

A.G.- 56/2025
S.G.C.- 111/2025
S.J.C.S.- 220/2025

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe relativa al **proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Registro de Empresas Alimentarias de Comercio al por Menor de Productos Alimenticios de la Comunidad de Madrid y se regula el procedimiento de comunicación para la inscripción, modificación y cancelación en el Registro de las mismas.**

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 4 de agosto de 2025, viene acompañada de la siguiente documentación¹:

- Resolución de la Directora General de Salud Pública por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto de decreto por el que se crea el registro de empresas alimentarias de comercio al por menor de productos alimenticios de la Comunidad de Madrid y se regula el procedimiento de comunicación previa de inicio de actividad de las mismas, de 22 de abril de 2024; con su correspondiente Memoria, de 23 de abril de 2024.
- Escrito de alegaciones, formulado por ADEPESCA, con fecha de 5 de junio de 2024, sin rubricar.

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



- Escrito de alegaciones, formulado por CARNIMAD, sin fechar ni firmar.
- Proyecto de decreto (primera versión, sin fechar).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de junio de 2024), rubricada por la Directora General de Salud Pública el día 12 de julio de 2024.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 29 de julio de 2024.
- Escrito de la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria de la Consejería de Sanidad, de 22 de julio de 2024, por el que no se formulan alegaciones al proyecto de decreto.
- Escrito de la Dirección General de Investigación y Docencia de la Consejería de Sanidad, de 22 de julio de 2024, por el que no se formulan alegaciones al proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General del Servicio Madrileño de Salud, de 25 de julio de 2024, por el que no se formulan alegaciones al proyecto de decreto.
- Escrito de observaciones de la Dirección General de Humanización, Atención y Seguridad del Paciente de la Consejería de Sanidad, de 31 de julio de 2024.
- Informe del Comité Delegado de Protección de Datos del Servicio Madrileño de Salud, rubricado el día 24 de julio de 2024.
- Proyecto de decreto (segunda versión, sin fechar).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de septiembre de 2024), rubricada por la Directora General de Salud Pública el día 13 de septiembre de 2024.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 17 de septiembre de 2024.
- Proyecto de decreto (tercera versión, sin fechar).



- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de septiembre de 2024), rubricada por la Directora General de Salud Pública el día 20 de septiembre de 2024.
- Certificado de la Secretaría de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 27 de septiembre de 2024.
- Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 27 de septiembre de 2024.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, firmado el día 1 de octubre de 2024.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 27 de septiembre de 2024.
- Informe de la Dirección General de Tributos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 25 de septiembre de 2024.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 2 de octubre de 2024.
- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de 25 de septiembre de 2024.
- 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 24 de septiembre de 2024.
- Escrito de observaciones de la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 30 de septiembre de 2024.
- Informe 70/2024, de 3 de octubre, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 2 de octubre de 2024, a través del cual se adjuntan las observaciones



formuladas por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia y la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 26 de septiembre de 2024, por el que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 27 de septiembre de 2024, por el que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 7 de octubre de 2024, por el que no se formulan observaciones al proyecto de decreto (se remite por duplicado).

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 3 de octubre de 2024, por el 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 30 de septiembre de 2024, por el 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 septiembre de 2024, por el que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 4 de octubre de 2024.

- Proyecto de decreto (cuarta versión, sin fechar).

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de septiembre de 2024), rubricada por la Directora General de Salud Pública el día 14 de noviembre de 2024.



- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 21 de noviembre de 2024.
- Proyecto de decreto (quinta versión, sin fechar).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de noviembre de 2024), rubricada por la Directora General de Salud Pública el día 4 de diciembre de 2024.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 10 de diciembre de 2024.
- Proyecto de decreto (sexta versión, sin fechar).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de diciembre de 2024), rubricada por la Directora General de Salud Pública el día 11 de diciembre de 2024.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 13 de diciembre de 2024.
- Resolución de la Directora General de Salud Pública, de 16 de diciembre de 2024, por la que se acuerda someter al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.
- Proyecto de decreto (séptima versión, sin fechar).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de diciembre de 2024), rubricada por la Directora General de Salud Pública el día 16 de diciembre de 2024.
- Escrito de alegaciones de la Asociación de Cadenas Españolas de Supermercados, fechada el 8 de enero de 2024, sin firmar.
- Escrito de alegaciones de la Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid, de 7 de enero de 2025.
- Escrito de alegaciones de CEIM Confederación Empresarial de Madrid-CEOE, fechado el día 10 de enero de 2025.



- Proyecto de decreto (octava versión, sin fechar).

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de febrero de 2024), rubricada por la Directora General de Salud Pública el día 10 de febrero de 2025.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 13 de febrero de 2025.

- Proyecto de decreto (novena versión, sin fechar).

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de febrero de 2025), rubricada por la Directora General de Salud Pública el día 18 de febrero de 2025.

- Notificación realizada por la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias Secretaría de Estado para la Unión Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, al amparo de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, sin fechar ni firmar.

- Proyecto de decreto (décima versión, sin fechar).

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de marzo de 2025), rubricada por la Directora General de Salud Pública el día 13 de marzo de 2025.

- Certificado de la Subdirectora General Adjunta de la Subdirección General de Asuntos Industriales, Energéticos, de Transportes y Comunicaciones y de Medio Ambiente de la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, fechado el 29 de julio de 2025.

- Proyecto de decreto (undécima versión, sin fechar).

- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de agosto de 2025), rubricada por la Directora General de Salud Pública el día 31 de julio de 2025 (MAIN, en adelante).



- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 31 de julio 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 crear el Registro de Empresas Alimentarias de Comercio al por Menor de Productos Alimenticios de la Comunidad de Madrid (Registro, en adelante), con la finalidad de proteger la salud pública y los intereses de los consumidores, facilitando el control oficial de las empresas y establecimientos alimentarios sometidos a inscripción. De igual manera, comprende la regulación de la comunicación para la inscripción en el Registro, así como su modificación y cancelación.

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

“Partiendo de estas premisas, la norma tiene por finalidad acometer el mandato establecido a las comunidades autónomas en el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, con un doble objeto: por una parte, regular el procedimiento de la comunicación para la inscripción, modificación y cancelación en el Registro de las empresas y establecimientos de comercio al por menor de productos alimenticios situados en la Comunidad de Madrid y, por otra, regular el registro autonómico en el que se inscribirán las mismas con el fin de facilitar su control en aras de garantizar el derecho a la protección de la salud.

Asimismo, otro objetivo es la supresión y reducción de trabas y costes administrativos a los comerciantes minoristas de productos alimenticios de la Comunidad de Madrid, creando un entorno más favorable y transparente para la persona titular de la empresa alimentaria, clarificando y unificando los procedimientos a realizar. Así, la presentación de la comunicación para la inscripción en el Registro no será habilitante para el inicio de la actividad, sin perjuicio de la responsabilidad de los operadores de cumplir, en todo momento, con la normativa vigente de aplicación y de los controles posteriores que pueda efectuar la administración sanitaria para garantizar la protección de la salud en el ámbito de la seguridad alimentaria. Además de ser procedimiento no sometido a tasa u otro tipo de tributo, sin coste para las empresas. Todo lo



cual va a redundar en facilitar la instalación en la Comunidad de Madrid de empresas y establecimientos de comercio al por menor de productos alimenticios, fomentando la competencia y garantizando la seguridad jurídica para promover el crecimiento económico en la región.”

