



**MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO
NORMATIVO DEL DECRETO DE
CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE
SE MODIFICA EL DECRETO 48/2019,
DE 10 DE JUNIO, POR EL QUE SE
REGULA LA ACTIVIDAD
CONVENCIONAL DE LA COMUNIDAD
DE MADRID**





Comunidad de Madrid

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Consejería/Órgano proponente	Consejería de Presidencia Secretaría General Técnica	Fecha inicial	Junio/2020
Título de la norma	DECRETO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE MODIFICA EL DECRETO 48/2019, DE 10 DE JUNIO, POR EL QUE SE REGULA LA ACTIVIDAD CONVENCIONAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID.		
Tipo de Memoria	<input checked="" type="checkbox"/> Normal <input type="checkbox"/> Abreviada		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	<p>El régimen aplicable y la vigencia de los convenios celebrados por la Comunidad de Madrid en el ámbito de la sanidad.</p> <p>Añadir un apartado 5 al artículo 2 para el reconocimiento de la especialidad de los convenios sanitarios y recoger normativamente de que su duración pueda superar los cuatro años que se establecen como regla general en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.</p> <p>Modificar el artículo 6, apartados 1 y 4 para evitar diferentes interpretaciones de la expresión “impacto presupuestario” y aclarar cuando son precisos informes de la Dirección General de Presupuestos, de la Dirección General de Recursos Humanos y de la Dirección General de Tributos.</p> <p>Modificar el artículo 8 (autorización de los convenios por el Consejo de Gobierno) en aras de resolver determinadas dudas interpretativas surgidas en la aplicación del Decreto 48/2019, de 10 de junio.</p> <p>Modificar el artículo 15 para establecer que los convenios, sus prórrogas, así como cualquier otra modificación, se remitirán por las secretarías generales técnicas a la secretaria general técnica de la consejería competente en materia de Relaciones Institucionales en el plazo de cinco días hábiles siguientes al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid acompañando, además del convenio íntegro, la citada publicación.</p> <p>Rectificar la numeración del artículo 18. “Inscripción en el Registro de Convenios y Protocolos”, que debe aparecer numerado como artículo 17, y en el apartado 1 se introduce un nuevo extremo a inscribir en el Registro de Convenios: el número y fecha de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, que viene exigida por la Ley 10/2019, de 10 de abril.</p>		





Comunidad de Madrid

Objetivos que se persiguen	El objetivo fundamental del proyecto es dotar de cobertura normativa a la posibilidad de que los convenios en materia sanitaria excedan del plazo general de vigencia de los convenios establecido por el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de conformidad con el artículo 49 h) 1º de dicha Ley.
Principales alternativas consideradas	<ul style="list-style-type: none">- Modificación del vigente Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid.- Regulación mediante la modificación de la normativa sanitaria de la Comunidad de Madrid.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Decreto
Estructura de la Norma	La norma se estructura en un artículo único dividido en cinco apartados, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.
Informes a recabar	<p>Informe de la Oficina de calidad normativa.</p> <p>Informes sobre impactos sociales de la Dirección General de Igualdad y de la Dirección General de Infancia, Familia y Natalidad.</p> <p>Informes de observaciones de las Secretarías Generales Técnicas.</p> <p>Informe de la Dirección General de Presupuestos</p> <p>Informe del Servicio Jurídico.</p> <p>Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.</p>
Trámite de Consulta pública/ audiencia/Información Pública	<p>No se ha considerado necesario realizar el trámite de consulta pública, ya que el proyecto de decreto no tiene impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios.</p> <p>Por lo que se refiere al trámite de audiencia e información pública por ser la actividad convencional uno de los principales instrumentos de relación con otras administraciones públicas y otras entidades sí se ha estimado conveniente que se someta a ese trámite.</p>
ANÁLISIS DE IMPACTOS	





Comunidad de Madrid

ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	Se encuentra adecuado al orden de competencias estatal y autonómico.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general	Del contenido del proyecto no se deriva incidencia directa sobre la economía en general
EFFECTOS SOBRE LA COMPETENCIA	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: poner en euros € <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.





Comunidad de Madrid

	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración de la Comunidad de Madrid</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos de la Administración de la Comunidad de Madrid.</p>	<p><input type="checkbox"/> Implica un gasto. Cuantificación estimada: de €</p> <p><input type="checkbox"/> Implica un ingreso. Cuantificación estimada: de €</p>
IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	<input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> <u>Nulo</u> <input type="checkbox"/> Positivo
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	<p>Se han solicitado los informes de la Dirección General de Igualdad, en atención al artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, y al artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad de Madrid, así como al artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección integral contra la LGTBifobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid.</p> <p>Asimismo, se ha solicitado de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, según establece la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre de Protección de Familias Numerosas.</p>	
OTRAS CONSIDERACIONES	Ninguna	





Comunidad de Madrid

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.

- a) Fines y objetivos.
- b) Adecuación a los principios de buena regulación.
- c) Alternativas.
- d) Inclusión en el Plan Anual Normativo.

III. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO.

- a) Contenido.
- b) Análisis jurídico.

IV. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.

V. DETECCIÓN Y MEDICIÓN DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS.

VI. IMPACTOS DE CARÁCTER SOCIAL.

- a) Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia y sobre orientación sexual, identidad o expresión de género.
- b) Otros impactos.

VII. ANÁLISIS SOBRE COSTE-BENEFICIO.

VIII. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN REALIZADA Y DE LAS CONSULTAS PRACTICADAS.

I. INTRODUCCIÓN

La presente memoria se ha elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en la Guía Metodológica para su elaboración, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 y en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para





Comunidad de Madrid

el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

a) Fines y objetivos.

1. Reconocimiento de la especialidad de los convenios sanitarios y previsión normativa de que su duración pueda superar los cuatro años que se establecen como regla general en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La primera finalidad del proyecto es establecer el régimen jurídico de los convenios de naturaleza sanitaria, por remisión a la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y partiendo de la base de que la Comunidad de Madrid carece de una norma propia que regule este tipo de convenios.

El Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid determina el procedimiento que ha de seguirse para la tramitación, formalización, registro y, en su caso, remisión a la Cámara de Cuentas y a la Asamblea de Madrid de los convenios que celebre la Administración de la Comunidad de Madrid, así como los organismos autónomos, entidades de derecho público y demás entes de la administración institucional cuya naturaleza jurídica sea de derecho público.

A pesar de su vocación de generalidad, el artículo 2.3 del Decreto 48/2019, de 10 de junio, reconoce expresamente determinados convenios y negocios jurídicos similares que, por su especificidad, encuentran una mejor regulación en sus normas especiales como es el caso de los convenios urbanísticos y patrimoniales.

Se ha considerado que ese es también el tratamiento que debería darse a los convenios celebrados en el ámbito de la sanidad. Actualmente, la Comunidad de Madrid no tiene una regulación propia sobre estas figuras, aplicándose la regulación de los convenios sanitarios contenida en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que se ha demostrado como una normativa consolidada, flexible y adecuada a las necesidades de la Comunidad de Madrid en un ámbito tan específico y peculiar como el sanitario, en el que cada instrumento de colaboración debe adaptarse a las concretas necesidades asistenciales que pretende satisfacer.





Comunidad de Madrid

Por esta misma razón, esto es, permitir que cada convenio se configure del mejor modo para satisfacer las necesidades que lo motivan, resulta adecuado prever, en desarrollo de lo previsto en el artículo 49 h) 1º de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que la vigencia de estos instrumentos de colaboración pueda superar los cuatro años que, se establece como regla general, “*salvo que normativamente se prevea un plazo superior*”, tal y como dispone el citado precepto.

