias de la Salud por el sistema de residencia, de acuerdo con lo establecido en los programas oficiales de las distintas especialidades”*.

Por su parte, el centro docente vendría a configurarse como *“el hospital, agrupación de hospitales, centros de salud, agrupación funcional de unidades docentes, agrupaciones territoriales docentes de recursos sanitarios u otras entidades, creadas a iniciativa de las comunidades autónomas, para la formación de especialistas en Ciencias de la Salud”* (artículo 9 del Real Decreto 183/2008).

Ello sin embargo, ni en el proyecto, ni en el Real Decreto 183/2008, se advierte una definición expresa del concepto de *“dispositivo docente”*, sin perjuicio de la existencia de referencias aisladas a dicho término.

Por ejemplo, y como hemos visto, el artículo 4 del Real Decreto 183/2008 define la unidad docente como el conjunto de recursos personales y materiales perteneciente a un *“dispositivo docente”*.

En este estado de cosas, toda vez que el artículo 2 del proyecto extiende su ámbito de aplicación tanto a los centros y unidades docentes, como, de forma diferenciada, a los *“dispositivos docentes”* utilizados en la formación sanitaria especializada, consideramos que podría resultar

conveniente conceptualizar o explicar específicamente qué son estos dispositivos, habida cuenta de la inexistencia de una definición del término en la normativa de referencia.<sup>4</sup>

Al mismo tiempo, la redacción proyectada, parece apartarse del artículo 26 de la Ley 44/2003, en el que se establece la acreditación de “centros o unidades para la formación de Especialistas en Ciencias de la Salud”, y del sentido del artículo 4 del Real Decreto 183/2008, del que se desprende que las unidades docentes están insertas en “los dispositivos asistenciales, docentes, de Investigación (...)”, no se conforman como estructuras independientes, por lo que se sugiere valorar la reformulación del ámbito de aplicación, a fin de respetar el tenor del artículo 4 del Real Decreto 183/2008, pudiendo señalar simplemente: “Lo dispuesto en el decreto es aplicable a todos los centros y unidades docentes de la Comunidad de Madrid acreditados por el ministerio competente para la formación de especialistas en Ciencias de la Salud, sean de titularidad pública o privada” (en este sentido, cabe citar el artículo 2 del Decreto 46/2019, de 21 de mayo, de ordenación del sistema de formación sanitaria especializada en Castilla-La Mancha).

- Por lo que respecta al **artículo 3**, su apartado 2 atribuye la competencia para autorizar las rotaciones externas a la gerencia, órgano directivo o entidad titular del centro o unidad docente en el que se está formando el residente (centro de origen).

En el mismo sentido, el artículo 15.3.b) del proyecto atribuye al jefe de estudios de formación especializada la función de “verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la autorización de las rotaciones externas por parte de la gerencia, órgano directivo o entidad titular del centro o unidad docente” (el subrayado es propio).

Esta atribución competencial parece apartarse del régimen jurídico dimanante del Real Decreto 183/2008, cuyo artículo 21 sostiene lo que a continuación se reproduce (énfasis añadido):

---

<sup>4</sup> Hágase notar, con carácter tangencial, que la Orden PCM/205/2023, de 2 de marzo, por la que se aprueban y publican los programas formativos de las especialidades de Psiquiatría y Psiquiatría Infantil y de la Adolescencia, los criterios de evaluación de los especialistas en formación y los requisitos de acreditación de las Unidades Docentes Multiprofesionales de salud mental, se refiere al concepto de “dispositivo docente” en estos términos: “3.7 Dispositivos docentes. Se entiende por dispositivo docente: hospitales, centros de salud, hospitales de día, servicios de urgencias y emergencias, etc. que forman parte de una Unidad Docente (UD) acreditada para la FSE y que se requieren para completar el programa formativo oficial de la especialidad de que se trate. (...)”.

“1. Se consideran rotaciones externas los períodos formativos, **autorizados por el órgano competente de la correspondiente comunidad autónoma**, que se lleven a cabo en centros o dispositivos no previstos en el programa de formación ni en la acreditación otorgada al centro o unidad docente.

2. La autorización de rotaciones externas requerirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Ser propuestas por el tutor a la comisión de docencia con especificación de los objetivos que se pretenden, que deben referirse a la ampliación de conocimientos o al aprendizaje de técnicas no practicadas en el centro o unidad y que, según el programa de formación, son necesarias o complementarias del mismo.

b) Que se realicen preferentemente en centros acreditados para la docencia o en centros nacionales o extranjeros de reconocido prestigio.

c) En las especialidades cuya duración sea de cuatro o más años no podrá superar los cuatro meses continuados dentro de cada periodo de evaluación anual, ni 12 meses en el conjunto del periodo formativo de la especialidad de que se trate.

En las especialidades cuya duración sea de uno, dos o tres años, el periodo de rotación no podrá superar los dos, cuatro o siete meses respectivamente, en el conjunto del periodo formativo de la especialidad de que se trate.

d) Que la gerencia del centro de origen se comprometa expresamente a continuar abonando al residente la totalidad de sus retribuciones, incluidas las derivadas de la atención continuada que realice durante la rotación externa.

e) Que la comisión de docencia de destino manifieste expresamente su conformidad, a cuyos efectos se tendrán en cuenta las posibilidades docentes del dispositivo donde se realice la rotación.

3. El centro donde se haya realizado la rotación externa emitirá el correspondiente informe de evaluación siguiendo los mismos parámetros que en las rotaciones internas previstas en el programa formativo, siendo responsabilidad del residente el traslado de dicho informe a la secretaría de la comisión de docencia de origen para su evaluación en tiempo y forma.

Las rotaciones externas autorizadas y evaluadas conforme a lo previsto en este artículo, además de tenerse en cuenta en la evaluación formativa y anual, se inscribirán en el libro del residente y darán derecho a la percepción de gastos de viaje de acuerdo con las normas que resulten de aplicación a las entidades titulares de la correspondiente unidad docente.”

Tal y como se colige de lo anterior, este precepto aborda una distribución de roles dentro del procedimiento de autorización de las rotaciones externas de los residentes, donde el tutor propone a la comisión de docencia, la gerencia del centro de origen asume simplemente un compromiso económico y la comisión de docencia del centro de destino presta su conformidad; correspondiendo, en cambio y en todo caso, la autorización propiamente dicha “*al órgano competente de la correspondiente comunidad autónoma*”.

Así las cosas, el apartado objeto de exégesis se muestra disconforme, *prima facie*, con las funciones de ordenación y coordinación propias la dirección general competente en materia de formación especializada que se infieren del marco normativo aplicable y que se reconocen expresamente en el artículo 3.1 del propio proyecto de decreto, toda vez que las gerencias de los centros no son propiamente órganos de la Administración autonómica; siendo necesario hacer notar, asimismo, que encomendar a los centros de origen la autorización de las rotaciones externas podría dar lugar a discordancias organizativas o a criterios divergentes.

Además, la previsión analizada desvirtúa la distribución de funciones contenida en la norma estatal de referencia, donde se atribuye al centro de origen, en sentido estricto, la propuesta y el compromiso de pago; pero no adicionalmente la autorización propiamente dicha; consideración que se acrecienta en el caso de los centros o unidades de titularidad privada, donde se orilla la intervención de cualquier órgano público en el otorgamiento de la autorización.

Por tanto, entendemos necesario adecuar la atribución competencial para la autorización de las rotaciones externas a las directrices marcadas por la normativa aplicable.

