A.G.- 79/2023 **INFC. - 2023/1658**

S.G.C.- 138/2023 **S.J.- 485/2023**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con un **Proyecto de Decreto sobre el Registro de la Red de Laboratorios e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - El 30 de agosto de 2023 tuvo entrada en el Servicio Jurídico de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de Decreto con sus antecedentes.

- Informe 30/2023, de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 18 de abril de 2023.

- Memoria del análisis de impacto normativo, emitida el 22 de agosto de 2023, por el Director General de Investigación e Innovación Tecnológica (Consejería de

Educación, Ciencia y Universidades) y sus antecedentes de 22 de junio de 2023 y 30 de marzo de 2023.

- Informe de impacto por razón de género de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), fechado el 5 de abril de 2023, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, evacuado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) el 4 de abril de 2023, según lo previsto en 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 a las Familias Numerosas.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 5 de abril de 2023, emitido por la Directora General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería Administración Local y Digitalización, de 19 de abril de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 11 de abril de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 11 de abril de 2023;; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 17 de abril de 2023; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 18 de abril de 2023; de la de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 12 de abril de 2023, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.

- Escritos formulando observaciones al Proyecto de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 17 de abril de 2023 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 19 de abril de 2023.

- Informe de la Dirección General de Economía (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 11 de abril de 2023.

- Informe de la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria y Salud Pública (Consejería de Sanidad) de 14 de abril de 2023.

- Informe del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (en adelante, IMIDRA) (Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura), de 14 de abril de 2023.

- Informe de la Dirección General de Servicios Sociales (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 10 de abril de 2023.

- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 14 de abril de 2023.

- Resolución de la Directora General de Investigación e Innovación Tecnológica (Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades), de 22 de junio de 2023, resolviendo someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de Decreto.

-Tres escritos de alegaciones presentados en trámite de audiencia e información pública por la Universidad Rey Juan Carlos, con registro de entrada de 12 de julio de 2013, por la Universidad Autónoma de Madrid, con registro de entrada de 12 de julio de 2023 y por la Universidad Politécnica de Madrid, de fecha 14 de julio de 2023, sin que conste fecha de su registro de entrada.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 29 de agosto de 2023, emitido en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 4.2.e) 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).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - <u>Finalidad y contenido.</u>

El Proyecto de Decreto sometido a consulta, según se desprende de la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante MAIN),tiene por objeto la creación de un registro de carácter voluntario de los laboratorios que quieren formar parte de la Red de Laboratorios e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid (en adelante, REDLAB) estableciendo el procedimiento a seguir para su inscripción, los requisitos necesarios para su incorporación, así como las funciones de control y seguimiento de los laboratorios registrados, para asegurar el cumplimiento mantenido en el tiempo de los fines perseguidos y de las condiciones que permitieron su inscripción inicial.

Tiene como finalidad, tal y como se recoge en la propia MAIN:

- Elaborar un catálogo y mapa de capacidades de los laboratorios científico-técnicos con capacidad para prestar servicios a todos los agentes del Sistema Madrileño de Investigación e Innovación.

- Impulsar la transferencia del conocimiento desde las universidades y las instituciones de investigación mediante la puesta a disposición de la comunidad científica, tecnológica e industrial de servicios de vanguardia aportando soluciones innovadoras que mejoren la calidad y competitividad.

- Fortalecer la relación entre los organismos de investigación generadores de conocimiento científico y el ámbito empresarial.

- Impulsar la innovación y contribuir a la mejora competitiva de las empresas y al desarrollo económico de su entorno.

Se compone de una Parte Expositiva y de una Parte Dispositiva, conformada por doce artículos distribuidos en dos capítulos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El artículo 1 se refiere a la naturaleza y objeto del registro; el artículo 2, a la adscripción del registro; el artículo 3, a la estructura y regulación del registro; el artículo 4, a los fines del registro; el artículo 5, a la naturaleza jurídica de los laboratorios; el artículo 6, a la inscripción de los laboratorios en el registro; el artículo 7, a los requisitos para la inscripción de los laboratorios en el registro; el artículo 8, a la presentación de las solicitudes de inscripción en el registro; el artículo 9, a la instrucción del procedimiento; el artículo 10, a los derechos y deberes derivados de la inscripción en el registro; el artículo 11, a la supervisión de los laboratorios registrados y el artículo 12, a la cancelación de la inscripción en registro.