2. Modificación del artículo 6, apartados 1 y 4 para aclarar los supuestos en que es preciso informe de la Dirección General de Presupuestos, de la Dirección General de Recursos Humanos y de la Dirección General de Tributos.

Esta modificación no estaba inicialmente prevista y se ha incluido como consecuencia de la observación formulada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud. Asimismo, la Dirección General de Presupuestos ha formulado una observación en el mismo sentido.

Con la redacción propuesta se intentan evitar los problemas interpretativos que ha provocado que algunas unidades entendieran necesidad de solicitar el informe de la Dirección General de Presupuestos siempre que el convenio implicase un gasto.

Con la redacción que se propone se aclara que el informe de la Dirección General de Presupuestos es preciso solo cuando el convenio pueda suponer un incremento del gasto público al no existir crédito adecuado y suficiente en el presupuesto aprobado, en cuyo caso se justificarán los medios de financiación de dicho incremento.

Asimismo, se ha aclarado que es preceptivo el informe de la dirección general competente en materia de Recursos Humanos cuando el convenio incluya cualquier medida de la que se deriven consecuencias económicas en el capítulo 1 del presupuesto de gastos de la Comunidad de Madrid o afecte a retribuciones del personal de la Comunidad de Madrid. Igualmente, se establece el carácter preceptivo del informe de la Dirección General competente en materia de Tributos cuando el convenio suponga disminución de los ingresos, en ambos casos respecto del autorizado y previstos en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

3. Modificación del artículo 8 para aclarar que su ámbito de aplicación alcanza a la Administración de la Comunidad de Madrid, así como los organismos autónomos, entidades de derecho público y demás





Comunidad de Madrid

entes de la administración institucional cuya naturaleza jurídica sea de derecho público.

La redacción actual del artículo 8, primer párrafo, establece lo siguiente:

Autorización por el Consejo de Gobierno

La suscripción de convenios por la Administración de la Comunidad de Madrid requerirá la autorización previa del Consejo de Gobierno, mediante acuerdo, en los casos siguientes (...).

A pesar de que el artículo 1 del Decreto 48/2019, de 10 de junio, establece que el mismo tiene como objeto determinar el procedimiento que ha de seguirse para la tramitación, formalización, registro y, en su caso, remisión a la Cámara de Cuentas y a la Asamblea de Madrid de los convenios que celebre la Administración de la Comunidad de Madrid, así como los organismos autónomos, entidades de derecho público y demás entes de la administración institucional cuya naturaleza jurídica sea de derecho público, algún centro directivo ha interpretado que la necesidad de autorización por el Consejo de Gobierno de determinados convenios sólo alcanza a los convenios promovidos por los órganos de la Administración general, excluyendo a los promovidos por los organismos y entidades de la Administración institucional.

Por ello, se propone modificar la redacción del primer párrafo del artículo 8 del Decreto, que quedará redactado de la siguiente forma:

La suscripción de convenios por la Administración de la Comunidad de Madrid, así como los organismos autónomos, entidades de derecho público y demás entes de la administración institucional cuya naturaleza jurídica sea de derecho público requerirá la autorización previa del Consejo de Gobierno, mediante acuerdo, en los casos siguientes:(...)

- 4. Modificación del artículo 15.2 para establecer que los convenios se remitirán por las Secretarías Generales Técnicas a la Secretaría General Técnica de Presidencia en el plazo de cinco días hábiles siguientes al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid acompañando, además del convenio íntegro, la citada publicación.**

El fundamento de ello es que, con la obligación legal de publicar los convenios en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid que ha establecido la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, en los 20 días siguientes a su firma, el plazo tan breve marcado por el artículo 15.2 no permite que en la remisión al Registro de Convenios y





Comunidad de Madrid

Protocolos de la Comunidad de Madrid ya conste la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, lo que contribuiría a la eficiencia en el proceso de inscripción.

Otra cuestión estrechamente ligada a esta sería que la publicación en el Registro se cumpliera con el archivo del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y no con el ejemplar anonimizado, como actualmente establece el artículo 15 del Decreto 48/2019, es decir que se remitiría el ejemplar firmado y el convenio publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y se dejarían de mandar los ejemplares anonimizados. Por ello, se propone también la supresión del párrafo segundo del apartado 2 de dicho artículo.

5. Modificación y rectificación de la numeración del artículo 17.1 para introducir un nuevo extremo a inscribir en el Registro de Convenios y Protocolos de la Comunidad de Madrid.

A raíz de la entrada en vigor de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, que obliga a publicar en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid los convenios, se propone introducir un nuevo subapartado con la letra j) en el apartado 1 del artículo 18 del Decreto 48/2019, de modo que se inscriba en el Registro de Convenios y Protocolos la fecha y número de la publicación de los mismos en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Hay que señalar que se ha apreciado que en la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 140 de 14 de junio de 2019 del Decreto 48/2019, de 10 de junio, se produjo una errata ya que aparece dos veces el artículo 18, cuando el que aparece por primera vez debería estar numerado como artículo 17, "Inscripción en el Registro de Convenios y Protocolos".

6. Adecuación a los principios de buena regulación.

El presente decreto es coherente con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El principio de necesidad y los fines perseguidos quedan identificados ya que la iniciativa está justificada por razones de interés general con el fin de contar con un marco convencional que atienda a las necesidades específicas del ámbito sanitario en la Comunidad de Madrid, en pleno cumplimiento con la regulación básica del Estado. Se cumple igualmente con el principio de eficacia puesto que se busca la mayor precisión en el sector concreto objeto de regulación. En cuanto al principio de proporcionalidad, se trata de una disposición que





Comunidad de Madrid

pretende facilitar la gestión en dicho sector, sin alterar la normativa general de convenios, sino amparándose en la posibilidad de exceptuar que contempla esta. La propuesta es coherente con el resto del ordenamiento jurídico tanto nacional, como de la Unión Europea, y supone dar respuesta a la necesidad de completar la regulación ya aprobada, redundando en el principio de seguridad jurídica.

Desde la perspectiva del principio de transparencia, la correspondiente propuesta ha sido objeto del trámite de audiencia e información pública y los diferentes trámites, informes y dictámenes serán objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de acuerdo con la legislación vigente. Por último, su aprobación no supone el establecimiento de cargas administrativas innecesarias a los ciudadanos, por lo que es acorde con el principio de eficiencia.

c) Alternativas

Se han valorado las siguientes opciones:

- Modificación del vigente Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid.
- Regulación mediante la modificación de la normativa sanitaria de la Comunidad de Madrid.

En relación con la segunda alternativa, hay que señalar que la Comunidad de Madrid no tiene una regulación propia sobre estas figuras, aplicándose la regulación de los convenios sanitarios contenida en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que se ha demostrado como una normativa consolidada, flexible y adecuada a las necesidades de la Comunidad de Madrid en un ámbito tan específico y peculiar como el sanitario, en el que cada instrumento de colaboración debe adaptarse a las concretas necesidades asistenciales que pretende satisfacer.

En consecuencia, se ha considerado como la alternativa más eficaz, dado que la Comunidad de Madrid sí cuenta con una norma que regula un tratamiento unitario y ordenado a la tramitación, formalización y registro de los convenios administrativos suscritos por la Administración de la Comunidad de Madrid y que está adaptada a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, modificar la misma para contemplar la figura de los convenios sanitarios, del mismo modo en que se contemplan otras figuras convencionales especiales, tales como los convenios urbanísticos y los patrimoniales, que no están excluidos de su ámbito de aplicación pero se rigen, en primer término,





Comunidad de Madrid

por su legislación especial y, en segundo lugar, por el Decreto 48/2019 sólo en aquellos aspectos que no se opongan a dicha legislación especial.