**Esta consideración tiene carácter esencial.**

.- El **capítulo II**, aborda la creación y regulación de la “*Comisión de Formación Sanitaria Especializada de la Comunidad de Madrid*”, disponiendo el **artículo 6**, en su primer apartado, que

dicha comisión queda adscrita a la consejería competente en materia de Sanidad, “*si bien no participa en su estructura jerárquica*”.

De acuerdo con el artículo 5.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, en adelante): “3. *La creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

a) *Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.*

b) *Delimitación de sus funciones y competencias.*

c) *Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.*” (El resaltado es nuestro).

Como regla particular, en lo atinente de forma específica a los órganos colegiados, el artículo 15 de la Ley 40/2015 sostiene que (énfasis añadido):

“1. El régimen jurídico de los órganos colegiados se ajustará a las normas contenidas en la presente sección, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que se integran.

**2. Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento.**

**Los órganos colegiados a que se refiere este apartado quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado.**

3. El acuerdo de creación y las normas de funcionamiento de los órganos colegiados que dicten resoluciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros deberán ser publicados en el Boletín o Diario Oficial de la Administración Pública en que se integran. Adicionalmente, las

Administraciones podrán publicarlos en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento.

Cuando se trate de un órgano colegiado a los que se refiere el apartado 2 de este artículo la citada publicidad se realizará por la Administración a quien corresponda la Presidencia.”

Como se observa, el principio de determinación de la dependencia jerárquica constituye la regla general en la creación de todo órgano administrativo, sin que en el caso que nos ocupa concurra ninguna de las salvedades previstas en la normativa expuesta ni se justifiquen en la MAIN las razones determinantes de la excepción a dicha regla general. En consecuencia, debe revisarse este extremo, bien para justificar las razones que amparan la excepción o bien para determinar la dependencia jerárquica de la referida comisión.

La aclaración de esta cuestión resulta de suma relevancia, puesto que puede resultar determinante de aspectos tan esenciales como el agotamiento de la vía administrativa o la determinación de los recursos administrativos que procedan frente a los actos dictados por dicho órgano.

**Esta consideración tiene carácter esencial.**

- Por lo que respecta al **artículo 7**, se recomienda, en orden a mejorar la comprensión de la norma, revisar y reformular la redacción del apartado 1.d), a fin de dotarle de mayor claridad.

Concretamente, cuando se afirma que los catorce vocales lo serán “*a través de sus presidentes*”, debería especificarse qué rol desempeñan estos -es decir, si serán propuestos, designados o nombrados a través de los mismos-. En todo caso, debiera emplearse el término “*descendente*” y no “*descendiente*”.

Asimismo, debe procurarse la coordinación entre este apartado 1.d) y el apartado 2 del mismo precepto, pues en este último se prevé que “*Los vocales contemplados en las letras d), e) y f) del apartado anterior, así como el secretario, serán nombrados por la persona titular de la consejería competente en materia de Sanidad a propuesta de la dirección general competente en materia de formación sanitaria especializada de la consejería competente en materia de Sanidad*”, por lo que no

se comprende la función que asumen los presidentes en su proceso de designación, según aquel primer apartado.

Por otro lado, su apartado 1.e) incluye dentro de la composición de la Comisión de Formación Sanitaria Especializada de la Comunidad de Madrid a un vocal en representación de los directores científicos o cargo análogo de los Institutos de Investigación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (IIS, en los sucesivo), de forma rotatoria, atendiendo al criterio de antigüedad del IIS, *“quedando establecido el orden de representación por la fecha descendente de acreditación, comenzando por el último IIS acreditado”*.

Por su parte, el apartado 1.f) prevé la integración en la comisión de un vocal en representación de los directores de las Fundaciones de Investigación Biomédica asociadas a los IIS acreditados, también de forma rotatoria, pero quedando ahora establecido el orden de representación *“por la fecha ascendente de acreditación, comenzando por el primer IIS acreditado”*.

Se sugiere, en este punto, explicar en la MAIN esta divergencia existente entre ambos supuestos en cuanto a la determinación del orden de representación.

Dentro de este mismo artículo, el segundo párrafo del apartado 1.h) asevera lo siguiente: *“la persona nombrada secretaria, además, es la encargada de canalizar las posibles consultas que sean dirigidas a la Comisión por parte de profesionales asistenciales y de gestión, a través del jefe de estudios de la correspondiente comisión de docencia en los centros docentes, o a través de la dirección del centro, en caso de centros no docentes. Dichas consultas serán elevadas a la presidencia que, a la vista de las mismas, podrá acordar la convocatoria de reuniones extraordinarias, en los términos del apartado 4.”*

Esta previsión debería constar en un apartado diferenciado (procediéndose a reenumerar el precepto), por cuanto nos encontramos ante una idea que no forma parte, propiamente, de los ítems de la enumeración (no designa a un vocal, sino que alude a la canalización de las posibles consultas a través las funciones de uno de ellos); de conformidad con lo prevenido en las directrices 31 y 32.

En lo que respecta al apartado 6, no resulta correcta la referencia a la sujeción de la Comisión a la Ley 40/2015 *“en todo lo no previsto en las previsiones específicas del decreto”*, puesto que el

decreto proyectado no puede contravenir las disposiciones de la normativa básica estatal. Por ende, procedería sustituir la expresión entrecomillada por “*además de lo dispuesto en el presente decreto*”, o expresión análoga.

Desde una perspectiva formal, en el apartado 2 del artículo 7, debe eliminarse un “*la*” en la tercera línea. Desde esta misma óptica, en el apartado 4 debería figurar en plural el sustantivo “*veces*”, cuando se afirma que la comisión “*se reunirá dos vez [sic] al año*”. Finalmente, en el apartado 6, segunda línea, debe añadirse la preposición “*en*” entre los vocablos “*contenida*” y “*la*”.

- El **artículo 8**, en su apartado e), incluye entre las funciones del órgano la de “*concretar las funciones del investigador colaborador docente, desarrollar las líneas generales de las rotaciones de los residentes en los IIS acreditados y supervisar su adecuado desarrollo*”.

Consideramos necesario añadir una explicación sobre el ámbito de dicha función, puesto que en la misma se percibe una naturaleza ordenadora y supervisora ajena al carácter “*asesor*” del órgano, sobrepasándose la finalidad prevista en el artículo 6.2 del proyecto.

En particular, la concreción de las funciones del investigador colaborador docente debieran quedar determinadas en la norma proyectada; de hecho, parecen suficientemente definidas en el artículo 26.1 cuando señala que su “*objetivo es el de completar la formación del residente en el ámbito de la investigación biomédica*”, al tiempo que en el apartado 5 del mismo precepto prevé que “*Durante la rotación del residente, el investigador colaborador docente procura la adecuada integración de aquel en la línea de investigación seleccionada, asegurándose que comprende la hipótesis de trabajo, los objetivos perseguidos y adquiere las habilidades metodológicas necesarias para la obtención de resultados y su correcta interpretación, manteniendo una estrecha colaboración con su tutor, informándole de los principales aspectos docentes y entregándole su valoración al finalizar la rotación*”.

Asimismo, en cuanto a la función descrita en la letra f), no resultaría baladí precisar o acotar su extensión,<sup>5</sup> a efectos de evitar un solapamiento con las funciones establecidas para la Comisión de Formación Continuada en el artículo 34.4 de la Ley 44/2003:

---

<sup>5</sup> Nótese el carácter abierto de la expresión “*en todos aquellos aspectos que se consideren*”.