La Disposición Derogatoria única establece que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o menor rango se opongan a lo establecido en el Decreto.

La Disposición Adicional única establece que los laboratorios que forman parte del actual catálogo REDLAB no pasan a formar parte del registro automáticamente.

La Disposición Final primera contempla la habilitación para el desarrollo de la norma.

Finalmente, la Disposición Final segunda se refiere a la entrada en vigor de la misma.

Segunda. - <u>Marco competencial y cobertura normativa.</u>

El artículo 148.1.17 de la Constitución prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas ostenten competencias en materia de fomento de la investigación y el artículo 149.1.15 afirma la competencia exclusiva en materia de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. Comparando ambos artículos, lo primero que salta a la vista, es que ambos recogen competencias similares, por no decir idénticas, en lo que se refiere a fomento de la investigación, y que además, dentro de estas competencias, no se han delimitado las funciones que corresponden a cada Administración territorial, por lo que tenemos que entender que tanto la función normativa (sin distinguir entre bases y desarrollo) como la función ejecutiva, corresponden tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, y que

por ello, es necesario diferenciar una política científica de carácter estatal (nacional) y una política científica propia de cada Comunidad Autónoma. En materia de investigación científica se produce una concurrencia total o paralelismo pleno en el reparto de competencias que la Constitución ha diseñado. Esta realidad exige que el Estado tenga un plus de competencia, plus que viene dado por el hecho de que la coordinación sobre la materia le corresponde en exclusiva a él, lo que lleva a que los instrumentos de coordinación deban ser establecidos por el Estado y asumidos por las Comunidades Autónomas, de forma que la política científica estatal y la política científica de las Comunidades Autónomas no se interfiera ni se contradiga o entorpezca.

El pronunciamiento más importante hasta la fecha del Tribunal Constitucional sobre la distribución competencial en la materia ha sido el contenido en la sentencia 90/92, de 11 de junio. El Tribunal Constitucional señala que:

> "Existe un pleno paralelismo entre el artículo 149.1.15 de la CE y el art. 148.1.17 de la CE, que reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir estatutariamente competencias en la materia fomento de la investigación, lo que evidencia que, constitucionalmente la misma materia queda o puede quedar, en principio, a la plena disponibilidad de una pluralidad de centros decisores, es decir a la disponibilidad del Estado y a la de todas las Comunidades Autónomas". En segundo lugar, la competencia sobre el fomento de la investigación implica, tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas, el apoyo e incentivo de las actividades investigadoras privadas mediante ayudas económicas, pero también acciones directas de intervención entre las que hay que incluir la creación y dotación de centros y organismos públicos en los que se realicen actividades investigadoras y en general todas las medidas encauzadas a la promoción y avance de la investigación, entre las que se incluyen las de carácter organizativo y de prestación directa". Es decir el fomento de la investigación no se limita al apoyo de la investigación que se desarrolla en empresas o centros privados de investigación y el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), establece que "corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo

81 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía".

De acuerdo con ello, la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, EACM) atribuye a la Comunidad de Madrid, en su artículo 26, apartado 1.20, la competencia exclusiva en el fomento de la cultura y la investigación científica y técnica.

Afirmada, pues, la competencia autonómica en términos generales, corresponde dilucidar la competencia específica que se ejercita a través del Proyecto que nos ocupa.