La Memoria de análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), que figura en el expediente remitido, añade que *“dicho registro permitirá la cuantificación, consulta y catalogación de empresas alimentarias de comercio al por menor de productos alimenticios en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, posibilitando así, a través de la información que faciliten los operadores, una programación de los controles oficiales y, en supuestos de detección de un peligro para la salud pública, actuar con celeridad, eficacia y eficiencia”*.

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 doce artículos contenidos en cuatro capítulos; a los que debemos añadir una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo.

En cuanto al contenido del articulado, el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 31 de julio de 2025, lo sintetiza en los siguientes términos:

“En el capítulo I se establece el objeto, las definiciones, las empresas y establecimientos sujetos a inscripción y las excepciones (artículos 1, 2, 3 y 4 respectivamente).

El capítulo II regula el registro de Establecimientos y Empresas Alimentarias de comercio al por menor de la Comunidad de Madrid, estableciéndose en el artículo 5, la adscripción y naturaleza del Registro; en el artículo 6 su estructura y en el artículo 7 su contenido.

El capítulo III recoge los procedimientos de la comunicación de inicio de actividad, comunicación de modificación de datos de información obligatoria contenidos en la comunicación o cese definitivo de la actividad, estableciéndose, el régimen jurídico de los procedimientos en el artículo 8, los procedimientos de las comunicaciones para la inscripción, modificación y cancelación registral en el artículo 9, la forma y lugar de presentación de las comunicaciones en el artículo 10, y el incumplimiento de lo manifestado o declarado en el artículo 11.



El capítulo IV regula la potestad sancionadora, abordándose en el artículo 12 el régimen sancionador.”

Por su parte, la disposición transitoria versa sobre la inscripción en el Registro de las empresas ya inscritas en el Registro de Establecimientos de Comercio al por Menor de Carne Fresca y sus Derivados, además de prever un plazo transitorio de un año desde la entrada en vigor de la norma proyectada “*para el resto de empresas y establecimientos sujetos a inscripción en el Registro*” en orden a solicitar la inscripción en el nuevo Registro.

La disposición derogatoria indica la norma que quedará derogada a la entrada en vigor del decreto. Por lo demás, la disposición final primera determina la habilitación de desarrollo; mientras que la disposición final segunda establece la entrada en vigor del decreto.

En fin, en cuanto al anexo, contempla el modelo de comunicación de inscripción, modificación y cese en el Registro.

SEGUNDA.- MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

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

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (Estatuto de Autonomía, en adelante), establece, en 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.

Desde el punto de vista de la legislación comunitaria, el Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, ya advierte en su parte expositiva que “*es necesario el registro de establecimientos y la cooperación de los operadores de empresa alimentaria para que las autoridades competentes puedan llevar a cabo de manera eficaz los controles oficiales*”; disponiendo que las empresas alimentarias deben colaborar con las autoridades competentes en los términos establecidos en la legislación comunitaria o nacional, siendo pertinente notificar a la autoridad competente apropiada todos



los establecimientos que estén bajo su control en los que se realice cualquiera de las operaciones de producción, transformación y distribución de alimentos de la forma requerida por la autoridad competente, con el fin de proceder a su registro (artículo 6).

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (Ley 14/1986, en adelante), prevé, en el apartado primero del artículo 25, que la exigencia de autorizaciones sanitarias, así como la obligación de someter a registro, por razones sanitarias, a las empresas o los productos serán establecidas reglamentariamente, tomando como base lo dispuesto en dicha ley y en la normativa sobre salud pública; añadiendo el apartado 2 del mismo precepto (tras la reforma operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), lo siguiente:

“2. Las autorizaciones sanitarias y los registros obligatorios que se establezcan, en virtud de la habilitación prevista en el apartado 1 del presente artículo, deberán cumplir las condiciones siguientes:

a) No resultarán discriminatorios ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a sociedades, por razón de ubicación del domicilio social.

b) Deberán estar justificados en la protección de la salud pública.

c) Se cuidará que el régimen que se establezca sea el instrumento adecuado para garantizar la consecución del objetivo de protección de la salud pública, y no vaya más allá de lo necesario para conseguirlo, así como que no pueda sustituirse por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

d) Los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones o registros a los que se refiere esta ley deberán ser claros e inequívocos, objetivos, transparentes, proporcionados al objetivo de protección de la salud pública y darse a conocer con antelación”.

En consonancia, el artículo 29 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, sostiene, en su apartado 1, que cuando conforme a las leyes se requiera autorización sanitaria previa o la inscripción obligatoria en un registro, se estará a lo en ellas previsto; resultando que *“las Administraciones sanitarias podrán establecer obligación de declaración responsable o de*



comunicación previa de inicio de actividad para aquellas instalaciones, establecimientos, servicios e industrias que desarrollen actividades que puedan afectar a la salud, de acuerdo con la normativa sectorial de aplicación y teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio” (apartado 2 del artículo 29).

Esta Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por la que se incorpora parcialmente al Derecho español la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, veda, en su artículo 5, la posibilidad de imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurran las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen:

a) No discriminación: que el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social;

b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado, y

c) Proporcionalidad: que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad.

En este punto, y desde la óptica de la legislación especial, no podemos desconocer que el artículo 24 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, reproduce el siguiente tenor literal:



“1. Para la consecución de los objetivos de esta ley, las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, crearán o mantendrán los registros necesarios para el conocimiento de las distintas situaciones de las que puedan derivarse acciones de intervención en materia de seguridad alimentaria. La solicitud de inscripción en los registros no comportará actuaciones adicionales por parte de los interesados, salvo las derivadas de la actualización de la información declarada y la solicitud de cancelación de inscripción al causar baja.

2. La exigencia de autorizaciones sanitarias, así como la obligación de someter a registro por razones de seguridad alimentaria a las empresas o productos, serán establecidas reglamentariamente, tomando como base lo dispuesto en la presente ley, la normativa europea y el artículo 25 de la Ley General de Sanidad.

3. La Administración General del Estado, sin menoscabo de las competencias de las comunidades autónomas, desarrollará los registros de alimentos y piensos, de carácter nacional, de las empresas, establecimientos o instalaciones que los producen o importan, transforman o comercializan, que recogerá las autorizaciones o comunicaciones que las comunidades autónomas lleven a cabo de acuerdo con sus competencias.

4. Los distintos registros existentes estarán conectados y se coordinarán entre si a fin de asegurar la unidad de datos, economía de actuaciones y eficacia administrativa.

5. Además, a tenor de lo dispuesto en el anexo V, capítulo I, del Reglamento 2074/2005 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2005, por el que se establecen medidas de aplicación para determinados productos con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y para la organización de controles oficiales con arreglo a lo dispuesto en los Reglamentos (CE) n.º 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, se introducen excepciones a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 853/2004 y (CE) n.º 854/2004, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición será la responsable de establecer el sitio web nacional para facilitar su coordinación con el sitio web de la Comisión Europea”.