“La Comisión de Formación Continuada desarrollará las siguientes funciones:

- a) Las de detección, análisis, estudio y valoración de las necesidades de los profesionales y del sistema sanitario en materia de formación continuada, de acuerdo con las propuestas de los órganos competentes de las comunidades autónomas, de las sociedades científicas y, en su caso, de las organizaciones profesionales representadas en la Comisión Consultiva Profesional.
- b) Las de propuesta para la adopción de programas o para el desarrollo de actividades y actuaciones de formación continuada de carácter prioritario y común para el conjunto del sistema sanitario.
- c) Las de propuesta de adopción de las medidas que se estimen precisas para planificar, armonizar y coordinar la actuación de los diversos agentes que actúan en el ámbito de la formación continuada de los profesionales sanitarios.
- d) Las de estudio, informe y propuesta para el establecimiento de procedimientos, criterios y requisitos para la acreditación de centros y actividades de formación continuada.
- e) Las de estudio, informe y propuesta para el establecimiento de procedimientos, criterios y requisitos para la acreditación y la acreditación avanzada de profesionales en un área funcional específica de una profesión o especialidad, como consecuencia del desarrollo de actividades de formación continuada acreditada.”

Cabe recordar, en último término, que la formulación de la función consignada en la letra g), en lo que atañe a la evaluación *ex post*, debe acomodarse a la aclaración que sobre este extremo se realice conforme a lo observado consignado en la consideración jurídica cuarta del presente informe, relativa a la tramitación de la norma.

.- El **capítulo III**, sobre los órganos docentes colegiados, comienza con una sección 1ª dedicada a las comisiones de docencia.

El **artículo 9** versa sobre el concepto de las comisiones de docencia, a través de una remisión *ad integrum* al artículo 8 del Real Decreto 183/2008.

Al margen de sugerir una mejora en su redacción, se debería reflexionar sobre la conveniencia de dedicar un artículo específico para simplemente efectuar una remisión a la definición de un concepto contenida en otra norma.

En relación con esta consideración, desde el punto de vista de la técnica normativa, la definición pretendida podría incardinarse dentro de las disposiciones generales del proyecto, por mor de lo indicado en la directriz 17: *“Las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma”* (énfasis añadido).

En todo caso, y asimismo, si la mejor comprensión y claridad del proyecto lo requiriera, cabe recordar que la remisión debe incluir una mención conceptual, sin limitarse a indicar un artículo concreto. Así, la directriz 67 afirma que *“cuando la remisión resulte inevitable, esta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta”*.

En este punto, la Sentencia 47/2004, de 25 de marzo, el Tribunal Constitucional indicó que la reproducción por la legislación de desarrollo de normas básicas no es de por sí, y necesariamente, inconstitucional, siempre que esa repetición sea inevitable para dotar de inteligibilidad al texto normativo autonómico. Profundizando en la cuestión, en la Sentencia 51/2019, de 11 de abril, el Tribunal Constitucional aseveró lo siguiente:

*“(…) a) Este Tribunal ha afrontado desde sus inicios el problema de la reproducción parcial de unas normas del ordenamiento por otras inferiores en jerarquía o pertenecientes a un subsistema diferente. Se trata de una técnica normativa que, a pesar de ser propicia en el marco de un Estado compuesto, con múltiples centros de emanación de disposiciones normativas, encierra algunos peligros con relevancia constitucional. (...) en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, apreciamos la inconstitucionalidad de un precepto autonómico, no porque su contenido fuese materialmente contrario a la Constitución, sino precisamente por ser reiteración innecesaria de un precepto estatal, con algunas adiciones inocuas. Estas dificultades (...) sobre todo han surgido en las relaciones entre la normativa estatal y la autonómica, que este Tribunal ha analizado desde el punto de vista competencial, y no desde la perspectiva de su calidad técnica*

normativa, que es algo que queda extramuros de nuestra jurisdicción (STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5, entre tantas otras). Esa reiteración de contenido la hemos calificado como invasión de competencias cuando se produce en materias cuya regulación no corresponde a una comunidad autónoma (SSTC 147/1993, de 29 de abril, FJ 4, siguiendo ya a otras anteriores; 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, o STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), porque la reiteración de las disposiciones estatales por el regulador autonómico, cuando no es imprescindible en los términos que precisaremos después, produce, con independencia de que su contenido sea acorde con la regulación estatal, una invasión competencial sobre la materia correspondiente y genera una confusión que es lesiva de la seguridad jurídica. Efecto que, además, de ordinario, puede evitarse sencillamente mediante la técnica de la remisión normativa expresa. Por otro lado, esas inserciones normativas suponen la incorporación de elementos derivados del ejercicio de competencias ajenas, que por tanto no pueden ser modificados por decisión propia de la comunidad autónoma, pero que en cambio siguen formalmente inalterados aun cuando el Estado modifique su regulación propia (como ya advertimos en la STC 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3). Aunque en ese caso, mientras el legislador autonómico no reaccione para acomodar su regulación a la modificación sobrevenida de la legislación básica estatal, hemos admitido la posible inaplicación judicial del precepto legal autonómico desajustado a aquella en virtud de la regla constitucional de prevalencia del Derecho estatal, recogida en el art. 149.3 CE (SSTC 102/2016, de 25 de mayo; 116/2016, de 20 de junio; 127/2016, de 7 de julio, y 204/2016, de 1 de diciembre; y ATC 167/2016, de 6 de octubre), no deja de ser una solución no definitiva a un problema que debe ser evitado”.

Por su parte, la postura de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre esta cuestión se desarrolla en, entre otros, el Dictamen 348/2023, de 29 de junio: *“el Consejo de Estado se ha mostrado a favor de la posibilidad de transcribir preceptos de las normas que se desarrollan por razones de sistemática y para facilitar su comprensión, pero exige que se advierta de dicha reproducción y que la misma sea literal. Siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado, debería revisarse la redacción del proyecto de decreto sometido a consulta para que en los artículos que repiten el contenido de las normas básicas estatales se reproduzca fielmente la legislación básica del Estado, puesto que podrían interpretarse en un sentido excluyente los incisos normativos que no se reproducen y se ha de concretar la potestad reglamentaria al desarrollo en aquellas materias que la normativa básica lo permite.”*

Sin perjuicio de lo anterior, y en nuestra opinión, la cuestión analizada podría solventarse (salvo que la mejor comprensión del proyecto exija otra solución) eliminando el precepto analizado y

añadiendo en el actual artículo 10 el siguiente inciso (o similar): “*Las comisiones de docencia, definidas en el artículo 8 del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, se constituyen y extinguen (...)*”.

- El **artículo 10** del proyecto alude a la “*dependencia*” de las comisiones de docencia, siendo de advertir que el título del precepto no define plenamente su contenido, obviándose la cuestión relativa a su constitución y extinción (según la directriz 28, “*los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren*”). Así, se sugiere su reformulación a fin de ajustar el título al real contenido del artículo.

*Prima facie*, se echa en falta en este artículo una determinación del ámbito de aplicación de las comisiones de docencia, en aplicación del artículo 9 del Real Decreto 183/2008, que proclama lo que a continuación se reproduce:

**“Las comisiones de docencia extenderán su ámbito de actuación a un centro o unidad docente.**

Se entenderá por centro sanitario docente, el hospital, agrupación de hospitales, centros de salud, agrupación funcional de unidades docentes, agrupaciones territoriales docentes de recursos sanitarios u otras entidades, creadas a iniciativa de las comunidades autónomas, para la formación de especialistas en Ciencias de la Salud.