Por otra parte, puesto que resultaba preciso modificar otros aspectos del Decreto 48/2019, un elemental principio de economía legislativa demanda que todas las reformas se unifiquen en una sola iniciativa normativa.

d) Inclusión en el Plan Anual Normativo para 2020.

La disposición proyectada no está incluida en el Plan Anual Normativo para el año 2020. En el momento de elaboración del mismo no se habían decantado suficientemente en la práctica las cuestiones que la iniciativa normativa pretende resolver. Así, la problemática de no contar con base jurídica para que los convenios singulares sanitarios puedan tener una vigencia superior a la regulada en el artículo 49 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público no se puso patentemente de manifiesto hasta que se produjeron los informes de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 25 de noviembre de 2019 y 17 de febrero de 2020 relativos a la vigencia del Convenio entre la Comunidad de Madrid y la FUNDACIÓN JIMÉNEZ DÍAZ de 28 de diciembre de 2006, novado el 1 de enero de 2011.

Las otras cuestiones objeto de modificación por el presente proyecto derivan fundamentalmente de la entrada en vigor de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid que, si bien se promulga en 2019, su entrada en vigor no se produce hasta 1 de enero de 2020 y es en este ejercicio donde se manifiestan las disfunciones que el presente proyecto normativo intenta resolver.

III. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO.

a) Contenido.

El presente proyecto de decreto consta de una parte expositiva en la que se expresan los antecedentes y las motivaciones a las que obedece la aprobación de la nueva disposición, así como la justificación de que la propuesta de decreto es coherente con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La parte dispositiva consta de un artículo único dividido en cinco apartados, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

Apartado uno del artículo único.





Comunidad de Madrid

El apartado uno del artículo único introduce un nuevo apartado 5 en el artículo 2 del Decreto 48/2019, de 10 de junio, reconociendo la especialidad de los convenios singulares que se celebren por la Comunidad de Madrid para la vinculación de hospitales generales del sector privado al sistema público de salud, que se regularán por lo previsto en la legislación sanitaria estatal o autonómica aplicable en lo que respecta a los derechos y obligaciones de las partes, siéndoles de aplicación el presente decreto en cuanto no se oponga a la regulación específica en la materia.

Ordinariamente, los convenios con entidades privadas para la prestación de servicios sanitarios tienen una lógica económica que exige que sus plazos de vigencia superen la regla general de vigencia de los convenios de las Administraciones públicas dispuesta en el artículo 49 h) 1º de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: cuatro años, prorrogables por cuatro años adicionales. El subapartado 2 del citado artículo 49 apartado h) prevé que normativamente se pueda establecer un plazo superior. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 132/2018, de 13 de diciembre) señala que el límite temporal del art. 49.h) 1º es subsidiario por cuanto se puede establecer un plazo distinto mediante la correspondiente disposición legal o reglamentaria, estatal o autonómica. En este sentido, diversas comunidades autónomas han establecido mediante normas reglamentarias plazos de duración de los convenios sanitarios superiores al plazo general de la LRJSP. Véase Aragón (Decreto 62/2017, de 11 de abril), País Vasco (Decreto 127/2018, de 4 de septiembre) o Islas Baleares (Decreto 3/2013, de 14 de junio).

La necesidad de amortización de inversiones puede hacer necesario que el plazo de un convenio singular supere los cuatro años. Pero esta circunstancia no es la única necesidad o situación asistencial que puede justificar un plazo considerablemente superior a esos cuatro años. La razón fundamental es que la red hospitalaria única de utilización pública de la Comunidad de Madrid se planifica con un horizonte temporal muy superior a los cuatro años y que los hospitales integrados en esa red mediante convenios singulares son hospitales privados que, una vez extinguido el convenio salen de la red y puede resultar muy difícil encontrar una alternativa eficiente, o cuando menos hacerlo en el plazo de cuatro años.

El artículo 66 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad prevé este tipo de convenios para los "*hospitales generales que lo soliciten*". Eso determina que, extinguido el convenio, el hospital privado saldría de la red pública. No se produciría una reversión de la instalación y sus medios a la





Comunidad de Madrid

Administración, como ocurriría con un hospital de la red pública gestionado indirectamente a través de una concesión.

Mantener el plazo máximo de cuatro años, incluso de ocho con prórroga (que dependería de la voluntad de la contraparte privada) perjudicaría seriamente la planificación de la red única de utilización pública, que lógicamente se hace con un horizonte temporal superior a los cuatro años. Haría prácticamente imposible vincular a esa red un hospital con una alta capacidad, porque habría que tener prevista una alternativa viable a cuatro años. Teniendo en cuenta que la vinculación incorpora a la red hospitales preexistentes, que pueden estar en zonas totalmente consolidadas por la urbanización, donde puede no existir suelo dotacional disponible para uso hospitalario, ni otros hospitales privados vinculables, esa alternativa puede ser extremadamente difícil de configurar.

El caso de la Fundación Jiménez Díaz es paradigmático. Tiene asignadas zonas sanitarias de la ciudad de Madrid que incluyen aproximadamente 460.000 tarjetas sanitarias. Reconfigurar la planta sanitaria pública en el plazo de cuatro años, o realizar otros convenios de vinculación que logren absorber esa población, que tampoco podría serlo por los hospitales públicos cercanos, resultaría prácticamente imposible, y quebraría la planificación que se realizó en su momento de la red hospitalaria.

Por último, esta posibilidad de establecer vía decreto del Consejo de Gobierno un plazo de vigencia para los convenios superior al plazo general fijado por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, ha sido refrendada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su informe de 25 de noviembre de 2019, relativo al Convenio entre la Comunidad de Madrid y la FUNDACIÓN JIMÉNEZ DÍAZ de 28 de diciembre de 2006.

Apartado dos del artículo único.

Con la redacción que se propone se disipan las dudas interpretativas respecto de la expresión “impacto presupuestario”, de forma que se aclara que el informe de la Dirección General de Presupuestos es preciso solo cuando el convenio suponga un incremento del gasto público, y el informe de la Dirección General de Tributos cuando el convenio suponga disminución de los ingresos, en ambos casos respecto del autorizado y previstos en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

Apartado tres del artículo único.





Comunidad de Madrid

Modifica la redacción del párrafo primero del artículo 8 del Decreto 48/2019, de 10 de junio, que ha dado lugar a problemas de interpretación pues se refiere a la suscripción de convenios por la Administración de la Comunidad de Madrid, razón por la cual algunos centros directivos han interpretado que los supuestos de autorización previa por el Consejo de Gobierno que establece el citado artículo no resultan de aplicación a los convenios promovidos por los organismos y entidades pertenecientes a la Administración institucional. En consecuencia, en aras de una mayor claridad normativa se propone especificar este precepto para clarificar este aspecto.

Apartado cuatro del artículo único.

La redacción actual del artículo 15 del Decreto 48/2019 establece que las secretarías generales técnicas deberán remitir a la secretaría general técnica de la consejería competente en materia de relaciones institucionales los protocolos, convenios, sus prórrogas así como cualquier otra modificación, en el plazo de diez días hábiles desde el día siguiente al de su recepción.

En segundo lugar, establece que además del convenio íntegro, deberá remitirse una copia anonimizada, de forma que no aparezcan datos de carácter personal, salvo que en el propio protocolo o convenio se haya prestado por los firmantes su consentimiento para la cesión del dato de la firma manuscrita, así como del documento nacional de identidad y cualquier otro dato de carácter personal al Registro de Convenios y Protocolos y al Portal de Transparencia.