En este sentido, el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, sobre Registro General Sanitario de Empresas Alimentarias y Alimentos (Real Decreto 191/2011, en adelante), adecuando la regulación de la materia a este marco normativo, excluye de la obligación de la inscripción en dicho registro a los establecimientos de comercio al por menor definidos en el artículo 2 del



Real Decreto 1021/2022, lo cuales “*deberán inscribirse en los registros de las autoridades competentes de las comunidades autónomas establecidos al efecto, previa comunicación o declaración responsable, que no será habilitante, del operador de la empresa alimentaria a las autoridades competentes del lugar de ubicación del establecimiento. No obstante, cuando se trate de establecimientos en los que se sirven alimentos in situ a colectividades, la comunicación será hecha por la persona titular de las instalaciones*” (artículo 2.2).

Y ello en la redacción dada por el Real Decreto 1021/2022, de 13 de diciembre, por el que se regulan determinados requisitos en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios en establecimientos de comercio al por menor (Real Decreto 1021/2022, en lo sucesivo), el cual deroga el Real Decreto 1376/2003, de 7 de noviembre, por el que se establecen las condiciones sanitarias de producción, almacenamiento y comercialización de las carnes frescas y sus derivados en los establecimientos de comercio al por menor; norma que sirvió de base para dictar, en el ámbito de nuestra comunidad autónoma, la Orden 1531/2005, de 6 de octubre, de la Consejería de Sanidad y Consumo, por la que se regulan las condiciones y el procedimiento de autorización de los establecimientos de comercio al por menor de carne fresca y sus derivados en la Comunidad de Madrid.

En fin, desde una perspectiva competencial, y para finalizar esta singladura por el marco normativo aplicable al proyecto, el artículo 18.10 de la Ley 14/1986 atribuye a las administraciones públicas competentes atribuciones sobre “*el control sanitario y la prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimentarios, incluyendo la mejora de sus cualidades nutritivas*”; concretando el artículo 15.f) de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, lo que a continuación se reproduce:

“La Administración Sanitaria de la Comunidad de Madrid, a través de los recursos y medios de los que dispone el Sistema Sanitario y de los organismos competentes en cada caso, promoverá, impulsará y desarrollará las actuaciones de salud pública encaminadas a garantizar los derechos de protección de la salud de la población de la Comunidad de Madrid, desde una perspectiva comunitaria, con especial énfasis en:

(...)

f) El control de la calidad, higiene y en definitiva, de la seguridad de los productos alimenticios, incluyendo la mejora de sus cualidades nutritivas”.



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 la MAIN en los siguientes términos: “*la participación de los agentes y sectores*



representativos de intereses se efectúa de acuerdo con lo establecido en los artículos 4.2.a) y 5.1 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 y en el artículo 60.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo a lo anterior, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 8 de mayo de 2024, se ha procedido a “Autorizar a la Consejería de Sanidad la publicación, en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, de la consulta pública relativa al proyecto de decreto por el que se crea el Registro de Empresas Alimentarias de Comercio al por Menor de Productos Alimenticios de la Comunidad de Madrid y se regula el procedimiento de comunicación de inicio de actividad de las mismas”. El trámite se evacua mediante la publicación del proyecto de decreto en el Portal de la Transparencia de la Comunidad de Madrid el día 22 de mayo de 2022, concediéndose un plazo de 15 días hábiles para presentar aportaciones, desde el 23 de mayo hasta el 13 de junio de 2024. Durante ese período se recibieron dos escritos”.

En consonancia, se han incorporado al expediente los escritos de alegaciones formulados durante dicho trámite por las asociaciones ADEPESCA (fechado el día 5 de junio de 2024) y CARNIMAD (sin fechar); justificándose en la propia MAIN su aceptación o rechazo (páginas 22 a 26).

Expuesto cuanto antecede, cabe reseñar, en este momento, que el proyecto ha sido elaborado por la Dirección General de Salud Pública, 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 once, quedando acreditadas formalmente las correspondientes actualizaciones derivadas de los diversos trámites que conforman el procedimiento.

En todo caso, desde una perspectiva formal, ha de hacerse notar que, en determinados supuestos, la fecha de versión de la MAIN correspondiente no coincide con la fecha de su rúbrica, lo que se consigna a los efectos oportunos.

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

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

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

Además, se ha recabado informe de la Oficina de Calidad Normativa de la Comunidad de Madrid, el cual fue emitido con fecha de 3 de octubre de 2024, 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, *“se ha efectuado el trámite de audiencia e información pública, contemplado en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid y de conformidad con lo establecido en los artículos 4.2.d) y 9 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, desde el día 18 de diciembre de 2024, hasta el día 10 de enero 2025 (plazo de quince días hábiles) en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, habiéndose presentado tres aportaciones de diferentes particulares y entidades del sector”*, habiéndose incorporado al expediente la resolución de la Directora General de Salud Pública, de 16 de diciembre de 2024, por la que se acuerda someter



al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, así como los escritos de alegaciones presentados por la Asociación de Cadenas Españolas de Supermercados (de 8 de enero de 2024)², de la Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid (de 7 de enero de 2025), así como de CEIM Confederación Empresarial de Madrid-CEOE (de 10 de enero de 2025).

Llegado este punto, y en sede de tramitación, es destacable el sometimiento del presente proyecto al procedimiento que establece la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, según certificado de la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

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.

Finalmente, a propósito de la evaluación *ex post*, se explica en la MAIN que, dada la naturaleza y contenido de la norma proyectada, se considera que no es precisa la misma, puesto que las previsiones que contiene el proyecto no tienen “*impacto ni efecto que determinen la obligación de efectuar la evaluación ex post por sus resultados (...)*”.

Con relación a este aspecto, recordamos que, contemplar la forma de hacer dicha evaluación resultaría, ser lo más conforme al principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas incorporado al artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), que, a su vez, se puede considerar integrado dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

² Entendemos que la Asociación ha cometido un error material al fechar su escrito, el cual ha debido ser rubricado previsiblemente en enero del año 2025.



En esta sede, 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 392/2015, de 21 de julio y 415/205, de 18 de agosto.

De ahí que se estime oportuno incorporar una motivación más acabada al respecto que la contenida actualmente en la MAIN.

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.

Sin perjuicio de esta aseveración, se echa en falta una mayor profundidad de esta parte expositiva en cuanto a la descripción del contenido de la norma, para garantizar así su mejor adecuación a las prevenciones contenidas en la directriz 12, la cual se pronuncia así (énfasis añadido): *“La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”*.

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, 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.

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 han solicitado los informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, sobre los análisis de impactos de carácter social, del Consejo de Consumo, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad y de la Abogacía General”*. Si bien se echa en falta una referencia a las observaciones realizadas por algunas de las secretarías generales técnicas de las diferentes consejerías, al amparo de lo previsto en el artículo 4.3 del



Decreto 52/2021, si bien es cierto que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid viene señalando que *“deben destacarse únicamente los aspectos más relevantes de la tramitación efectuada, sin resultar necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma”* (así, en el Dictamen 681/2022, 3 de noviembre o el más reciente Dictamen 415/2025, de 18 de agosto).

En otro orden de cosas, esta parte expositiva termina con la siguiente fórmula promulgatoria: *“En su virtud, a propuesta de la Consejera de Sanidad, oída/de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno, previa deliberación en su reunión del día”*.