Se constituirán subcomisiones específicas de la comisión de docencia cuando así lo aconsejen las condiciones particulares, las características formativas, la distinta titulación o la diversa naturaleza o dispersión geográfica de los dispositivos que se consideren necesarios para la formación de residentes.

**Con carácter general, las comunidades autónomas constituirán comisiones de docencia de centro que agrupen las unidades docentes de las distintas especialidades en Ciencias de la Salud que se formen en su ámbito, sin perjuicio de aquellos supuestos en los que resulte aconsejable la creación de una comisión de docencia de unidad por la especial naturaleza de la misma”.**

Por ello, consideramos pertinente precisar cuándo se procederá a la creación de comisiones de docencia en centros y en qué supuestos se abordará su constitución en unidades docentes, siempre dentro de los parámetros expresados en el artículo reproducido.

Adicionalmente, el apartado 1 del artículo 10 establece que las comisiones se constituyen y se extinguen a propuesta de la gerencia, órgano directivo o entidad titular del centro o unidad docente, “*realizada en el plazo de un mes desde su constitución provisional*”.

Debería precisarse que la propuesta a realizar en el plazo de un mes desde la constitución provisional viene referida, en sentido estricto, a la constitución; pero no a la extinción. Además, habría de aclararse en qué consiste esa “*constitución provisional*”, así como, en concreto, la forma y momento de su articulación, máxime teniendo en cuenta que la MAIN no acoge explicación alguna al respecto, sin que, por otro lado, exista mención expresa a esta cuestión ni en el meritado Real Decreto 183/2008 ni en el propio decreto proyectado.

- Desde el punto de vista del **artículo 11** (composición), es preciso realizar las siguientes observaciones.

En primer lugar, en el apartado 2, se sugiere cambiar el término “*Hospitales*” por “*Atención Hospitalaria*” (u otro), atendiendo a lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Decreto 246/2023, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura directiva del Servicio Madrileño de Salud; o, en su caso, justificar el empleo de dicha denominación en mayúsculas. Esta consideración es extensible al último párrafo del apartado 3.d).

Asimismo, debe cambiarse, en la tercera línea, el tiempo verbal de “*forma*” por “*formará*”, para dotar de pleno sentido al enunciado. En este punto, no podemos dejar de sugerir una revisión de los tiempos verbales empleados a lo largo del articulado; en particular en cuanto al uso indiferenciado del presente simple y del futuro simple.

Por su parte, el segundo inciso debería constar en un párrafo independiente, al indicar la directriz 26 lo siguiente: “*los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada*

*artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea*” (esta consideración es extensible a los apartados 3.c), 3.d) y 6 de este precepto).

El artículo analizado, en su apartado 3.d), dice que *“con el fin de facilitar que puedan abordarse necesidades específicas de cada etapa de formación se procurará, siempre que sea posible por el resultado de las elecciones de residentes, el nombramiento de residentes de diferentes años (R1, R2, R3, R4 y R5) o por agrupación de residentes de primeros y últimos años (R1 y R2, R3 a R5).”* A estos efectos, debe explicarse en la MAIN quién y cómo puede *“procurar”* el nombramiento de residentes de diferentes años sin afectar al resultado de las elecciones, teniendo en cuenta que estos vocales son elegidos, mediante votación, por los residentes del centro sanitario.

En este mismo apartado, en el siguiente párrafo, la cita al Real Decreto 183/2008 debería realizarse de forma abreviada, al abrigo de 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”*, en coherencia, a su vez, con la forma en que se cita el mismo a la largo del articulado del proyecto.

El último párrafo del apartado d) señala que, con el fin de garantizar la coordinación entre Atención Primaria y Hospitales, al menos formará parte de las comisiones de docencia, un residente de unidad docente multiprofesional de Atención Familiar y Comunitaria, *“cuando corresponda”*. En el mismo sentido, el apartado e) prevé la participación de un vocal en representación del área de urgencias *“si procede”*, mientras que el apartado f) contempla el nombramiento de hasta cuatro vocales nombrados por la gerencia (...), que incluirán, *“cuando corresponda”*, al jefe de residentes, el coordinador hospitalario de residentes (...). Por necesarias razones de seguridad jurídica resultaría preciso determinar con mayor precisión qué tipo de circunstancias habrían de confluir para que procediera la designación de tales vocales, eludiendo las genéricas fórmulas que hemos resaltado.

Siguiendo con el análisis, el apartado 3.f) guarda la siguiente literalidad: *“Hasta cuatro vocales, nombrados por la gerencia, órgano directivo o entidad titular del centro o unidad docente, que incluirán, cuando corresponda, el jefe de residentes, el coordinador hospitalario de residentes de Unidades Docentes Multiprofesionales de Atención Familiar y Comunitaria, el presidente de la subcomisión de enfermería y un representante de los presidentes de otras subcomisiones de docencia,*

*elegido por acuerdo entre los propios presidentes*”; sugiriéndose aclarar el régimen de adopción de tal acuerdo (e.g., si ha de adoptarse por unanimidad o mayoría).

En fin, en el apartado 4 se admite un incremento del número de vocales representantes de los tutores de residentes y de los residentes, superándose el límite de cinco vocales, cuando no se llegue a tener el máximo de vocales a los que se refiere el apartado 3, en sus letras f) y g).

En este punto, debemos traer a colación la Orden SCO/581/2008, que afirma lo siguiente en su apartado II.2: *“En todas las comisiones de docencia existirá una representación mayoritaria del conjunto de los tutores y residentes, a cuyos efectos se tendrá en cuenta el número de titulaciones y naturaleza de las especialidades, el número de residentes que se formen en cada una de ellas, así como las características del correspondiente centro o unidad”*.

Como se observa, esta orden exige una representación *“mayoritaria”* del conjunto de tutores y residentes y que, a estos efectos, se ponderen el número de titulaciones, la naturaleza de especialidades, el número de residentes y las características del centro.

El proyecto examinado contempla la designación de hasta cinco vocales en representación de los tutores (apartado 3.c) y otros cinco en representación de los residentes (apartado 3.d) del máximo de veinte previstos; cuantía que puede verse incrementada en función de las designaciones que se realicen al amparo de las restantes letras de este apartado. Con todo, la expresión *“hasta cinco vocales”* que se emplea en cada uno de los dos apartados reseñados, unido al hecho de que el proyecto no imponga explícitamente una mayoría jurídica de vocales representantes de tutores y residentes, sino que opte por una regla de *“elasticidad”*, que permite aumentar tutores y residentes dentro del tope global, genera dudas acerca de si puede llegar a incumplirse dicha mayoría, que en todo caso ha de quedar garantizada, debiéndose revisar este aspecto.

En fin, el apartado II.7 de la Orden SCO/581/2008 indica que *“en los procedimientos de revisión de las evaluaciones podrán incorporarse a la comisión de docencia, a los solos efectos de dichos procedimientos, los vocales que corresponda en los términos y supuestos previstos por la legislación aplicable”*; sin que se advierta en el proyecto la plasmación de esta previsión.

Resultará necesario, en consecuencia, clarificar y, en su caso, completar tales aspectos en el proyecto sometido a informe.

**Esta consideración tiene carácter esencial.**

El apartado g) prevé que puedan nombrarse “*hasta tres vocales, a determinar por cada comisión de docencia, entre los que se pueden encontrar tutores de residentes y especialistas en formación de área de capacitación específica y representantes de IIS acreditados (...)*”, lo que resulta confuso, pues parece desprenderse que se nombran esos tres vocales, una vez constituida la comisión de docencia; por razones de seguridad jurídica, debería clarificarse en mayor medida tal extremo.