Como la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 23.2 la obligatoriedad de la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de los convenios que se suscriban y dado que, de acuerdo con la normativa de protección de datos, las publicaciones en los diarios oficiales deben practicarse de forma anonimizada, los convenios de la Comunidad de Madrid en la práctica ya se están publicando de forma anonimizada. Por ello, se propone en este proyecto sustituir el envío al Registro de Convenios y Protocolos, en el plazo de diez días desde el siguiente a su recepción por las secretarías generales técnicas, de una copia del convenio íntegro firmado y de una copia anonimizada, por el envío de la copia del convenio y de la publicación del mismo en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid en el plazo de los cinco días siguientes a dicha publicación.

Apartado cinco del artículo único.

Como se ha señalado anteriormente, se ha apreciado que en la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid nº 140 de 14 de junio de 2019 del





Comunidad de Madrid

Decreto 48/2019, de 10 de junio, se produjo una errata ya que aparece dos veces el artículo 18, cuando el que aparece por primera vez debería estar numerado como artículo 17, “Inscripción en el Registro de Convenios y Protocolos”.

Se propone modificar el apartado 1 del artículo 17, introduciendo, como un nuevo aspecto informativo que debe inscribirse en el Registro de Convenios y Protocolos de la Comunidad de Madrid, la fecha y el número de la publicación del convenio en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, en cumplimiento del artículo 23.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

Disposición transitoria única

La disposición transitoria única establece que el presente decreto será de aplicación a los convenios y conciertos sanitarios existentes a su entrada en vigor, computándose el plazo de vigencia máxima de 30 años establecido en el apartado uno del artículo único a partir de la fecha de firma de los respectivos convenios o, de haberse producido, a partir de su novación con efectos temporales.

La aplicación retroactiva de la norma que se establece en el apartado uno del artículo único para los convenios sanitarios fue objeto de solicitud de informe facultativo a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid. En su informe de 17 de febrero de 2020, la Abogacía General informó favorablemente fundándose en que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional circunscribe la esfera de la irretroactividad de las normas al ámbito de las normas sancionadoras o restrictivas de los derechos individuales, no constituyendo la aplicación retroactiva de la ampliación del plazo máximo de vigencia posible para los convenios de prestación de servicios sanitarios un supuesto de norma sancionadora o restrictiva de derechos individuales.

Análisis jurídico.

El proyecto de decreto se formula dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid, ya que el artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, atribuye a ésta la competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. La competencia para la aprobación del presente decreto está prevista en el artículo 21.g) y 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.





Comunidad de Madrid

En lo que se refiere al rango, se considera que la regulación propuesta debe ser aprobada mediante decreto del Consejo de Gobierno. Así, según el artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, 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.

Por lo que se refiere a su vigencia, el proyecto tendrá vigencia indefinida al igual que la norma que modifica siendo necesario así con el fin de que se puedan cumplir los objetivos de la norma.

III. ANÁLISIS SOBRE LA ADECUACIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS, PRECISANDO EL TÍTULO COMPETENCIAL EN EL QUE SE FUNDAMENTA LA NORMA.

Dentro del marco normativo estatal, está vigente la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que regula en el Capítulo VI del Título Preliminar los convenios abordando las siguientes cuestiones: definición y tipo, validez y eficacia, contenido, tramitación, extinción, efectos y remisión al Tribunal de Cuentas.

El presente proyecto encuentra cobertura en diversos preceptos del Estatuto de Autonomía, como el artículo 26.1.1.

El artículo 15.2, apartados a) y c), del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, atribuye específicamente a su secretaria general técnica la canalización de las relaciones institucionales de la Comunidad de Madrid no residenciadas en otros centros directivos. Asimismo, se le asigna la competencia relativa al registro de los convenios celebrados por las consejerías, sus organismos autónomos y demás entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas, de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid.

De conformidad con el artículo 21 g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, corresponde al Consejo de Gobierno la competencia para aprobar el presente decreto.

IV. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.

a) Impacto económico.

La aplicación de la presente iniciativa no tiene consecuencias sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por ella, incluido el efecto sobre la





Comunidad de Madrid

competencia, la unidad de mercado y la competitividad. De forma indirecta se considera que puede tener un efecto positivo sobre la actividad económica al contribuir a la seguridad jurídica y transparencia de los operadores económicos en su actividad convencional con la Comunidad de Madrid.

Asimismo, tampoco tiene efectos sobre las pequeñas y medianas empresas.

b) Impacto presupuestario.

La aprobación del presente proyecto de decreto no supondrá un incremento del gasto público ni una disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto de los autorizados y previstos en la Ley de Presupuestos.

Por lo que se refiere al gasto, actualmente está en funcionamiento el registro de convenios y las previsiones que establece este proyecto no implican ninguna medida que pueda suponer un incremento del gasto público, ya que no se van a crear nuevos puestos de trabajo, ni se hace necesaria la dedicación de nuevos medios materiales.

V. DETECCIÓN Y MEDICIÓN DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS.

En aplicación del principio de eficiencia el presente proyecto no supone el establecimiento de cargas administrativas innecesarias a los ciudadanos.

VI. IMPACTOS DE CARÁCTER SOCIAL.

a) Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia y sobre orientación sexual, identidad o expresión de género.

La aprobación del decreto que se propone no tiene impacto por razón de género, en la infancia, en la adolescencia o en la familia, ni en la orientación sexual e identidad de género. No obstante, el proyecto ha sido sometido a la consideración de las siguientes direcciones generales de la Consejería de Políticas Sociales y Familia:

- Informe de la Dirección General de Igualdad, en atención al artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, y conforme a lo señalado en el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad de Madrid, así como en el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid.





Comunidad de Madrid

La Dirección General de Igualdad ha emitido informes de fecha 14 de julio de 2020 en los que señala que el proyecto tiene impacto nulo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género y que no se aprecia impacto por razón de género al tratarse de una norma de carácter técnico.

- Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, según establece la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre de Protección de Familias Numerosas.

La citada Dirección General ha emitido informe de fecha 16 de julio de 2020 en el que afirma que el proyecto no genera ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

b) Otros impactos.

No se prevén impactos distintos a los señalados anteriormente.

VII. ANÁLISIS SOBRE COSTE-BENEFICIO.

Dado el contenido y naturaleza del proyecto no se estima necesario realizar el análisis coste beneficio.

VIII. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN REALIZADA Y DE LAS CONSULTAS PRACTICADAS.

La Comunidad de Madrid no ha aprobado normativa propia que regule el procedimiento de elaboración de los reglamentos por lo que en virtud del artículo 33 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, resulta de aplicación supletoria la legislación estatal y en concreto, en esta materia, el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

No se ha considerado necesario realizar el trámite de consulta pública previsto en el apartado 2 del citado artículo 26, ya que el proyecto de decreto no tiene impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios.

Se ha elaborado el proyecto de decreto por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, al que se acompaña la presente Memoria de Análisis de Impacto Normativo que será objeto de actualización continua, de acuerdo con el precitado artículo 26.

Por lo que se refiere al trámite de audiencia e información pública, previsto en





Comunidad de Madrid

el apartado 6 del mismo artículo, se ha llevado cabo a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid por un plazo de 15 días hábiles, desde el día 15 de septiembre hasta el 5 de octubre, ambos incluidos, sin que se haya recibido ninguna alegación.

Con fecha 17 de junio de 2020 se ha emitido el **informe de la Oficina de Calidad Normativa** previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 17 de noviembre, del Gobierno. Las observaciones y sugerencias evacuadas en el mismo se han recogido de la forma que se expone a continuación.