Así, la Ley 5/1998, de 7 de mayo, de Fomento de la Investigación Científica y la Innovación Tecnológica (en adelante, Ley 5/1998), como se expresa en su artículo 1, de conformidad con el artículo 44, apartado 2 de la Constitución, tiene por objeto regular la actuación de los poderes públicos de la Comunidad de Madrid en materia de investigación científica e innovación tecnológica para atender a las necesidades socio-económicas y culturales de la Comunidad y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

El artículo 2 de la citada ley contempla los fines de la norma en los siguientes términos:

"Los fines fundamentales de la presente Ley, cuya satisfacción vinculará positivamente a todos los poderes públicos con la Comunidad de Madrid, son los siguientes:

a) Fomentar la investigación científica y la innovadora tecnológica en la Comunidad de Madrid, en beneficio de interés general.

b) Estimular la cooperación en materia de investigación científica e innovación tecnológica entre las administraciones, las empresas, las universidades y los centros de investigación radicados en la Comunidad de Madrid.

c) Contribuir a la difusión y el aprovechamiento en la Comunidad de Madrid de los resultados de la investigación científica y la innovación tecnológica, especialmente los generados en ella.

d) Potenciar la innovación en las empresas radicadas en la Comunidad de Madrid, al objeto de incrementar su competitividad, crear riqueza y empleo y mejorar las condiciones de trabajo de las mismas, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas.

e) Garantizar la presencia en los diferentes niveles de acción pública de la Comunidad de Madrid en materia de investigación científica e innovación tecnológica, de todos los agentes implicados, dando prioridad a las demandas que al respecto formulen los agentes económicos y sociales.

f) Asegurar la coordinación de la política de la Comunidad de Madrid en materia de investigación científica e innovación tecnológica con la desarrollada por la Unión Europea y el Estado, y con los programas de investigación e innovación llevados a cabo por universidades y los centros de investigación radicados en la Comunidad de Madrid.

g) Promover la cooperación interregional e internacional en las materias reguladas por la presente Ley.

h) Contribuir a la formación, cualificación y desarrollo de las capacidades de los investigadores de la Comunidad de Madrid.

i) Asegurar el respeto a la libertad de investigación y el sometimiento de la actividad investigadora a los principios éticos inherentes a la dignidad de la persona y al deber de preservación del medio ambiente.

j) Promover la cultura científica entre los ciudadanos y ciudadanas de la Comunidad de Madrid, estimulando la difusión de la ciencia y tecnología a través de los instrumentos que se definen en el artículo 17".

La creación de un registro de carácter voluntario de los laboratorios que quieren formar parte de REDLAB, respondería a tales fines, desarrollándolos conforme a la habilitación contenida en la Disposición Final segunda de la Ley, que autoriza al

Consejo de Gobierno para dictar disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la misma.

Tercera. - <u>Naturaleza jurídica y límites.</u>

El Proyecto de Decreto se configura como una norma autonómica de desarrollo de la normativa autonómica en los términos antes precisados.

Se caracteriza igualmente por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, 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, 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).

Tal y como se exponía en el Dictamen de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado afirmaba, ya desde 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. En este sentido, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003, 27 de mayo de 2002 o 30 de marzo de 1992.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede confirmarse que el Decreto proyectado desarrolla, en el aspecto concreto antes apuntado, la normativa autonómica de aplicación y, en consecuencia, participa de la naturaleza jurídica propia de los Reglamentos ejecutivos, por lo que corresponde examinar si la norma pretendida respeta los límites que le son consustanciales.

Así, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983) y de la Disposición Final segunda de la Ley 5/1998

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto-, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

Cuarta. - <u>Procedimiento.</u>

Atendida la naturaleza jurídica del Proyecto, ha de examinarse, ahora, si se ha observado la tramitación adecuada.

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, que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto “establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”.

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), dispone lo siguiente:

> “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

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

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

"1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.

b) Cuando concurran graves razones de interés público que lo justifiquen.

c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia.

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN”.”

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la MAIN en los siguientes términos:

“Dado que la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios y regula aspectos parciales de una materia, es decir, únicamente desarrolla la creación de un registro de carácter voluntario para los laboratorios que deciden formar parte del Registro REDLAB se prescinde de la consulta pública según establece el artículo 5.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y regulada en el apartado primero del artículo 133 de la Ley 39/2015, de

1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".