- Continuando con la exégesis de esta sección, el **artículo 12** trata del funcionamiento de las comisiones de docencia.

En el primer apartado, debe sustituirse el término “*subcomisiones de docencia*” por “*subcomisiones específicas*”, en consonancia con la nomenclatura utilizada en el resto del proyecto, sobre la base del artículo 9 del Real Decreto 183/2008, en el que se puede leer esto (énfasis añadido):

“Se constituirán **subcomisiones específicas** de la comisión de docencia cuando así lo aconsejen las condiciones particulares, las características formativas, la distinta titulación o la diversa naturaleza o dispersión geográfica de los dispositivos que se consideren necesarios para la formación de residentes”.

Por su parte, en cuanto al apartado 3, se recuerda que cada enunciado debe figurar en un párrafo separado, conforme a lo reproducido en la ya citada directriz 26. Desde una perspectiva gramatical, los verbos establecer e incluir deberían figurar en futuro simple (“*El modelo de memoria se establecerá por (...) e incluirá...*”), ya que se refiere a una memoria que debe adoptarse en un futuro, tras la aprobación de la norma. Finalmente, se advierte de la omisión del espacio entre dicho apartado y el título del precepto siguiente.

En cuanto al contenido de la memoria regulada en el apartado 3, resulta extraño que la misma deba incluir, como parte de su contenido, “*informe actualizado sobre la capacidad docente del centro o unidad y propuesta de plazas a incluir en la correspondiente convocatoria anual de plazas*”,

cuando se trata de un modelo general que ha de aprobarse por la dirección general competente. El contenido entrecomillado parece, más bien, propio de la concreta memoria que debe elaborar cada comisión de docencia dentro del primer semestre de cada año, siguiendo el modelo aprobado por la dirección general, por lo que se sugiere revisar la redacción.

- El **artículo 13**, recoge las funciones de las comisiones de docencia.

Sería deseable reformular el apartado d) a fin de consignar que el informe que emiten las comisiones de docencia se refiere a las “*solicitudes de cambio excepcional de especialidad*”, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 31 del Real Decreto 183/2008, a los efectos de autorizar el cambio de especialidad por el Ministerio de Sanidad. Se sugiere, asimismo, que, en lugar de emplear la expresión “*realizar informe*” en los apartados c), d) y e), se utilice otro verbo más depurado, como evacuar, emitir, elaborar o redactar el informe.

.- El **capítulo IV** del proyecto aborda la cuestión concerniente a los “*órganos docentes de carácter unipersonal*”, comenzando por “*el jefe de estudios de formación especializada*” (sección 1ª).

El primer precepto de esta sección (**artículo 15**) se titula, precisamente, “*jefe de estudios de formación especializada*” y contiene en su apartado 1 una remisión al artículo 10.2 del Real Decreto 183/2008 y, genéricamente, a la Orden SCO/581/2008, “*a los efectos de la regulación contenida en los siguientes artículos*”.

En este sentido, debe aclararse cuáles son esos “*efectos*” respecto de los cuales resulta procedente la remisión, sin perjuicio de recordar que, cuando la remisión resulte inevitable, esta no puede hacerse genéricamente, sino que tiene que incluir una mención conceptual que facilite la comprensión; con la finalidad de que no se resienta el principio de seguridad jurídica (directriz 67).

- Por lo que respecta al **artículo 16**, su apartado 2 obliga a que la convocatoria establezca, “*como mínimo*”, una serie requisitos que el solicitante “*debe cumplir*” adicionalmente a los ya previstos en el apartado 1.

En nuestra opinión, la configuración de esos aspectos como requisitos habilitantes excluye a candidatos que no hayan desempeñado ya esas funciones y convierte en barreras de acceso lo que, por su naturaleza, parecen ser criterios o parámetros de baremación.

Esta observación alcanza su máximo exponente en el apartado 2.e), del cual se infiere una exigencia de haber sido ya jefe de estudios para poder serlo; lo cual podría advertirse como desproporcionado e, incluso, incompatible con la apertura del procedimiento a nuevos aspirantes.

Por tanto, debe aclararse que el apartado 2 contiene una enumeración de criterios a baremar en la correspondiente convocatoria, pero no “*requisitos que debe cumplir*” el solicitante (esta consideración es extensible al artículo 21.2, en sede de selección del tutor de residentes).

### **Esta consideración tiene carácter esencial.**

En el apartado 3, se incluye dentro del comité de selección a “*un representante de la dirección general competente en materia de formación sanitaria especializada de la consejería competente en materia de Sanidad*”.

En este punto, consideramos imprescindible justificar en la MAIN la proporcionalidad de incluir en los comités de selección del ámbito privado a un representante de la consejería, así como explicar el marco jurídico que ampara la medida, a efectos de descartar una injerencia en el sector privado por exceso organizativo.

En fin, el apartado 6 finaliza excluyendo del ámbito de aplicación del precepto a las jefaturas de estudios de formación especializada correspondientes a las “*Unidades Docentes Multiprofesionales de Atención Familiar y Continuada*”; recomendándose, por razones de seguridad jurídica, explicitar el régimen jurídico aplicable a tales jefaturas (esta observación resulta extensible a los artículos 17.3, 18.5 y 19.5 del proyecto).

- Desde el punto de vista de la “*dedicación del jefe de estudios de formación especializada*”, materia contenida en el **artículo 17** del proyecto, se sugiere aclarar el alcance de la expresión “*adecuándose a la organización y el desempeño de la actividad asistencia*” (incardinada en el apartado 2); explicándose de qué manera o en qué términos puede suponer una excepción a los tiempos de dedicación contemplados en el apartado 1.

Asimismo, se debería justificar con mayor profundidad en la MAIN la proporcionalidad de la prohibición consistente en que la dedicación horaria del jefe de estudios “*no implicará un incremento de efectivos en el centro de que se trate*”, en el caso de entidades adscritas o vinculadas al Servicio Madrileño de Salud.

Consideramos que el principio de “*no incremento de efectivos*” debería concebirse, en su caso, como una pauta de planificación o de gestión, pero no como una prohibición absoluta normativamente prevista.

Entender lo contrario podría cercenar eventualmente la labor asistencial o docente del jefe de estudios, afectándose a su capacidad de planificación, organización, gestión y supervisión de la docencia, la cual trata de salvaguardar el artículo 10.2 del Real Decreto 183/2008; pudiéndose contrariar eventualmente, además, el principio de suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales consagrado en el artículo 3.1.i) de la Ley 40/2015.

Esta consideración es extensible al artículo 18.4, respecto del personal de apoyo administrativo, pudiéndose traer aquí a colación, como refuerzo argumental, el artículo 31.1 de la Ley 44/2003, el cual afirma que “*corresponde a los centros sanitarios acreditados para la formación de especialistas, respecto de las comisiones de docencia constituidas en los mismos, y al Ministerio de Sanidad y Consumo, respecto de las Comisiones Nacionales y del Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud, facilitar el **apoyo técnico y administrativo que resulte necesario para su funcionamiento***” (el énfasis es nuestro); así como al artículo 22.2, en sede de dedicación del tutor de residentes y al artículo 24.5, referente al jefe de residentes.

- En lo atinente al **artículo 18**, y al margen de lo ya señalado, se recuerda, desde el punto de vista de la técnica normativa, que cada enunciado debe figurar en un párrafo diferenciado por indicativo de la directriz 26.

- El **artículo 19** contiene una remisión errónea en su apartado 3 al artículo 15.4, que debería hacerse al artículo 16.4.