Por el contrario, la MAIN opta por no solicitar tal dictamen en los siguientes términos:

“No se solicita Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, ya que, de conformidad con el artículo 5.3 c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, «la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones». Tal y como se recoge en la parte expositiva del texto y en esta MAIN, la norma viene a ejecutar el mandato contenido en el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, por lo que no se realiza dicha consulta”.

A la vista de lo anterior, debe aclararse la divergencia detectada entre el criterio de la MAIN (pág. 34) y la literalidad de la fórmula promulgatoria, a propósito del trámite relativo al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

A estos efectos, conviene tener en cuenta la interpretación amplia del concepto de reglamento ejecutivo que viene estableciéndose doctrinal y jurisprudencialmente, según se expuso en la consideración jurídica tercera, por lo que razones de seguridad jurídica y de evitación del riesgo de impugnaciones por omisión de trámites preceptivos aconsejan, a nuestro juicio, el sometimiento de esta disposición al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, tal y como se prevé en su parte expositiva.

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 segundo párrafo de esta parte expositiva, en la sexta línea, debe añadirse una “s” al término “*supeditado*”; b) en la segunda línea del sexto párrafo debe cambiarse la expresión “*Administraciones Públicas*” por “*Administraciones públicas*”; c) en la octava línea del séptimo párrafo debe suprimirse la coma existente entre sujeto y predicado, mientras que en su novena línea del siguiente párrafo, ha de suprimirse la proposición “*En*”, en aras de dotar de sentido gramatical a la oración; d) en la novena línea del undécimo párrafo, debería introducirse el artículo indeterminado “*un*” en “*Además de ser procedimiento...*” y e) en el párrafo decimoséptimo se propone eliminar, en la última línea, la coma incorporada tras la conjunción copulativa “*y*”.

Finalmente, en el párrafo duodécimo deberían citarse de forma abreviada los reales decretos aludidos en el mismo, de conformidad con la directriz 80, al haber sido citados ya con anterioridad de forma completa.

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.

.- El **capítulo I**, comprensivo de las disposiciones generales, empieza regulando en el **artículo 1** el objeto del proyecto, que no es otro que la creación del Registro de Empresas Alimentarias de Comercio al por Menor de Productos Alimenticios de la Comunidad de Madrid, y que también comprende la regulación de la comunicación para la inscripción en el Registro, así como su modificación y cancelación.

En este punto conviene recordar que el objeto del proyecto se ampara en la literalidad del segundo párrafo del artículo 2.2 del Real Decreto 191/2011, conforme al cual: “*Todos los establecimientos de comercio al por menor deberán inscribirse en los registros de las autoridades competentes de las comunidades autónomas establecidos al efecto, previa comunicación o declaración responsable, que no será habilitante, del operador de la empresa alimentaria a las autoridades*



competentes del lugar de ubicación del establecimiento. No obstante, cuando se trate de establecimientos en los que se sirven alimentos in situ a colectividades, la comunicación será hecha por la persona titular de las instalaciones”.

Como se puede columbrar, este artículo admite la inscripción en los correspondientes registros autonómicos a través de una previa “*comunicación o declaración responsable*”.

La comunicación y la declaración responsables son dos figuras jurídicas disímiles, a pesar de guardar cierta similitud en cuanto a su finalidad y efectos.

El concepto de ambas, así como su distinción, se extrae del artículo 69 de la Ley 39/2015, cuyos tres primeros apartados disponen lo siguiente:

“1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.



No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.”

Sobre esta base normativa, la MAIN justifica la exigencia de comunicación en los siguientes términos (páginas 41 y 42):

“La unidad de mercado constituye un principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía española. El principio de unidad de mercado tiene su reflejo en el artículo 139 de la Constitución que expresamente impide adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español. En esta línea, el principio de libre iniciativa económica, regula la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad. Las autoridades podrán elegir entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger, de los requisitos que, en su caso, se exijan para la salvaguarda de dicho interés general y en atención a la naturaleza de la actividad y de si el medio de intervención se dirige a la propia actividad o a la infraestructura física. La autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio. La autorización administrativa implica que el interesado no puede ejercer la actividad sin previo conocimiento y aprobación por parte de la Administración Pública, en la que recae, la responsabilidad de la comprobación del cumplimiento de la normativa aplicable. La comunicación permite al interesado ejercer la actividad sin previa aprobación por parte de la Administración Pública, si bien las empresas son conocedoras de los requisitos que han de cumplir al estar delimitados en la normativa aplicable En esta línea, este decreto desarrolla reglamentariamente el cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 1021/2022, de 13 de diciembre, precisando que no tendrá efectos para el inicio de la actividad, pues estos efectos ya se alcanzan con la declaración responsable contemplada en la citada Ley 2/2012, de 12 de junio” (el resaltado es propio).

A continuación, reproduce la observación formulada en el informe de coordinación y calidad normativa del siguiente tenor: “(...) se sugiere valorar la compatibilidad entre lo establecido por la Ley 2/2012, de 12 de junio, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, y lo planteado por el proyecto normativo, en cuanto a la necesidad de establecer una comunicación previa como requisito para el inicio de la actividad de comercio minorista alimenticio”, para seguidamente precisar: “En relación a esta consideración, se precisa que se ha eliminado la



“comunicación previa”, quedando recogida únicamente, la comunicación. Esta comunicación no tendrá efectos para el inicio de la actividad, pues esos efectos se alcanzan con la declaración responsable recogida en la Ley 2/2012, de 12 de junio” (el subrayado es nuestro).

En esta misma línea, la MAIN (página 9) arguye: “(...) no teniendo, esta comunicación, efectos para el inicio de la actividad, pues esos efectos se alcanzan con la declaración responsable recogida en la Ley 2/2012, de 12 de junio, y siendo además un procedimiento gratuito que no generará a las empresas costes innecesarios”.

En términos análogos, cuando se pronuncia sobre el impacto económico de la norma proyectada (página 12), señala la MAIN:

“En este decreto no se identifican efectos negativos sobre la competencia en el mercado, dado que la creación del Registro de Empresas Alimentarias de Comercio al por Menor de Productos Alimenticios de la Comunidad de Madrid, no va a restringir el acceso a nuevos comerciantes minoristas. Por el contrario, esta nueva regulación crea un entorno más favorable y transparente para la persona titular de la empresa alimentaria ya que clarifica los procedimientos a realizar, no teniendo esta comunicación efectos para el inicio de la actividad, pues esos efectos se alcanzan con la declaración responsable recogida en la Ley 2/2012, de 12 de junio, y siendo además un procedimiento gratuito que no generará a las empresas costes innecesarios. Todo lo cual va a redundar en facilitar la instalación en la Comunidad de Madrid de empresas alimentarias minoristas, fomentando la competencia y garantizando la seguridad jurídica para promover el crecimiento económico en la región.

La aprobación de este nuevo decreto no impone trabas a la actividad empresarial y al libérrimo funcionamiento de los mercados, respetando así los principios contenidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantías de unidad de mercado.

En referencia a los efectos de la norma sobre los consumidores, con la creación de un censo de empresas minoristas de productos alimenticios en la Comunidad de Madrid se va a poder llevar a cabo una programación de controles oficiales, lo que va a revertir en una mayor protección de la salud pública y los intereses de los consumidores” (el subrayado es propio).