Si bien se invocan varios supuestos determinantes de la omisión del trámite, no se justifica suficientemente su concurrencia. Sin embargo, si podría entenderse que regula aspectos parciales de una materia limitándose a desarrollar la creación de un registro de carácter voluntario.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021. Del expediente, se desprende que se han elaborado al menos tres MAINs.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa, la actualización de la MAIN permitirá 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".* Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

La norma, además, es propuesta por la entonces Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, que ostentaba competencias en materia de educación, según lo dispuesto en el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 236/2021, de 17 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía –hoy denominada Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, (en adelante, Decreto 38/2023)-.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021 puesto que la presente propuesta de Decreto afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública

desde el 26 de junio hasta el 14 de julio de 2023, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto, habiéndose presentado dos escritos de alegaciones.

Conforme a 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.

Consta igualmente 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 otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid y 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.

También se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e interior, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 e informes de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de la misma Consejería , de la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria y Salud Pública de la Consejería de Sanidad y del IMIDRA.

Por otra parte, el Decreto 52/2021 exige en su artículo 4, apartado 3, que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los antecedentes del presente Dictamen, que solo dos consejerías han formulado observaciones al Proyecto.

Se ha incorporado al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/20021 establece que:

> "1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.
>
> 2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.

3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa".

El Proyecto no está incluido en el Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XII Legislatura, justificándose en la MAIN que no se incluye el presente Proyecto de Decreto entre los correspondientes a la consejería con competencias en materia de investigación porque la decisión de crear un registro de la REDLAB surgió con posterioridad a la aprobación del plan normativo vigente, tras realizarse un análisis detallado por parte de la Subdirección de Investigación que concluyó la ausencia de normas de la REDLAB que establezcan los requisitos, derechos y obligaciones de los laboratorios incorporados al catálogo REDLAB actual.

Por otro lado, la MAIN no se pronuncia sobre la necesidad de evaluación ex post dando cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 3.3 y 6.1.i) del Decreto 52/2021.

En este punto el Dictamen 98/2023, de 2 de marzo, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, recoge lo ya expuesto en los Dictámenes 480/22 y 492/22 de 19 de julio, "de que el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, ello no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión, máxime cuando estamos ante una disposición normativa de relevancia en el sistema educativo. No puede obviarse 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 de futuro. Además, cabe recordar que recientes proyectos normativos análogos dictaminados por esta Comisión Jurídica Asesora,

como los correspondientes a los currículos de Educación Infantil y Educación Primaria, también previstos en el Plan Normativo de la XII Legislatura sin mención alguna –como el resto de propuestas normativas incluidas en dicho plan- a la evaluación ex post, sí contemplaban en su Memoria la realización de esta evaluación (…)".

Así sería deseable completar la MAIN, a los efectos incluir y justificar la no necesidad de evaluación ex. post.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el Ordenamiento jurídico.

Quinta. - <u>Análisis del contenido.</u>

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 ese 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 resultan aplicables en la Comunidad de *Madrid "por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (…)"*, como ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

"Prima facie", nos detendremos en el Título.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Decreto.

Por otro lado, en cuanto al nombre de la disposición, señala la Directriz 7, que es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

Al respecto, se señala que el título del Decreto proyectado, goza de cierta indeterminación. Ciertamente, al referirse a "*sobre* el Registro de la Red de Laboratorios e Infraestructuras de la Comunidad" no refleja con exactitud y precisión la materia regulada. Así se sugiere reformular el título del Decreto proyectado y hacer referencia al "*Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el funcionamiento del Registro de la Red de Laboratorios e Infraestructuras de la Comunidad*" -título de la primera versión del Proyecto de Decreto-, en coherencia con lo señalado en el párrafo 9º de la parte expositiva, en que se indica que *"Mediante este decreto, se procede a la creación del Registro de la Red de laboratorios e Infraestructuras de la Comunidad (en adelante, Registro REDLAB) y su regulación reglamentaria"*.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No obstante, sería conveniente completar la competencia que ampara su emisión con una referencia al artículo 149.1, 30ª de la Constitución y al artículo 29 del EACM.

Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: los informes y dictámenes perceptivos de los centros directivos de la Comunidad de Madrid, así como los informes pertinentes de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades y la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con la Directriz 13.