Del mismo modo, la remisión al apartado 3 recogida en el artículo 19.4 debería reconducirse a dicho apartado 2.

- La **sección 2ª** del capítulo objeto de análisis trata de la figura del tutor de residentes, siendo que el **artículo 20** abarca su concepto y funciones.

- La acreditación, nombramiento y reacreditación del tutor de residentes se articula a través del **artículo 21**.

Este precepto, en su apartado 1.c) exige, como requisito necesario para el nombramiento del tutor, *“un informe favorable del jefe de la unidad asistencial, o una declaración responsable si es el propio jefe de unidad asistencial quien opta a la acreditación y nombramiento”*.

El artículo 11.5 del Real Decreto 183/2008 afirma que *“el nombramiento del tutor se efectuará por el procedimiento que determine cada comunidad autónoma, con sujeción a los criterios generales que en su caso apruebe la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, entre profesionales previamente acreditados que presten servicios en los distintos dispositivos integrados en el centro o unidad docente y que ostenten el título de especialista que proceda”*.

En la misma línea, el apartado V de la Orden SCO/581/2008 indica lo siguiente: *“El nombramiento del tutor se efectuará por el órgano directivo de la entidad titular de la unidad docente, a propuesta de la comisión de docencia y previo informe del jefe de la unidad asistencial de la especialidad correspondiente, o, en su caso de enfermería, entre profesionales previamente acreditados, que presten servicios en los distintos dispositivos integrados en el centro o unidad docente y que ostenten el título de especialista que proceda.”*

Si bien la Orden SCO/581/2008 prevé la emisión de un informe del jefe de la unidad asistencial de la especialidad correspondiente, el proyecto parece configurar dicho informe con un carácter vinculante (*“informe favorable”*), lo que supone *de facto* un veto sustantivo del jefe de unidad sobre el nombramiento, a pesar de que la citada orden reserva la propuesta a la comisión de docencia y el nombramiento al correspondiente órgano directivo.

Además, en los casos de postulación del propio jefe de la unidad asistencial, se sustituye el informe por una *“declaración responsable”*, lo que genera asimetría.

Cuando el propio jefe sea candidato, se sugiere reflexionar sobre la sustitución de esa “*declaración responsable*” por un informe del jefe de estudios u otro órgano diferenciado.

Tampoco resultaría baladí confirmar en el proyecto a quién corresponde la emisión de informe en caso de enfermería, en consonancia con el apartado V de la Orden SCO/581/2008.

Para finalizar con este apartado, y desde un punto de vista formal, debe añadirse en la segunda línea la palabra “*Orden*” entre “*la*” y “*SCO/581/2008*”.

En fin, respecto a la extensión de este precepto, recuérdese la literalidad de la directriz 30, conforme a la cual “*los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados*”.

- En lo atinente al **artículo 23**, intitulado “*evaluación del desempeño del tutor de residentes y reconocimiento*”, es menester realizar una serie de puntualizaciones.

En primer término, el apartado 1.a) señala que “*la evaluación se realizará de forma continua*”, apartándose de lo establecido en el artículo 10.3 de la Ley 44/2003, de carácter básico, que establece que “*la evaluación tendrá carácter periódico*”, extremo que deberá corregirse.

Se concibe como requisito “*necesario*” la superación anual de un curso en determinadas áreas competenciales, lo que requeriría, en nuestra opinión, una explicación sobre la proporcionalidad de la medida, al quedar vinculada su efectividad a la garantía, por parte de la Administración, de una oferta formativa suficiente y accesible.

De otro lado, cabe rememorar que el artículo 12 del Real Decreto 183/2008 subraya lo siguiente (énfasis añadido):

“1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 10.2 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, las funciones de tutoría tienen la consideración de funciones de gestión clínica y como tales deben ser evaluadas y reconocidas.

2. Las comunidades autónomas, con la finalidad de garantizar la idoneidad y el mantenimiento de las competencias de los tutores, regularán procedimientos de evaluación para su acreditación

y reacreditación periódica con sujeción a lo previsto en el artículo 10.1 y 3 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre.

A estos efectos, **se tendrán en cuenta, entre otros factores, la experiencia profesional continuada como especialista, la experiencia docente, las actividades de formación continuada, la actividad investigadora y de mejora de calidad, la formación específica en metodologías docentes, así como el resultado de las evaluaciones de calidad y encuestas sobre el grado de satisfacción alcanzado.**

3. De conformidad con lo previsto en el artículo 10.4 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, las comunidades autónomas regularán sistemas de reconocimiento específico de la acción tutorial en sus respectivos servicios de salud.

En los mencionados procedimientos se reconocerán las funciones de tutoría llevadas a cabo en las unidades y centros acreditados para la formación de especialistas en el ámbito de todo el sistema sanitario.

4. Las Administraciones sanitarias, a fin de facilitar la mejora de su competencia en la práctica clínica y en las metodologías docentes, favorecerán que los tutores realicen actividades de formación continuada sobre aspectos tales como los relacionados con el conocimiento y aprendizaje de métodos educativos, técnicas de comunicación, metodología de la investigación, gestión de calidad, motivación, aspectos éticos de la profesión o aspectos relacionados con los contenidos del programa formativo.”

Ahora bien, a pesar de la dicción del precepto reproducido, el proyecto objeto de hermenéutica concibe un núcleo evaluador que pivota exclusivamente sobre tres aspectos (cursos, proyecto docente individual y “*existencia de incidencias*”), incorporándose después como criterio adicional de evaluación el resultado de las encuestas de satisfacción de los residentes.

Como se observa, el proyecto omite alguno de los criterios de evaluación recogidos, de forma preceptiva, en la normativa estatal básica: la experiencia profesional continuada como especialista, la experiencia docente, actividad investigadora y de mejora de la calidad, así como el resultado de las evaluaciones de calidad.

Así las cosas, resulta necesario incorporar al proyecto la ponderación de estos criterios, sin perjuicio del carácter abierto de la enumeración contenida en el artículo 12.2 del Real Decreto 183/2008.

**Esta consideración tiene carácter esencial.**

El apartado 3 de este artículo 23 guarda la siguiente redacción: “*El desarrollo efectivo de las funciones de tutor de residentes en entidades adscritas o vinculadas al Servicio Madrileño de Salud se reconocerá como mérito en los procesos de selección y provisión de puestos de trabajo considerando, al menos, el 5 % del total del baremo por ejercicio de la función de tutorial efectiva por residente en los cuatro años previos. En el resto de entidades de titularidad pública y en entidades de titularidad privada, el reconocimiento puede reflejarse, como mínimo, en los mecanismos de desarrollo y carrera profesional que correspondan*” (énfasis añadido).

Atendiendo a la estricta literalidad de este apartado (“*se reconocerá*”), parece que nos encontramos ante una obligación de reconocer como mérito en procesos de selección el desarrollo de funciones de tutor; apartándose del carácter facultativo que ostenta esta misma previsión para el jefe de estudios (artículo 19.4 del proyecto).

Esta afirmación entra en contradicción con las explicaciones insertadas en la MAIN, las cuales sugieren el carácter potestativo, no preceptivo, de dicho reconocimiento. Así, en la página 31 se puede leer que:

“Por ello, se considera adecuado mantener esta previsión, a efectos de que el desarrollo de estas funciones docentes pueda ser considerado como un mérito más entre los que se determine en cada proceso selectivo y en el desarrollo de la carrera profesional; de modo que será en éstos, su ámbito y órgano competentes los que decidirán su posible ponderación y baremo para cada figura docente. Desde esta perspectiva, la redacción propuesta plantea una aplicación potestativa que, además, quedará sometida a la negociación en el ámbito de la Mesa Sectorial de Sanidad con carácter previo a su aprobación.