A. OBSERVACIONES RELATIVAS A LA PARTE EXPOSITIVA Y DISPOSITIVA DE LA NUEVA NORMA.

1. “Se sugiere, tanto en la parte expositiva en el apartado correspondiente de la MAIN, ampliar la justificación relativa a esta modificación respecto de las situaciones o necesidades asistenciales que requieren establecer un plazo de duración general significativamente más amplio que el general de 4 años” (pág. 7)

Se ha aceptado la sugerencia de ampliar la justificación de la modificación normativa, en el siguiente sentido: como se admite expresamente en el Informe, la necesidad de amortización de inversiones puede hacer necesario que el plazo de un convenio singular supere los cuatro años. Pero esta circunstancia no es la única necesidad o situación asistencial que puede justificar un plazo considerablemente superior a esos cuatro años. La razón fundamental es que la red hospitalaria única de utilización pública de la Comunidad de Madrid se planifica con un horizonte temporal muy superior a los cuatro años y que los hospitales integrados en esa red mediante convenios singulares son hospitales privados que, una vez extinguido el convenio salen de la red y puede resultar muy difícil encontrar una alternativa eficiente, o cuando menos hacerlo en el plazo de cuatro años.

El artículo 66 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (“LGS”) prevé este tipo de convenios para los “*hospitales generales que lo soliciten*”. Eso determina que, extinguido el convenio, el hospital privado saldría de la red pública. No se produciría una reversión de la instalación y sus medios a la Administración, como ocurriría con un hospital de la red pública gestionado indirectamente a través de una concesión.

Mantener el plazo máximo de cuatro años, incluso de ocho con prórroga (que dependería de la voluntad de la contraparte privada) perjudicaría seriamente la planificación de la red única de utilización pública, que lógicamente se hace con





Comunidad de Madrid

un horizonte temporal superior a los cuatro años. Haría prácticamente imposible vincular a esa red un hospital con una alta capacidad, porque habría que tener prevista una alternativa viable a cuatro años. Teniendo en cuenta que la vinculación incorpora a la red hospitales preexistentes, que pueden estar en zonas totalmente consolidadas por la urbanización, donde puede no existir suelo dotacional disponible para uso hospitalario, ni otros hospitales privados vinculables, esa alternativa puede ser extremadamente difícil de configurar.

El caso de la Fundación Jiménez Díaz es paradigmático. Tiene asignadas zonas sanitarias de la ciudad de Madrid que incluyen aproximadamente 460.000 tarjetas sanitarias. Reconfigurar la planta sanitaria pública en el plazo de cuatro años, o realizar otros convenios de vinculación que logren absorber esa población, que tampoco podría serlo por los hospitales públicos cercanos, resultaría prácticamente imposible, y quebraría la planificación que se realizó en su momento de la red hospitalaria.

2. “Se sugiere eliminar, por innecesaria, la cursiva en la expresión “salvo que normativamente se prevea un plazo superior”, incluida en el quinto párrafo del preámbulo (pág. 7).

Se ha recogido la sugerencia.

3. “En el artículo único se sugiere añadir dos puntos al final de la frase siguiente: El Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, queda redactado como sigue” (pág.7)

Se ha recogido la sugerencia.

4. “La redacción propuesta a este nuevo apartado 5 del artículo 2 se remite a la legislación estatal y autonómica en cuanto al régimen de derechos y obligaciones de las partes del convenio, sin embargo, esta legislación se remite al propio convenio para su fijación [...] Conforme a lo señalado, ni en la legislación estatal ni en la autonómica se fijan los concretos derechos y obligaciones de las partes intervinientes en los convenios sanitarios por lo que se sugiere una modificación de la redacción al nuevo apartado 5 del artículo 2 del Decreto 48/2019, proponiéndose por si fuera de utilidad, la siguiente:

5. Los convenios que se celebren en la Comunidad de Madrid para la prestación de servicios sanitario se regularán por lo previsto en el presente decreto en cuanto no se oponga a la regulación específica en la materia. La duración de los convenios responderá a las necesidades





Comunidad de Madrid

asistenciales que se pretendan satisfacer y no podrá ser superior a 30 años”.

(págs. 7 a 9)

No se ha recogido la propuesta de la Oficina de Calidad Normativa. La misma resulta contraria a la finalidad y filosofía de la norma en tramitación. Esta reforma está dirigida a permitir la aplicación de la normativa supletoria de la LGS a los convenios de vinculación singular, por considerar que esa alternativa es la “*más eficiente*”, como se expresa en la parte expositiva de la norma en tramitación. De ahí la remisión realizada, que contiene lógicamente también una necesaria remisión a la normativa autonómica en vigor. La norma propuesta pretende dejar clara la aplicación supletoria de la norma estatal al tiempo que fija un plazo máximo expreso y adecuado para estos convenios.

La propuesta del Informe se opone a esta filosofía, en la medida en que afirma la primacía del Decreto 48/2019, con una última previsión redundante, puesto que en ningún caso el Decreto podría oponerse a una regulación específica en la materia. Si es de rango de ley, por razones de jerarquía normativa. Si fuera reglamentaria, por el principio general de aplicación de las normas especiales sobre las generales. La remisión que se hace en la norma propuesta a la normativa estatal tiene todo el sentido, en la medida en que ésta no es básica y no desplazaría a las normas autonómicas que pudieran disponer en contrario. Cuando una norma autonómica contiene una regulación distinta de la estatal de aplicación supletoria no puede hablarse propiamente de “oposición”, sino de aplicación preferente de la norma autonómica, por lo que el texto propuesto en el Informe complicaría la aplicación supletoria del Derecho estatal.

Por otro lado, que la regulación de los convenios singulares en la LGS sea una regulación abierta y flexible, con una remisión a lo pactado por las partes, no debe ser obstáculo para realizar la remisión propuesta. Y ello porque, precisamente, lo que se pretende es apuntalar la aplicación de un régimen flexible que permita que cada convenio sanitario se adapte del mejor modo posible a las necesidades asistenciales que lo motiven, lo que sólo se puede hacer dejando a las partes la definición de sus derechos y obligaciones, dentro del plazo máximo previsto en la norma en tramitación. En cualquier caso, la alternativa propuesta por el Informe tampoco incluiría una regulación de los derechos y obligaciones de las partes, puesto que no existe tal regulación en el Decreto 48/2019.





Comunidad de Madrid

5. “Se sugiere, también dentro de este artículo 15.2 y para evitar demoras injustificadas, introducir un plazo máximo que pueda transcurrir entre la remisión de un convenio a la secretaría general técnica de la consejería competente en materia de relaciones institucionales y su efectiva inclusión en el Registro de Convenios y Protocolos” (pág. 10).

No se ha recogido la sugerencia. No es posible introducir un plazo máximo para la efectiva inclusión en el Registro de Convenios y Protocolos como consecuencia de los recursos asignados a esta función actualmente disponibles, si bien se puede afirmar que tampoco es preciso dado que son depositados a la mayor brevedad.

B. OBSERVACIONES RELATIVAS A LA MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO.

1. “Se sugiere que se incluye en este apartado de la MAIN una explicación más amplia o concreta de esta modificación, que mencione, por ejemplo, las causas o necesidades que hacen inadecuado el plazo general de 4 años en el ámbito de la gestión de los servicios sanitarios y que justifican la fijación de un plazo mayor, hasta 30 años, con carácter general, sin limitación a los casos excepcionales en los que para la prestación de los servicios sanitarios sea necesario realizar inversiones que justifiquen un plazo más amplio que el general” (págs. 11 y 12).

Se ha recogido dicha observación, introduciendo en el preámbulo del texto normativo y en esta memoria de análisis de impacto normativo una ampliación de la explicación de la modificación normativa propuesta.

2. “Cabría analizar como tercera opción el desarrollo normativo de las figuras del concierto y convenio de vinculación, que establezca sus condiciones de aplicación en el ordenamiento autonómico, en desarrollo de lo contemplado expresamente en la Ley General de Sanidad y en la Ley de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid” (pág. 13).