La parte expositiva de la norma también se hace eco de esta idea en tanto explica (párrafo undécimo) que “la presentación de la comunicación para la inscripción en el Registro no será habilitante para el ejercicio de la actividad, sin perjuicio de la responsabilidad de los operadores de



cumplir, en todo momento, con la normativa de vigente aplicación y de los controles posteriores que pueda efectuar la administración sanitaria (...)”.

Es, por tanto, en el contexto explicado en el que habríamos de enmarcar la exigibilidad de la comunicación para la inscripción en el Registro cuya creación se proyecta.

Las anteriores afirmaciones resultan, no obstante, aparentemente contradictorias con otras que también recoge la MAIN; en concreto, cuando contempla, como fines u objetivos de la norma proyectada, el de regular (énfasis añadido) *“el procedimiento de comunicación de inicio de actividad”* (páginas 2, 3, 8, 10 y 16-18) y, en particular, en lo que atañe al apartado 7, relativo a la detección y medición de cargas administrativas, apartado c), *“Restantes empresas minoristas de productos alimenticios de la Comunidad de Madrid”*.

Resultará necesario, en consecuencia, clarificar oportunamente este extremo en la MAIN.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Sin perjuicio de lo anterior, ha de constatarse que el proyecto incluye dentro de su ámbito de aplicación *“el suministro directo de alimentos preparados en locales utilizados principalmente como vivienda privada”* (artículo 3.1.a) *in fine*).

Respecto de esta suerte de suministros, el artículo 13.3 del Real Decreto 1021/2022 establece específicamente que (énfasis añadido):

“3. Cuando el operador inicie la actividad deberá presentar a la autoridad competente, a los efectos de su inscripción en el correspondiente registro autonómico, una declaración responsable del cumplimiento de los requisitos legales aplicables al ejercicio de la actividad, que deberá incluir:

a) Horario en que se va a operar.

b) Productos que se van a elaborar.

c) Plano de la vivienda que refleje las estancias o zonas destinadas a dicha actividad.

d) Compromiso de asumir las obligaciones de someterse a los controles oficiales llevados a cabo por las autoridades competentes.



e) *Compromiso de contar con la justificación documental contenida en el apartado 9.*”

Es decir, la normativa aplicable exige la presentación de una declaración responsable, no comunicación, a los efectos de la inscripción de esta actividad en el correspondiente registro autonómico.

Así las cosas, el contenido y la literalidad del proyecto parece aherrojar este tipo de suministros al régimen de comunicación (véase, además, el apartado 3.D del anexo); si bien el punto 5 del anexo establece asimismo una *“declaración responsable para suministro directo de alimentos preparados en locales utilizados principalmente como vivienda privada”*.

Esta doble exigencia de comunicación y declaración responsable, para el suministro de alimentos en viviendas privadas, no solo desconoce la previsión del artículo 13.3 del Real Decreto 1021/2022, sino que contraría la literalidad del apartado 6 del artículo 69 de la Ley 39/2015, en cuando indica que *“únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación **para iniciar una misma actividad** u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente”* (énfasis añadido).

Por tanto, por evidentes razones de seguridad jurídica, se impone clarificar tanto en la MAIN, como sobre todo en el articulado y en el anexo del proyecto, la figura jurídica exigible a los suministros de alimentos preparados en locales utilizados principalmente como vivienda privada, en todo caso, con sujeción a lo estipulado en la normativa básica de referencia que, como hemos visto, exige la presentación de declaración responsable en los términos señalados en el artículo 13 del Real Decreto 1021/2022.

Esta consideración tiene carácter esencial.

A este respecto, se sugiere tomar como referencia la regulación contenida en el Decreto 13/2025, de 28 de enero, del Consell, por el que se regula el Registro Sanitario de Establecimientos Alimentarios Menores de la Comunitat Valenciana y se establecen las condiciones de suministro de alimentos entre establecimientos menores y su elaboración en viviendas privadas; donde se separan con nitidez los dos regímenes jurídicos a los que acabamos



de aludir (el general de la comunicación y el especial de los suministros realizados en viviendas privadas, a través de declaración responsable).

- El **artículo 3**, titulado “*ámbito de aplicación*”, enumera una serie de establecimientos o empresas, ajustándose sustancialmente (que no literalmente) a la definición del concepto de “*establecimiento de comercio al por menor*”, contenida en el artículo 2 del Real Decreto 1021/2022: “*aquel en el que se lleva a cabo la manipulación, preparación, elaboración o transformación de alimentos y su almacenamiento en el punto de venta o entrega a la persona consumidora final o a una colectividad, in situ o a distancia. Se incluyen los locales ambulantes o provisionales (como carpas, tenderetes y vehículos de venta ambulante), los almacenes de apoyo y las instalaciones en las que con carácter principal se realicen operaciones de venta a la persona consumidora final, así como establecimientos de restauración y hostelería. Quedan excluidas las explotaciones en las que se realice venta directa de productos primarios y los lugares donde se lleven a cabo operaciones de manipulación, preparación, almacenamiento y suministro ocasional de alimentos por particulares en acontecimientos tales como celebraciones religiosas, escolares, benéficas o municipales.*”

En este punto, cabe recordar que en 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.*”

En el caso que nos ocupa, además, no solo existen definiciones de los distintos conceptos aplicables en la normativa básica estatal, sino también en los artículos 2 y 3 del Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se



establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, por lo que la introducción de definiciones similares pero no plenamente coincidentes con las anteriores puede generar dudas interpretativas y dificultar la aplicación de la norma, en detrimento de la seguridad jurídica.

De acuerdo con lo expuesto, consideramos necesario modificar la redacción del proyecto con la finalidad de adecuar su ámbito de aplicación a la literalidad de la norma básica de referencia, advirtiéndose asimismo de dicha reproducción.

Esta consideración tiene carácter esencial.

De igual forma, se sugiere suprimir en la letra c) la expresión “*etc*”, poco adecuada en un texto normativo por la indefinición que supone; a tal efecto, bastaría con emplear otras expresiones del tipo “*tales como*”.

Por lo demás, desde una perspectiva formal, consideramos que no debería numerarse el único apartado de este precepto, de acuerdo con la directriz 31: “*El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará*”.

En todo caso, se debería dotar de una nueva redacción al párrafo 1 de este artículo 3, en cuanto se habla de “*requisitos*”, mientras que la enumeración posterior no alude a ningún “*requisito*” en sentido estricto, sino a los establecimientos o empresas que deben ser objeto de inscripción.

Finalmente, en la letra c) se ha omitido el plural en el sustantivo “*máquinas*”, al aludir a las máquinas expendedoras. En cuanto al fondo, se plantea la revisión de este supuesto como ejemplo de empresas alimentarias sin establecimiento con ubicación fija en la Comunidad de Madrid, pues, con independencia de la ubicación de cada una de las máquinas, es posible que algunas de las empresas titulares de dichas máquinas sí dispongan de una sede o establecimiento principal en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, en el que se almacenen y desde el que se distribuyan tanto las máquinas expendedoras como los productos alimenticios que se vendan en las mismas. Esta observación resultaría extensible, en su caso, al apartado 3.c) del anexo.



- Por lo que respecta al **artículo 4**, se excluye del ámbito de aplicación del proyecto, en primer lugar, a las “*empresas que desempeñen su actividad únicamente en la producción primaria y operaciones conexas, conforme lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, y el Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal*”.