En este sentido, el artículo 13 del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, habilita a las comunidades autónomas para crear otras figuras docentes, de acuerdo con sus características y criterios organizativos propios, y es en el ejercicio de esta habilitación en el que, además de crear la figura docente del coordinador hospitalario de residentes de Unidades Docentes

Multiprofesionales de Atención Familiar y Comunitaria, se incluye un régimen de reconocimiento aplicable potestativamente tanto al ámbito público como privado, si bien sujeto a las especificidades de cada uno de ellos. Lo mismo sucede con las figuras del tutor de residentes, el colaborador docente y el investigador colaborador docente. En definitiva, se persigue fomentar e incentivar la labor docente de los citados profesionales.

Así, las nuevas figuras docentes procuran una mejora horizontal de la formación sanitaria especializada de la Comunidad de Madrid con independencia del concreto centro donde se desarrolla” (el subrayado es original).

Sin perjuicio de la necesaria coherencia que ha de observarse entre la redacción final del texto proyectado y las explicaciones vertidas en la MAIN, a cuyo efecto deberán incorporarse las correcciones oportunas, debe dilucidarse con precisión el carácter facultativo u obligatorio del reconocimiento como mérito del desarrollo de las funciones de tutor; profundizándose, en su caso, en el marco normativo que eventualmente ampararía, desde un punto de vista jurídico, dicha imposición.

- La **sección 3ª** regula “*otros órganos docentes*”, sobre la base del artículo 13 del Real Decreto 183/2008:

“Las comunidades autónomas, según sus características y criterios organizativos propios, podrán crear otras figuras docentes con la finalidad de amparar colaboraciones significativas en la formación especializada, objetivos de investigación, desarrollo de módulos genéricos o específicos de los programas o cualesquiera otras actividades docentes de interés”.

La figura del “*jefe de residentes*” se contiene en el **artículo 24**.

Al margen de lo ya indicado a lo largo del presente informe, se recuerda que, *ex* directriz 30, los artículos no deben ser excesivamente largos, no siendo conveniente que tengan más de cuatro apartados (esta observación es extensible al artículo 25).

En cuanto a las funciones del jefe de residentes, en el apartado 2 se conceptúa simplemente como un órgano de “*apoyo*” al jefe de estudios, si bien el apartado 4 parece atribuirle funciones diferenciadas de coordinación de la actividad de los residentes.

Por su parte, la MAIN añade que *“la sección 3ª contempla la articulación de otras figuras docentes. Así, se crea la figura del jefe de residentes, con funciones esenciales de coordinación que será obligatoria en hospitales que tengan más de ciento cincuenta residentes. Esta figura atenderá y canalizará las demandas y sugerencias de residentes, será un punto de contacto crucial para los residentes en la resolución de posibles problemas e impulsará la cohesión del grupo y mejora de la dinámica de comunicación entre los residentes y la estructura asistencial de su centro”*.

De esta manera, se sugiere aclarar en el proyecto, por razones de seguridad jurídica y a efectos de evitar solapamientos, las concretas funciones de esta figura, máxime cuando el incumplimiento de las mismas puede acarrear el cese.

- Por lo que respecta al *“colaborador docente”* previsto en el **artículo 25**, podemos añadir dos observaciones.

En primer término, debería aclararse la forma y el contenido de la participación del colaborador docente en las comisiones de docencia, a la que se refiere al apartado 6.

Por otro lado, el apartado 7 dice que *“se consideran también funciones de colaborador docente la supervisión de rotaciones externas y la supervisión de estancias formativas de profesionales sanitarios que ejercen fuera de España, reguladas en el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, y la supervisión del ejercicio profesional en prácticas, regulado en el Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud, obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea”*.

A la vista de lo anterior, se debería concretar, en el propio proyecto, el ámbito de aplicación de esta función, a efectos de evitar un solapamiento con las funciones de los tutores.

- Para terminar con esta parte dispositiva, abordaremos la figura del *“investigador colaborador docente”*, en los términos prevenidos en el **artículo 26**; respecto del cual cabe achacar, desde el punto de vista de la técnica normativa, una extensión inconforme con la directriz 30, *ut supra* reproducida.

En todo caso, sería recomendable justificar la exigencia del *“liderazgo de al menos un proyecto de investigación”* en los cinco años previos (apartado 1.d) del artículo 26), ahondándose en la inexistencia de otros medios válidos para avalar la *“destacada actividad investigadora”* de los

interesados; todo ello con la finalidad de acreditar que no se ha incluido en la norma un requisito desproporcionado.

IV.- Por lo demás, la **parte final** del proyecto consta de una disposición adicional, tres disposiciones transitorias, y dos disposiciones finales, pudiendo hacer las siguientes observaciones:

- Con carácter general, y como cuestión de técnica normativa, siguiendo la directriz 31, cabe recordar que cada disposición de la parte final se debería dividir, cuando proceda, en apartados numerados en cardinales arábigos.

- La **disposición adicional única** contempla el incentivo económico al que se refieren los artículos 19.4 y 23.2 del proyecto, para el jefe de estudios y los tutores, respectivamente.

Se sugiere, en un primer momento, precisar que nos encontramos ante un complemento de productividad “*variable*”, en línea con lo explicado en la MAIN, para desechar su carácter “*fijo*”.

Según la MAIN (página 17): “*Asimismo, el reconocimiento de la labor incluye el derecho a un incentivo económico que, en el caso de las entidades adscritas o vinculadas al Servicio Madrileño de Salud, se articulará a través del **complemento de productividad variable** al amparo de lo previsto en el Real Decreto Ley 3/1987, de 11 de septiembre, sobre retribuciones del Personal Estatutario del Instituto Nacional de la Salud, que define este complemento como aquel destinado a la remuneración del especial rendimiento, el interés o la iniciativa del titular del puesto, así como su participación en programas o actuaciones concretas, y que se encuentra previsto en las leyes de los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, en el artículo relativo a las retribuciones del personal estatutario de los servicios de salud.*” (énfasis añadido).

En la misma línea, se puede leer en la MAIN, a cuenta de una alegación formulada por Comisiones Obreras de Madrid durante el trámite de audiencia e información pública, lo que a continuación se extracta:

“En relación con la disposición adicional única, se propone que las cuantías correspondientes a los incentivos previstos en los artículos 19.4 y 23.2 se abonen a través, no del complemento de productividad, contemplado en las leyes anuales de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, si no a través del complemento fijo que se acuerde en la Mesa Sectorial del SERMAS

de productividad, y que se contemplará en las leyes anuales de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid.

Contestación: No se acepta, ya que se trata de un incentivo relativo al ejercicio de funciones de gestión clínica y vinculado a una evaluación efectiva del desempeño, por lo que no procede articularlo a través de una productividad fija.”