Esa alternativa no ha sido valorada porque va más allá de la limitada y concreta intención de la reforma propuesta, que es la de garantizar la aplicación supletoria de la normativa estatal que ha venido rigiendo satisfactoriamente los convenios de vinculación singular de la Comunidad, y que se estima a día de hoy el marco adecuado para la celebración de nuevos convenios, al tiempo que se establece un plazo expreso de duración superior al insuficiente de 4 años





Comunidad de Madrid

previsto en el artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Aprobar una norma completa de desarrollo de la Ley General de Sanidad y de la Ley de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid para lograr ese limitado y concreto objetivo habría resultado contrario a los principios de necesidad y eficacia a los que se refiere el artículo 129.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. “En nuestra opinión, sería conveniente considerar lo expresado en otros apartados de la MAIN, en los que se argumenta que la duración del Convenio entre la Comunidad de Madrid y la FUNDACIÓN JIMÉNEZ DÍAZ de 28 de diciembre de 2006 queda directamente afectada por la nueva redacción que se propone para este decreto. Que esa duración sea de cuatro o de treinta años podría tener impacto presupuestario cierto, por lo que se sugiere matizar la afirmación realizada en el apartado IV. b) de la MAIN de que “[l]a aprobación del presente proyecto de decreto no supondrá un incremento del gasto público ni una disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto de los autorizados y previstos en la Ley de Presupuestos

Por otra parte, esta afirmación presenta cierta contradicción con la remisión del proyecto de decreto a la Dirección General de Presupuestos, que sólo es preceptiva cuando dicho impacto pueda suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid [...]”. (pág. 14).

La aprobación de la norma propuesta no afectaría al gasto previsto en la actual Ley de Presupuestos, habida cuenta de que, se aprobara o no la misma, el citado Convenio seguirá vigente durante el actual ejercicio presupuestario. Adicionalmente, la norma propuesta se limita a mantener la situación y plazo originales del citado Convenio, con lo que no modifica o altera, incrementándolas, las obligaciones presupuestarias de la Comunidad de Madrid, sino que conserva las que se adquirieron en el momento de suscripción y novación del Convenio.

Lo anterior no resulta contradictorio con la solicitud de informe a la Dirección General de Presupuestos. El que su intervención no sea preceptiva no significa que no pueda considerarse adecuada la solicitud de su informe.





Comunidad de Madrid

C. OBSERVACIONES RELATIVAS A SU TRAMITACIÓN.

1. “No se mencionan los informes de carácter social, que tienen carácter preceptivo, por lo que se sugiere incluirlos expresamente en esta relación [de los diferentes informes que se van a solicitar a lo largo de la tramitación]”

Sí se mencionaban en la versión de esta MAIN remitida a informe de calidad normativa, en el apartado VI a) de la misma. No obstante, se han añadido también en la relación de informes a emitir en el apartado de descripción de la tramitación y en la ficha de resumen ejecutivo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y sus Comisiones, con el fin de que se formularan las observaciones que se estimasen pertinentes se ha remitido el proyecto de decreto y Memoria de análisis de impacto normativo de 10 de julio de 2020 con el siguiente resultado:

- Las secretarías generales técnicas de la Consejería de Cultura y Turismo y de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad en sus informes de 14 y de 21 de julio de 2020, respectivamente, han señalado que no tiene observaciones que formular.
- La Secretaría General Técnica de Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, ha emitido informe de observaciones de la Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de 16 de julio de 2020. Se han recogido las observaciones relativas a la MAIN. Asimismo, se ha recogido la observación de contenido relativa a la modificación propuesta para el artículo 15.2 de forma que se ha suprimido la referencia a los protocolos, ya que efectivamente no están incluidos en la publicación obligatoria. En cuanto a las cuestiones formales sugeridas, se han recogido en su práctica totalidad.
- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación en su informe de 20 de julio de 2020 ha señalado que no tiene observaciones que formular, no obstante, se sugiere que en el actual artículo 18, "Inscripción en el Registro de Convenios y Protocolos", entre los aspectos a modificar, se incluya la modificación de su numeración, ya que el número correcto que le correspondería sería el 17 y no el 18.





Comunidad de Madrid

Ciertamente, se trata de una errata en la publicación del Decreto en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación y Juventud en su informe de 21 de julio de 2020 ha formulado observaciones relativas a la revisión de la expresión “impacto presupuestario” en los apartados b) y c) del artículo 6.1. Esta modificación no estaba inicialmente prevista, si bien a la vista de estas observaciones se ha estimado conveniente incluir dicha modificación de tal forma que se solventen los problemas pudieran interpretativos de la expresión “impacto presupuestario”.
- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad en su informe de 22 de julio de 2020 ha formulado observaciones en relación con la necesidad de precisar con más detalle en el artículo 5.2 y en la disposición transitoria única a qué convenios de prestación de servicios sanitarios se refiere la modificación. Esta misma observación se ha formulado desde la Dirección General de Patrimonio y Contratación que ha propuesto una redacción alternativa que ha sido recogida. Asimismo, ha formulado observación relativa al artículo 15.2 en el mismo sentido que el informe de observaciones de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno que como ya se ha señalado en su apartado correspondiente ha sido recogida.

Asimismo, Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad ha dado traslado del informe de observaciones de la Viceconsejería de Humanización Sanitaria de 22 de julio de 2020 que realiza una serie de sugerencias formales que han sido tenidas en cuenta.

- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad en su informe de 24 de julio de 2020 ha señalado que no tiene observaciones que formular.
- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad en su informe de 24 de julio de 2020 ha señalado que no tiene observaciones que formular.
- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local en su informe de 27 de julio de 2020 ha señalado que no tiene observaciones que formular.





Comunidad de Madrid

- Mediante escrito de la Secretaría General Técnica de Transportes. Movilidad e Infraestructuras de 27 de julio de 2020 se ha dado traslado de informe de observaciones del Consorcio Regional de Transportes de Madrid de 20 de julio de 2020 en el que se sugiere la inclusión en el apartado “Oportunidad de la propuesta”, “situación que se regula”, de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, referencia al nuevo apartado 5 que se incorpora a la redacción actual del artículo 2 del Decreto vigente, de acuerdo al contenido previsto en el apartado uno del artículo único del proyecto de decreto. Esta observación ha sido recogida.
- Mediante escrito de la Secretaría General Técnica de Hacienda y Función Pública de 29 de julio de 2020 se ha dado traslado de los siguientes informes de centros directivos adscritos a esa consejería:
 - Informe de observaciones de la Dirección General de Presupuestos de 22 de julio de 2020, en el que se pronuncia en sentido similar a la Secretaría General Técnica de Educación y Juventud. Así, propone la siguiente redacción que ha sido recogida:
 - “c) Informe de la dirección general competente en materia de recursos humanos cuando el convenio incluya cualquier medida de la que se deriven consecuencias económicas en el capítulo 1 del presupuesto de gastos de la Comunidad de Madrid o afecte a retribuciones del personal de la Comunidad de Madrid.
 - d) Informe de la dirección general competente en materia de presupuestos en los siguientes supuestos:
 - 1º. Cuando el convenio pueda suponer un incremento del gasto público al no existir crédito adecuado y suficiente en el presupuesto aprobado, en cuyo caso se justificarán los medios de financiación de dicho incremento.
 - 2º. Cuando el convenio pueda comprometer fondos de ejercicios futuros y no quepa el informe sobre expedientes de gasto plurianual regulado en el artículo 55 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.”
 - Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de 17 de julio de 2020 en el que no se plantean observaciones.