Aquí, la referencia al Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios, ya mencionado en el artículo 2 del proyecto, debería realizarse conforme a la directriz 80:

“Primera cita y citas posteriores. 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.”

Por otra parte, en la excepción contenida en la letra b), la expresión “*en adelante RGSEAA*” debería figurar entre paréntesis (letra b) del apartado V de las directrices). De igual manera, y desde una óptica sustancial, debería explicarse en la MAIN la necesidad de incorporar la excepción establecida en la letra c), habida cuenta de que no nos encontramos sino ante una concreción o supuesto reconducible a la letra b).

En fin, en cuanto a la excepción incardinada en la letra d), sería recomendable explicar qué se entiende por acontecimientos “*puntuales*”, toda vez que el artículo 2.2.a) del Real Decreto 1021/2022 no alude a tal exigencia; encontrándonos nuevamente ante una reproducción inexacta de la normativa básica de referencia. Nos remitimos, en este punto, de igual modo, a lo *ut supra* señalado respecto a la utilización de la abreviatura “etc.”.

.- El **Capítulo II** aborda la regulación “*del Registro de Empresas Alimentarias de Comercio al por Menos de Productos Alimenticios de la Comunidad de Madrid*”.

Desde una perspectiva formal, debe adicionarse, en el apartado 1 del **artículo 5**, una “y” antes de la siguiente oración: “*tendrá carácter único en la Comunidad de Madrid*”. En ese mismo apartado debe revisarse el sangrado de la segunda línea.



- En el **artículo 6**, por lo que respecta a la “*sección de establecimientos minoristas de alimentación*”, el proyecto sostiene que “*en los establecimientos podrán existir zonas de degustación de los productos que comercializan, sin que sea necesaria anotación registral complementaria y, en cualquier caso, serán actividades secundarias minoritarias y marginales con respecto a las registradas del establecimiento*”.

El artículo 2 del Real Decreto 1021/2022, en su apartado 2 m), define la “zona de degustación” como el “*espacio de un establecimiento de comercio al por menor donde, como actividad complementaria, se sirven sus productos a la clientela para su consumo in situ*”.

Asimismo, el artículo 10 del Real Decreto 1021/2022 proclama lo siguiente:

“En los comercios al por menor podrán existir zonas de degustación de los productos que comercializan.

En el caso de que elaboren comidas preparadas, deberán cumplir con lo establecido en el artículo 30 del Real Decreto 1086/2020, de 9 de diciembre, y contarán con el equipo necesario, en una zona separada de la zona de ventas, donde elaboren las comidas de manera que se evite la contaminación cruzada entre los alimentos cocinados y aquellos expuestos a la venta en fresco, así como condensaciones que afecten negativamente a los productos expuestos.

Estos requisitos también son aplicables a las comidas preparadas destinadas a degustaciones gratuitas. Las comidas se ofrecerán en porciones individuales de manera que se puedan coger mediante palillos, cubiertos, etc., reutilizables o fabricados de material no plástico y se reduzca al mínimo el riesgo de contaminación. En relación con los utensilios y menaje empleados se deberá cumplir con lo dispuesto en el título V de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y en la normativa vigente sobre envases y residuos de envases.”

Reconocida la existencia de estas zonas de degustación, concebidas por la normativa básica estatal como “*espacio de un establecimiento de comercio al por menor*”, nada obstaría a que el decreto proyectado abordase su mención, si bien a los solos efectos de precisar que no será necesaria una anotación registral complementaria respecto a las mismas en el Registro que se crea *ex novo*.



Así lo explica la MAIN, como respuesta a las observaciones formuladas por la Asociación Empresarial de Hostelería de la Comunidad de Madrid, cuando afirma (página 29) que *“este proyecto de decreto no autoriza la actividad, que está contemplada en el Artículo 10 del Real Decreto 1021/2022, de 13 de diciembre, únicamente exime de crear una anotación adicional en el registro por llevar a cabo esta actividad”*. También cuando matiza (página 32) que *“(…) ya que no se ha previsto crear otra actividad, puesto que el establecimiento ya tendrá asociadas las actividades principales, siendo la barra degustación una práctica recogida en el Real Decreto 191/2011, de 18 de febrero, y reflejada en esta norma, no estimándose oportuno recabar y anotar esa práctica, en los casos en que esté permitida y se lleve a cabo”*.

Sin embargo, atendiendo a las alegaciones formuladas y a la explicación contenida en la MAIN en respuesta a las mismas, la redacción conferida al precepto proyectado no se considera adecuada, ya que su tenor literal es susceptible de generar confusión y suscitar dudas en cuanto al alcance de su regulación, en la medida en que, al afirmar que *“en los establecimientos podrán existir zonas de degustación de los productos que comercializan”*, parece estar abordando su regulación sustantiva -autorizando su existencia- y no solamente la regulación de su inscripción registral.

De ser así, se estaría sobrepasando el objeto del presente proyecto, así como su título competencial habilitante; debiéndose encauzar esta cuestión, en su caso, a través de un proyecto normativo diferenciado. A estos efectos, la directriz 3 impone lo que a continuación se plasma:

“Único objeto. En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. En este sentido, en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales.”

Se observa, de otra parte, que, sobrepasando la literalidad y teleología de la norma básica, el precepto analizado, en su apartado a), cataloga dichas actividades como *“secundarias minoritarias”* y *“marginales”*. Debe, por ello, prescindirse de tales calificaciones, que difieren de los términos de la normativa estatal, que se refiere a la zona de degustación como una *“actividad complementaria”*. Nos remitimos, en esta sede, a lo ya expuesto *ut supra* en relación con la reproducción de la normativa de carácter básico.



En puridad, la previsión examinada, relativa a las barras de degustación, resulta innecesaria, pues el objeto de la inscripción registral, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 1, 3 y 6 del decreto proyectado, son los establecimientos o empresas, por lo que, formando tales barras parte de un mismo establecimiento o empresa y no desarrollándose la actividad en un local independiente, no resultaría procedente una inscripción separada de aquellas.

No obstante, de querer introducirse una precisión al respecto, a fin de regular únicamente el aspecto registral de las barras de degustación (tal y como se indica en la MAIN), debería modificarse la redacción propuesta atendiendo a lo expuesto, sustituyendo el fragmento ahora transcrito (“*En los establecimientos podrán existir zonas de degustación de los productos que comercializan, sin que sea necesaria anotación registral complementaria y, en cualquier caso, serán actividades secundarias minoritarias y marginales con respecto a las registradas del establecimiento*”) por el siguiente: “*Las barras de degustación que, en su caso, pudieran existir de acuerdo con la normativa sectorial aplicable no requerirán de anotación registral complementaria*”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En otro orden de cosas, en cuanto a la “*sección de establecimientos minoristas de restauración*”, el proyecto dice:

“Se incluirán en esta sección los establecimientos en los que se sirven bebidas, así como productos alimenticios tanto envasados como enlatados que no necesitan frío ni manipulaciones más allá de la apertura del envase con o sin calentamiento.”