De otro lado, en cuanto a los criterios para determinar la cuantía de la productividad, la disposición adicional objeto de exégesis sostiene que *“para determinar la cuantía del complemento retributivo se tendrá en cuenta el número de residentes totales del centro o asignados a tutor de residentes, así como el tiempo efectivo de desempeño de la función docente, según corresponda.*

*Mediante orden de la persona titular de la consejería competente en materia de Sanidad podrán establecerse otros criterios a considerar para cuantificar el importe del complemento de productividad, sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas otros órganos de la Comunidad de Madrid en esta materia.”*

Ello no obstante, en el artículo 23.2 del proyecto se dispone lo siguiente: *“de conformidad con el artículo 10.2 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, las funciones de tutor de residentes tienen la consideración de funciones de gestión clínica.*

*En las entidades adscritas o vinculadas al Servicio Madrileño de Salud, conlleva un complemento de productividad en su retribución económica, previa certificación emitida en los términos del apartado 1, teniendo en cuenta la dedicación específica al desarrollo de sus funciones y el número de residentes asignado, así como otros criterios que puedan determinarse por orden de la persona titular de la consejería competente en materia de Sanidad.”*

Como se observa, el artículo 23.2 presenta cierta divergencia respecto del régimen jurídico contenido en la disposición adicional única, ya no solo en la redacción de los criterios para cuantificar el complemento retributivo (*“dedicación específica al desarrollo de sus funciones”* frente al *“tiempo efectivo de desempeño de la función docente”*), sino en la atribución exclusiva de la competencia para establecer criterios adicionales al titular de la consejería competente en materia de Sanidad, ignorando *“las competencias que tengan atribuidas otros órganos de la Comunidad de Madrid en esta materia”*.

Por tanto, se muestra necesario unificar y pacificar el régimen jurídico aplicable al complemento retributivo de los tutores, por razones de seguridad jurídica.

En todo caso, en cuanto a la posibilidad de establecer otros criterios de cuantificación mediante orden de la persona titular de la consejería de Sanidad, ha de recordarse que, durante la tramitación de la norma estudiada, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, en su escrito de observaciones de 4 de febrero de 2025, afirmó lo que a continuación se reproduce:

“Por otra parte, y respecto del párrafo segundo que atribuye al titular de la Consejería de Sanidad el establecimiento de otros criterios a considerar para determinar los complementos retributivos, es necesario reiterar que la competencia en materia retributiva en el ámbito de la Comunidad de Madrid corresponde a la consejería competente en materia de Hacienda.”

En sintonía, el escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica, de 24 de febrero de 2025, añade lo siguiente:

“Respecto de la disposición adicional única, como simple cuestión formal, debiera corregirse la errata en la palabra “presupuestos” en el primer párrafo.

Por otra parte, y respecto del párrafo que atribuye al titular de la Consejería de Sanidad el establecimiento de otros criterios a considerar para determinar los complementos retributivos, es necesario reiterar que la competencia en materia retributiva en el ámbito de la Comunidad de Madrid corresponde a la consejería competente en materia de Hacienda, por lo que se sugiere incluir “sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas otros órganos de la Comunidad de Madrid en esta materia”.

Así las cosas, y ante el silencio de la MAIN en este punto, consideramos pertinente justificar el anclaje normativo que sustenta la competencia de la Consejería de Sanidad en orden a establecer criterios adicionales para cuantificar el complemento de productividad, en detrimento de esas eventuales competencias que tendrían atribuidas “*otros órganos de la Comunidad de Madrid en esta materia*”, las cuales también requieren ser clarificadas.

- La **disposición final primera** contiene una habilitación en favor de la persona titular de la consejería con competencias en materia de Sanidad para que dicte cuantas “*disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de este decreto*”.

Sobre esta cuestión nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General desde los dictámenes de 26 de abril, 21 de mayo de 2012 o de 11 de junio de 2013 -y reiterado, en posteriores dictámenes de 14 de abril de 2015, de 25 de febrero de 2019 y 28 de octubre de 2024, entre otros- en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limiten a “*la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar*”.

En esta línea, a fin de evitar ulteriores dudas interpretativas, y habida cuenta que la potestad reglamentaria originaria corresponde al Consejo de Gobierno, se aconseja una mayor precisión en la determinación de la habilitación reglamentaria conferida al titular de esta consejería; esto es, debería determinarse el concreto ámbito material de esta atribución.

Se recuerda, en este punto, la doctrina ya sentada por esta Abogacía General (entre otros, en su Dictamen de 26 de abril de 2012) en cuanto a la posible atribución de la potestad reglamentaria a los consejeros, en la que se indica que dicha atribución habría de revestir carácter singular:

*“Esto sentado, la existencia de la potestad reglamentaria en manos de autoridades distintas del Gobierno, en primer lugar, no constituye una infracción del artículo 97 de la Constitución, pues nada en dicho precepto autoriza a sostener que la atribución que en el mismo se hace al Gobierno de dicha potestad sea de carácter exclusivo y excluyente. Comoquiera que dicho precepto establece que el Gobierno “ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria”, afirmar su monopolio sobre esta última obligaría a concluir también que sólo el Gobierno puede ejercer la función ejecutiva, lo que es manifiestamente absurdo. Parece obligado concluir, por tanto, que la ley está habilitada para efectuar atribuciones singulares de potestad reglamentaria a favor de autoridades distintas del Gobierno.*”

*Ahora bien, estas atribuciones sólo son lícitas en la medida que respeten el principio, implícito en el reiterado artículo 97 de la Constitución, de que el Gobierno es el órgano titular primario y general de la potestad reglamentaria; dicho de otro modo, tales atribuciones han de ser de carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995)”.*

*“Por ello, se ha de concluir que los Ministros sólo pueden ostentar una potestad reglamentaria concreta o de atribución (...). Lo acabado de exponer es igualmente predicable de los Consejeros, en el ámbito autonómico”.*

Desde el punto de vista formal, y en ilación con lo anterior, recordamos, asimismo, que la directriz 42.e) dispone: *“Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo”.* Por otro lado, se hace recomendable la revisión de la citada disposición en lo que atañe a la inclusión del término *“aplicación”*, por cuanto éste no se corresponde con la labor normativa de desarrollo a la que se circunscribe la habilitación contemplada. Con dicho término parece más bien hacerse referencia a meros actos administrativos dictados en aplicación de normas de carácter general que, como tal, no podrían considerarse creadores de derecho objetivo.

- En fin, la **disposición final segunda** prevé que la norma entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, lo cual resulta conforme a lo indicado en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983 (que precisa que las disposiciones de carácter general entrarán en vigor *“a los veinte días siguientes de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo que en ellas se disponga otra cosa”*), acomodándose formalmente a lo estipulado en la directriz 43.

.- Para finalizar el presente informe, el **anexo** del proyecto incorpora un modelo de certificado para la evaluación anual de seguimiento del tutor de residentes.

Sobre este particular, se sugiere reflexionar sobre la posibilidad de incorporar también un modelo de certificado para la evaluación del desempeño del jefe de estudios, al que se refiere el artículo 19.2 del proyecto.

Sin perjuicio de lo anterior, desde el punto de vista del contenido del certificado, se recuerda que la nomenclatura utilizada en el artículo 23 del proyecto alude a una *“evaluación del desempeño”*, y no a una *“evaluación de seguimiento”*.

.- Para concluir, desde un punto de vista formal, y en consonancia con lo ya adelantado, deben solventarse algunos errores tipográficos o de puntuación detectados a lo largo del articulado. Entre ellos, pueden citarse la omisión de una coma en el artículo 17.2, tras la referencia al

Servicio Madrileño de Salud; la ausencia de un punto final en el artículo 21.1.a); la existencia de un espacio indebido entre el adjetivo y la coma en la primera línea del tercer párrafo del artículo 24.4, o la omisión en la última línea de ese mismo párrafo de una coma con carácter previo a la oración subordinada “*que podrá determinar el cese como jefe de residentes*”.

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 las consideraciones de carácter esencial y demás observaciones contenidas en el cuerpo del presente informe.

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

Madrid a fecha de firma.

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

**Héctor Durán Vicente.**

**CONFORME,**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Fernando Muñoz Ezquerro**

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