Comunidad de Madrid

- Informe de la Dirección General de Tributos de 21 de julio de 2020 en el que se señala una errata en la MAIN relativa a la cita del artículo 49 de la Ley 40/2015 que ha sido recogida.
- Informe de la Dirección General de Patrimonio y Contratación de 22 de julio de 2020 en el que se formulan varias observaciones, concluyendo, en síntesis, de la siguiente forma:

- Hacer referencia de manera expresa y específica a los Convenios singulares tanto en el apartado uno del artículo único como en la disposición transitoria única, en lugar de la mención genérica a convenios para la prestación de servicios sanitarios. A tal efecto, se propone una redacción que ha sido recogida.

- En cuanto al plazo máximo de 30 años que se propone para estos Convenios, se considera conveniente que por su afeción a la actividad económica se recalque que en todo caso la duración pactada deberá quedar convenientemente motivada en el expediente en atención a las necesidades asistenciales que se pretenden satisfacer y las obligaciones asumidas por las partes. En este sentido se propone que el inciso último del apartado uno del artículo único quede redactada con el siguiente tenor:

“La duración de esos convenios se fijará en cada caso en función de las circunstancias que concurren y las necesidades asistenciales que se pretendan satisfacer, las cuales deberán justificarse suficientemente en el expediente de cada convenio, sin que en ningún caso pueda ser superior a 30 años, incluyendo las posibles prórrogas.”

Dicha observación ha sido aceptada.

- Informe de la Intervención General de 23 de julio de 2020.

Las observaciones sustantivas son básicamente de tres tipos: referidas al plazo de vigencia máximo previsto para los convenios singulares en materia sanitaria; una relativa a la exigencia de un “protocolo” previo a la celebración de los convenios singulares sanitarios prevista en el artículo 66 de la Ley General de Sanidad; y otras referidas a la conveniencia (que no necesidad) de incluir contenidos adicionales en la reforma, relativos a convenios celebrados en otros ámbitos distintos de la sanidad.

- Observaciones relativas al plazo de los Convenios singulares





Comunidad de Madrid

La Intervención General insiste en la conveniencia de que la duración de los convenios se atenga a la regla general de cuatro años prevista en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Aduce en favor de este planteamiento: que las normas esenciales que regulan la actuación de las Administraciones públicas *“basan su aplicación en períodos de cuatro años o inferiores, especialmente si derivan expedientes de gasto, período este que coincide con la legislatura y el período en que el Gobierno dispone de las facultades de ejecutar políticas concretas”*; en que las decisiones de gasto quedan supeditadas al objetivo de estabilidad presupuestaria; y en que el principio de eficacia de la actuación administrativa aconsejaría, supuestamente, limitar el plazo máximo de los convenios a ese período de cuatro años.

Adicionalmente afirma que, si el plazo de los convenios singulares sanitarios ha de superar los cuatro años, treinta sería una duración excesiva, superior a la prevista en otras normas autonómicas y no justificada en el presente expediente. Finalmente considera incoherente que, haciendo el artículo uno del Proyecto remisión a la normativa específica en materia de sanidad para la regulación de los convenios en este ámbito, regule de modo concreto un aspecto esencial de su régimen, como es el plazo.

Respuesta. El artículo 49.h) de la Ley 40/2015 establece el referido plazo de cuatro años como regla general, pero admite expresamente la posibilidad de que *“normativamente se prevea un plazo superior”* (apartado 1ª del citado artículo). El plazo de cuatro años no es, por tanto, un plazo impuesto por la Ley 40/2015.

Ese plazo de cuatro años tampoco viene impuesto por la normativa relativa a la estabilidad presupuestaria, que convive en nuestro ordenamiento sin el menor problema con normas que prevén relaciones de la Administración con los particulares, de las que se derivan compromisos presupuestarios y de gasto, que van mucho más allá de los cuatro años; esos cuatro años, de hecho, ya se superarían en el caso de que se aplicara el régimen de prórrogas previsto en el propio artículo 49.h). 2º de la Ley 40/2015. Este es el caso, por ejemplo, de las concesiones de obras y de servicios que, en el ámbito sanitario y en concreto en la política sanitaria de la Comunidad, son un instrumento que se ha utilizado de modo alternativo y complementario a los convenios singulares.

Tampoco el principio de eficacia, ni mucho menos el período de una legislatura, suponen un límite para la duración de los convenios singulares prevista en el Proyecto. Precisamente el principio de eficacia exige que determinadas políticas públicas se desarrollen mediante decisiones (como la celebración de





Comunidad de Madrid

un convenio o la concertación de un contrato) que tengan un período de vigencia superior a los cuatro años y sobrepasen los límites de la legislatura. Eso es particularmente cierto en el caso de la planificación sanitaria y del diseño de la Red Sanitaria Única de Utilización Pública, que resultaría ineficaz si se hiciera para un horizonte temporal de cuatro años.

En este sentido, la mayor parte de los hospitales de gestión (total o parcialmente) privada que se integran en esa red lo hacen mediante contratos de concesión de obra o servicios, que tienen una duración legal máxima de 40 años, 10 en el caso de los de las concesiones de servicios si no incluyen la construcción de obras (artículo 29 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) -de este último tipo, no hay ninguno vigente en la Comunidad en la actualidad-. En el caso del convenio singular de la FJD UTE, fue novado temporalmente, mediante Acuerdo de novación de 3 de marzo de 2011, entre otras razones como consecuencia del compromiso del Hospital de acometer un importante plan de inversiones en infraestructuras (expositivo 4ª del Acuerdo de novación).

Más aún, en el caso de un convenio singular de vinculación a la Red Única de Utilización Pública, su larga duración no viene determinada sólo por la necesidad de amortización de inversiones en infraestructura, sino por la necesidad de que una vinculación del hospital a largo plazo con la Red, que se impone si se quiere hacer una planificación racional y eficiente de esa Red. Porque ha de tenerse en cuenta que, a diferencia de lo que sucede con una concesión, el hospital privado vinculado no revierte a la Administración extinguido el instrumento convencional, sino que sale de la Red y se priva de su utilización a los beneficiarios del Servicio Nacional de Salud. En una Comunidad Autónoma como la de Madrid, altamente urbanizada, con escasos espacios dotacionales que puedan albergar un nuevo hospital público en determinadas áreas de la ciudad de Madrid, resulta necesario, en el marco de una política hospitalaria eficiente y bien planificada, poder contar con una vinculación estable y duradera de centros que constituyen un elemento importante de la Red pública.

Por todo lo anterior, constituye una referencia más relevante para el Proyecto el período de los contratos de concesión empleados por la Comunidad durante la última década para completar su Red pública, que los plazos que para los convenios singulares de vinculación hayan elegido otras Comunidades Autónomas, con políticas diferentes en relación con el diseño de su planta hospitalaria de utilización pública, con un sector hospitalario privado también





Comunidad de Madrid

distinto y con realidades urbanísticas y de distribución de población también muy diferentes a la de la Comunidad de Madrid.

A las razones anteriores, que justifican la previsión del plazo máximo de 30 años, se hace referencia ya en las págs.19 y 20 de la MAIN.

Por último, la referencia expresa en el Proyecto al plazo máximo de estos convenios, cuando la opción general ha sido la de remitirse a su regulación en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, responde a las conclusiones del Informe de la Abogacía General de la Comunidad de 25 de noviembre de 2019. De acuerdo con estas conclusiones, si se pretendía aplicar la excepción a la regla general prevista en el artículo 49.h).1º de la Ley 40/2015, era preciso que el plazo superior a los cuatro años se consignara expresamente en una norma autonómica.

- Observación relativa a la aplicación de los artículos 66 y 67 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad

La Intervención General señala que la *“normativa debe aplicarse en su conjunto de acuerdo con el procedimiento que la regula, en este caso, los artículos 66 y 67 y no solamente este último”*.