En este punto, consideramos que el proyecto no dilucida con claridad qué clase de establecimientos han de inscribirse en esta sección, máxime cuando se parece estar incardinando dentro de los “*establecimientos minoristas de restauración*” a establecimientos de carácter comercial, ya inscribibles conforme al apartado a) del precepto analizado; por lo que, en nuestra opinión, se impone una mejor explicación al respecto en la MAIN.

De forma adicional a las anteriores observaciones, se recomienda mejorar la sistemática y la coordinación entre los artículos 3 y 6 del proyecto, o bien refundir ambos preceptos en uno solo. De mantenerse por separado, en el artículo 3 podrían introducirse las definiciones de todos los establecimientos y empresas sujetos al ámbito de aplicación del decreto proyectado, respetando



los parámetros anteriormente expuestos en relación con la reproducción de la normativa básica estatal, mientras que el artículo 6 podría restringirse a la enumeración de las secciones del Registro, remitiendo los establecimientos o empresas que habrán de inscribirse en cada una de ellas a las distintas categorías previamente definidas en el artículo 3.

Para concluir, en la letra d) del artículo 6, se ha omitido la conjunción “de” en la “*Sección de suministro directo desde vivienda privada*”. La denominación de las cuatro secciones del Registro deberá armonizarse, además, con la contenida en el apartado 3 del anexo, dado que no resulta plenamente coincidente. Asimismo, en dicho apartado del anexo, se omite la conjunción “de” en las secciones a) y d).

- Desde la perspectiva del **artículo 7**, en el apartado 2.a) debe revisarse la remisión al artículo 2.1 del propio proyecto, toda vez que en dicho artículo no aparece relacionado ningún establecimiento o empresa. Pudiera entenderse que se trata de una errata y que, en verdad, se pretende incorporar una remisión al artículo 3. Debe revisarse, en consecuencia, tal aspecto. Esta consideración es extensible al artículo 9.1 del proyecto.

Dentro de este apartado, se recuerda que conforme a la directriz 26 “*los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea*” (énfasis añadido). Esta consideración es extensible a los apartados 3 y 4 del artículo objeto de exégesis, así como al artículo 10.1.a) del proyecto.

Asimismo, en cuanto el último inciso del apartado 2.a), que contiene una enumeración, se recuerda que “*las enumeraciones que se realicen en un artículo seguirán las siguientes reglas:*

- a) *Todos los ítems deben ser de la misma clase.*
- b) *En ningún caso deberán ir sangrados, sino que tendrán los mismos márgenes que el resto del texto.*
- c) *Cada ítem deberá concordar con la fórmula introductoria y, en su caso, con el inciso final.*
- d) *Las cláusulas introductoria y de cierre no estarán tabuladas” (directriz 32).*

En todo caso, la enumeración contenida en este apartado bien podría integrarse en el artículo 9.2, en donde resultaría más propio de su contenido, y coordinarse con lo dispuesto tanto en



este -ya que ambos resultan contradictorios o no plenamente coincidentes- como en el anexo, suprimiéndose del artículo 7.

.- El **Capítulo III** aborda el régimen jurídico atinente a los “*procedimientos de comunicación para la inscripción en el Registro, comunicación de modificación de datos de información obligatoria contenidas en la comunicación o cese definitivo de la actividad*”.

Existe una errata en su contenido pues, donde dice “*así como los de comunicación de modificación de datos de información obligatoria contenidos en la comunicación o cese definitivo de la actividad*” debería decir “*así como los de comunicación de modificación de datos de información obligatoria contenidos en la inscripción o los de cese definitivo de la actividad*”.

- El último inciso del **apartado 3 del artículo 9** hace alusión al plazo para comunicar la modificación de datos o el cese definitivo de la actividad, mientras que el artículo 10, bajo la rúbrica “*Forma y presentación de las comunicaciones*”, contempla el plazo, forma y lugar de presentación de la comunicación en caso de inicio de la actividad.

Teniendo en cuenta que el modelo normalizado de comunicación para la inscripción se refiere tanto a la comunicación inicial como a la modificación de datos y cese definitivo de actividad, para una mejor sistemática y comprensión, se sugiere suprimir el inciso final del artículo 9.3 (“*en el plazo máximo de un mes a partir del momento en que se produzcan*”) y regular de forma íntegra el plazo, forma y lugar de las comunicaciones en el artículo 10, adicionando al título el término “*plazo*”, conforme a lo dispuesto en la directriz 28.

A tal efecto, bastaría con introducir en el apartado 1 del artículo 10 el inciso que se subraya a continuación: “*El operador de la empresa alimentaria presentará la comunicación indicada en el artículo 9 en el plazo máximo de un mes desde el inicio de la actividad, de su cese o de la modificación de cualquiera de los datos contenidos en la inscripción, en el modelo normalizado que se recoge en el anexo y que se encuentra disponible en la sede electrónica de la Comunidad de Madrid*”.

- En el **artículo 10**, apartado 1, debe prestarse atención, nuevamente, a los aspectos formales, cambiándose la expresión “*en el modelo normalizado*” por “*a través del modelo normalizado*” o similar.



Igualmente, en este primer párrafo del apartado 1, se sugiere sustituir la referencia a “*El operador de la empresa alimentaria*” por la de “*El obligado*”, ya que no siempre será aquel quien deba presentar la comunicación, como sucede en el artículo 9.1, segundo párrafo, con los establecimientos o empresas que sirven productos alimenticios *in situ* a colectividades.

Dentro del apartado 1.a), debe valorarse dar una nueva redacción al último inciso (además de dedicarle un párrafo separado, según lo ya explicado), toda vez que la oración “*se informa que la Comunidad de Madrid consultará los datos del mismo por medios electrónicos, por lo que solo será necesario aportar copia en caso de que el solicitante se oponga de forma expresa a la consulta del mismo, indicándolo en el apartado correspondiente del modelo de solicitud*”, ostenta un mero carácter informativo o explicativo, alejado de la naturaleza dispositiva propia del articulado de toda norma.

Tampoco resulta apropiada la mención al “*modelo de solicitud*”, en atención a que el anexo contempla un modelo de comunicación. Debe corregirse, en consecuencia, tal extremo. En este sentido, se ha de corregir igualmente el apartado 2 del anexo, que contiene una mención al “*tipo de solicitud*”. Pudiera sustituirse por una mención al “*tipo de comunicación*” o al “*tipo de inscripción*”.

Debe apuntarse, por otro lado, que en el modelo de comunicación que se inserta como anexo no figura apartado alguno atinente a la oposición de consulta de datos, aspecto que, en consecuencia, deberá subsanarse. También debe eliminarse el espacio entre los dos primeros párrafos de este apartado.

Siguiendo con el análisis gramatical del artículo 10, en el apartado 2 se sugiere cambiar el verbo “*se presentarán*” por “*se podrán presentar*”.

- En lo atinente al **artículo 11**, se debería concretar cuáles de las consecuencias previstas en el artículo 69.4 de la Ley 39/2015 concurrirán en caso de “*inexactitud, falsedad u omisión*”; consideración que se realiza en particular a los efectos de categorizar, o no, dichas conductas como infracciones administrativas, en conexión con lo que señalaremos a continuación.

Rememoremos que el artículo 69.4 de la Ley 39/2015 dispone que “*la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración*



responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación” (énfasis añadido).

.- El **Capítulo IV**, conformado únicamente por el **artículo 12**, contiene una referencia a la “*potestad sancionadora*”.