Respuesta. La normativa a la que se remite el Proyecto es, a día de hoy, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad en su conjunto. En la tramitación de este Proyecto no se puede lógicamente valorar cómo se deba interpretar y aplicar en cada caso esa normativa, ni mucho menos cómo se ha aplicado en el pasado en relación con el “protocolo” al que se hace referencia en el artículo 66 de la citada Ley General de Sanidad.

- Observación relativa a la “conveniencia” de incluir contenidos adicionales en el Proyecto de reforma

La Intervención General considera que sería conveniente aprovechar la modificación para incluir modificaciones adicionales en el Decreto de actividad convencional.

Respuesta. Se trata de una observación de conveniencia, que no se basa en ninguna objeción de legalidad, ni siquiera de oportunidad del contenido actual del Proyecto.

La inclusión de contenidos adicionales retrasaría la aprobación de la modificación, que resulta perentoria para dotar de estabilidad a la vinculación a la Red Única de Utilización Pública de hospitales vitales para la Sanidad madrileña, en un momento en el que la pandemia parece recrudecerse.





Comunidad de Madrid

Por otra parte, el proyecto de decreto ha sido circulado a la Consejería de Vivienda y Administración Local y éste departamento no ha puesto de manifiesto ninguna iniciativa de introducción de una regulación específica de los convenios en materia de vivienda en el Decreto 48/2019, de 10 de junio.

Asimismo, se han recabado los informes de impacto de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Dirección General de Igualdad y de la Dirección General de Infancia, Familia y Natalidad:

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e Identidad y expresión de género de 14 de julio de 2020.
- Informe de impacto por razón de género de 14 de julio de 2020.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia de 16 de julio de 2020.

En relación con el informe de legalidad de la secretaría general técnica preceptivo en virtud del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, hay que tener en cuenta lo previsto por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en sus Dictámenes 38/18, de 1 de febrero y 238/18, de 24 de mayo, en relación con la ausencia en el procedimiento de un informe preceptivo cuando el promotor de la norma es el órgano al que le habría correspondido la emisión del citado informe. En este sentido, debe darse por cumplido el trámite de informe preceptivo en el sentido material de cumplimiento de la finalidad que le es propia porque dicha finalidad la cumple en este caso la presente memoria, realizada por el mismo órgano que habría de elaborar el informe omitido, y que vendría a redundar sobre los aspectos sobre los que la misma ya se ha pronunciado.

Con fecha 22 de octubre de 2020 se ha emitido Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia (Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en los términos del artículo 4 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Cabe destacar la apreciación que hace cabe al significar “que el Decreto proyectado participa igualmente de la naturaleza organizativa, en lo que a la modificación de los artículos 6, 8, 15 y 17 (antes artículo 18) del Decreto 48/2019 se refiere, pues dichos preceptos delimitan, con efectos puramente ad intra, la tramitación que debe seguirse para la celebración de un convenio, los supuestos en que deberá recabarse la autorización del Consejo de Gobierno, el procedimiento para la remisión de los convenios al Registro de Convenios y Protocolos o los extremos a anotar en la inscripción del convenio. Desde dicha





Comunidad de Madrid

perspectiva, y en atención a lo señalado en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, que declara que corresponde a la Abogacía General emitir dictamen en Derecho, con carácter preceptivo, en relación con “los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo, en cuanto a éstas, las que tengan carácter meramente organizativo”, cabe significar que no procede emitir informe respecto de los mismos.”

Por la parte del proyecto que no es organizativo se formulan las siguientes observaciones:

- En el párrafo séptimo de la parte expositiva, se establece que “el artículo 66 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, prevé este tipo de convenios para los hospitales generales que lo soliciten”. En consonancia con el contenido del citado artículo 66, se sugiere que dicha redacción sea matizada, mediante una alusión a los “hospitales generales del sector privado”.
- En el párrafo noveno también de la parte expositiva se indica que, con la finalidad de aclarar algunas de las disposiciones del Decreto 48/2019, se modifica “el artículo 6.1, apartados b) y c), 2º”. Sin embargo, dicha referencia no se corresponde con los apartados del artículo 6 que son objeto de modificación –los apartados 1 y 4, según se desprende del apartado Dos, del artículo único del Decreto proyectado-, por lo que se hace necesaria la revisión de este extremo, a fin de garantizar la coherencia interna del Proyecto.
Dicha observación ha sido recogida con la oportuna rectificación.
- También debiera precisarse, en relación con la modificación del artículo 15, apartado 2, que deberán remitirse a la secretaría general técnica de la consejería competente en materia de Relaciones Institucionales no solo los convenios, sino también “sus prórrogas, así como cualquier otra modificación”, a tenor de la redacción proyectada para este precepto en el apartado Cuatro del artículo único.
Dicha observación ha sido recogida con la oportuna rectificación.
- En el mismo párrafo se señala que se “modifica el artículo 17”. Ahora bien, la redacción original del Decreto 48/2019 no contiene un artículo 17, sino que, por error, dos de sus preceptos aparecen con la numeración de artículo 18. Por tal motivo, y en aras a lograr una mayor precisión, se sugiere que en la parte expositiva se aluda a la nueva numeración y no





Comunidad de Madrid

sólo a la modificación del artículo 17.

Dicha observación ha sido recogida con la oportuna rectificación.

- En cuando a la parte dispositiva, la expresión “en función de las circunstancias que concurran” adolece de un alto grado de indefinición, por lo que, en aras de una mayor claridad y seguridad jurídica, resultaría conveniente precisar su alcance, incluyendo una referencia al concreto tipo de circunstancias en que puede fundamentarse la duración de los referidos convenios de vinculación singular.

Dicha observación se ha recogido modificando la redacción de la siguiente manera: *“La duración de esos convenios se fijará en cada caso en función de las circunstancias que concurran, en especial en relación con las capacidades y planificación de la Red Sanitaria Única de Utilización Pública, y las necesidades asistenciales que se pretendan satisfacer, las cuales deberán justificarse suficientemente en el expediente de cada convenio, sin que en ningún caso pueda ser superior a 30 años, incluyendo las posibles prórrogas.”*

- La Disposición Transitoria única determina el régimen aplicable a los convenios singulares preexistentes celebrados para la vinculación de hospitales generales del sector privado al sistema público de salud.

Ahora bien, el título de esta Disposición debe ser revisado, por razones de seguridad jurídica, pues en el mismo se alude a los “convenios y conciertos sanitarios preexistentes”, mientras que su contenido se refiere exclusivamente a los convenios singulares de vinculación.

Dicha observación ha sido recogida habiéndose modificado el título como “Convenios singulares de vinculación”.

- Por otra parte, según establece la Disposición proyectada, para la determinación del dies a quo del plazo máximo de treinta años en los convenios preexistentes, deberá atenderse a la fecha de la firma del convenio, *“o, de haberse producido, a partir de su novación con efectos temporales”*.

(...)

Sin perjuicio de lo anterior, toda vez que dicha expresión resulta un tanto genérica, podría resultar oportuno, a fin de evitar ulteriores problemas interpretativos, que la redacción empleada clarificara en mayor medida esta circunstancia.

Dicha observación ha sido recogida habiéndose modificado la redacción de la siguiente manera *“o, de haberse producido, a partir de su novación en relación con su plazo de duración.”*





Comunidad de Madrid

- En cuanto a cuestiones formales el informe sugiere que, en los párrafos segundo y décimo de la parte expositiva, se revise el título de la Ley 39/2015 (“Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común”).

Se ha recogido la observación llevando a cabo la corrección de ambas citas.

Por último, para finalizar la tramitación restante del presente proyecto de decreto es preciso que se emita dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, al tener, en parte, la consideración de reglamento ejecutivo, es de aplicación el artículo 5.3 c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo.

Madrid, a la fecha de su firma

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Elena Hernáez Salguero