Reconoce el Tribunal Constitucional el carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto del ejercicio de las competencias sustantivas. De ahí, afirma, que las comunidades autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador.

Las comunidades autónomas pueden, así, regular las infracciones y sanciones ateniéndose a los principios básicos del ordenamiento estatal, pero sin introducir divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido, respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio.

La regulación de las infracciones y sanciones que las comunidades autónomas lleven a cabo está, pues, limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal; de igual modo, el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al “*administrativo común*”, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (sentencias del Tribunal Constitucional 124/2003 y 156/1985, entre otras).



No obstante lo anterior, es necesario declarar que no procede la creación de un régimen sancionador a través de un proyecto de decreto, sin perjuicio de que pudiera usarse como instrumento de colaboración.

En palabras del Tribunal Constitucional (STC 144/2011, de 26 de septiembre), *“el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege, que también “es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo”, y comprende una doble garantía, formal y material. La garantía material aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las Leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones (por todas STC 104/2009, de 4 de mayo, y jurisprudencia allí citada). La garantía formal, por su parte, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de dichas conductas y sanciones, toda vez que la doctrina constitucional reitera que el término “legislación vigente” contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo)”*.

Sin embargo, la aplicación de dichas garantías al ámbito sancionador administrativo ha merecido matizaciones. Así, desde la STC 3/1988, de 21 de enero, el Alto Tribunal ha señalado que es necesario, para cumplir con lo querido en el art. 25.1 CE, que se predeterminen en la norma legal, las conductas ilícitas y las correspondientes sanciones.

Ahora bien, también ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 42/1987, de 7 de abril) que el alcance de esa reserva de Ley *“no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987, de 21 de enero), bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales. El mandato del art. 25.1 determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de Ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. El art. 25.1 CE, pues, prohíbe la remisión al reglamento que “haga posible una regulación*



independiente y no claramente subordinada a la Ley" (STC 83/1984, de 24 de julio), pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora". En esta línea, el vigente artículo 27, apartado 3, de la Ley 40/2015 preceptúa: "Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes".

En el caso objeto de exégesis, apriorísticamente podrían entenderse respetadas las prevenciones anteriores en cuanto el artículo analizado ostenta un mero carácter remisorio a la normativa autonómica aplicable. Así, el artículo 144.2 de la Ley 12/2001 tipifica diversas infracciones administrativas leves en las que podría resultar subsumible la omisión del deber de comunicación desarrollado en el proyecto de decreto.

Sin embargo, consideramos necesario que se determinen con exactitud cuáles son las concretas conductas merecedoras de reproche administrativo, siendo que la alusión genérica a "*los incumplimientos*" comporta un halo de incertidumbre contrario al principio de tipicidad.

Y es que como ha afirmado el Tribunal Superior de Justicia de Les Illes Balears, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, en su Sentencia 248/2021, de 21 de abril: "*el mandato de Lex certa obliga a que el legislador -y con mayor razón la administración en su labor de complementación y especificación- configure las leyes sancionadoras con el "máximo esfuerzo posible" (STC 62/1982, de 15 de octubre) para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones*".

En la misma línea, la Sentencia 416/2008, de 31 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, cuando afirma que:

"Se determina en relación a las infracciones, que constituirán tales todo incumplimiento de lo establecido en la presente Ordenanza, lo cual, sin duda alguna, excede del principio de tipicidad al que debe sujetarse toda descripción de un hecho constitutivo de infracción administrativa. No puede sostenerse que con tal carácter genérico cualquier incumplimiento de la Ordenanza constituya por sí una infracción administrativa, sino que el principio de tipicidad (no ya el de legalidad) exige que se definan con precisión y claridad las conductas constitutivas de infracción, lo cual no se logra con una reseña tan genérica como la efectuada por el art. 21



recurrido y art. 22.3 apartado segundo cuando se refiere a las infracciones leves que serán "las acciones u omisiones que vulneren la presente Ordenanza y que no estén tipificadas como infracciones graves".

Esta consideración tiene carácter esencial.

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

- La **disposición transitoria única** se estructura en dos apartados; el primero precisa que las empresas que ya figuran inscritas en el Registro de Establecimientos de Comercio al por Menor de Carne Fresca y sus Derivados *"se inscribirán de oficio"* en el Registro de nueva creación. El segundo apartado establece, por su parte, un período de un año para que el resto de empresas y establecimientos sujetos a inscripción procedan a *"solicitar la inscripción en el mismo"*.

Sería deseable clarificar la redacción de este segundo apartado. Así, convendría añadir que el aludido plazo de un año empezará su cómputo desde la entrada en vigor de la norma que nos ocupa; por otro lado, resulta confuso emplear la expresión *"para solicitar"* pues, como venimos refiriendo, no se regula en el proyecto un procedimiento que comience mediante la presentación propiamente de una solicitud.

- La **disposición derogatoria única** establece la derogación de la Orden 1531/2005, de 6 de octubre, de la Consejería de Sanidad y Consumo, por la que se regulan las condiciones y procedimiento de autorización de los establecimientos de comercio al por menor de carne fresca y sus derivados en la Comunidad de Madrid, conforme a lo indicado en la directriz 41, a cuyo tenor:

"Las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor. En el caso de que se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma disposición derogatoria.



Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.

Debe evitarse que, mediante las cláusulas derogatorias, pervivan en el ordenamiento jurídico diversas normas con el mismo ámbito de aplicación. En el caso de que deba mantenerse la vigencia de algunos preceptos de la norma derogada, deberán incorporarse al nuevo texto como disposiciones adicionales o transitorias, según su naturaleza.

No es preciso exceptuar de la derogación lo dispuesto en las disposiciones transitorias, pues las disposiciones derogatorias no prevalecen sobre estas tal y como establece la directriz 36” (el resaltado es propio).

- 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 la aplicación de este decreto*”.

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*”.

- 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.

Simplemente cabe apuntar -ya que mediante el decreto proyectado se contempla la creación del meritado Registro de Empresas Alimentarias de Comercio al por Menor de Productos alimenticios de la Comunidad de Madrid (artículo 1), con el carácter de base de datos informatizada (artículo 4)-, que deberían adoptarse las cautelas necesarias en orden a garantizar que dicho registro pueda estar operativo en la fecha de entrada en vigor de la norma (el día siguiente al de su publicación), a fin de salvaguardar la debida aplicabilidad de la misma. De no ser así, debería incluirse una suerte de régimen transitorio en relación con su puesta en marcha.

.- Para finalizar el presente informe, en cuanto al **anexo** del proyecto, y sin perjuicio de las consideraciones ya realizadas anteriormente respecto del mismo, debe advertirse que la página 17 figura en blanco.



.- Desde el punto de vista formal, deben suprimirse diversas comas que no se ajustan a los criterios de la Real Academia Española (directriz 102), como las contenidas en la octava línea del artículo 2 (primera coma); en la segunda línea de la letra c) del artículo 4; en la segunda línea del apartado 1 del artículo 5; en la segunda línea del apartado 3, en la segunda línea del apartado 5 y en la primera línea del apartado 6 del artículo 7; en la segunda línea del apartado 1 del artículo 9 o en la segunda línea del apartado 1 de la disposición transitoria única.

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.**