Debe sustituirse la referencia a la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades por la de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, atendiendo al Decreto 38/2023.

Se sugiere añadir expresamente la referencia a algún otro de los trámites realizados.

Es necesario, además modificar, en el último párrafo, el nombre de la Consejería proponente por el nombre de la actual consejería competente en materia

de investigación, Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en virtud del Decreto 38/2023.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: *" (…) 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 cuanto a la Parte Dispositiva, procede valorar si la normativa autonómica que se propone se ajusta al contenido de la Ley 5/1998 y de la Ley 39/2015 de 1 de octubre de las Administraciones Públicas.

De acuerdo con la Directriz 17, debe incorporarse al articulado, en artículo independiente, el objeto y ámbito de aplicación no del registro, sino de la norma, cuyo objeto sería, tal como se desprende del expositivo, la creación del REDLAB y su regulación.

El **artículo 1** establece la naturaleza y objeto del registro.

Se sugiere introducir la referencia al carácter voluntario de la inscripción. De igual forma, se recomienda reformular el párrafo primero a fin de iniciar su contenido señalando que "*el Registro REDLAB constituye un instrumento informativo al servicio*

de la administración de la Comunidad de Madrid, de la comunidad investigadora y de las entidades interesadas", y expresar a continuación sus notas definidoras.

Como cuestión de técnica normativa, siguiendo lo establecido en la Directriz 31, cada uno de los párrafos que componen el artículo, conforma un apartado que ha de ir numerado con cardinales arábigos, en cifra.

El **artículo 2** concreta la adscripción del registro, sin que debamos realizar ninguna consideración sobre dicho contenido.

Salvo que se sugiere sustituir el término "*llevanza*" por "*gestión*".

El **artículo 3,** se refiere a la estructura del registro.

No se entiende la inclusión del contenido del apartado 6 en un artículo que establece la estructura del Registro, ni que se incorpore al título la referencia a la *regulación* que, lógicamente, se contiene en el conjunto del articulado del Proyecto y no en un único artículo.

Así, atendiendo a la Directriz 28, se sugiere reformular el título de este artículo, a fin de ajustarse en mayor medida al contenido o materia a que se refiere.

En cualquier caso, el inciso primero del apartado 6, debería ser suprimido por contener una mera declaración y no una proposición jurídica, por lo que se sugiere dicha supresión.

Al margen de la declaración procedería, de considerarse necesario, incorporar al texto del Proyecto, un artículo que regule el acceso a los datos del registro por parte de terceros.

Se sugiere en el apartado 4 suprimir la expresión "*cuando sea necesario*", por ser obvio y superfluo, al tiempo que en coherencia con lo establecido en el artículo 12, sería más adecuado referirse a que "*se inscribe la cancelación de la inscripción del laboratorio*", en vez de referirse a "*la baja del laboratorio".*

Del mismo modo, en el apartado 5, sería más adecuado referirse a *"cancelación de la inscripción",* en vez de referirse a *"pérdida de efectos de dicha inscripción"*, pues esta es la consecuencia de la cancelación de la inscripción, como se establece en el apartado 5 del artículo 12.

El **artículo 4** establece los fines del registro.

Se sugiere suprimir el apartado 2, ajeno a los fines del registro y, en cambio, incide en la propia actuación de los laboratorios.

No obstante, se advierte que el contenido de este artículo es más propio de la MAIN que del texto normativo tal y como se evidencia al expresarse en la MAIN textualmente estos fines como "*los objetivos que se persiguen*", al analizar la oportunidad de la propuesta.

Por otro lado, para una mejor sistemática de la norma, se sugiere regular, en su caso, los fines del registro, antes de abordar la estructura del mismo.

En cuanto al **artículo 5** se sugiere aclarar el contenido de los párrafos tercero y cuarto del apartado 1 en relación con los posibles convenios de colaboración a los que se refiere -parece que excluye los servicios prestados en virtud de un convenio de colaboración-, y con las unidades de apoyo a la investigación, que deberán ser definidas.

Se sugiere, atendiendo a lo establecido en la Directriz 28 reformular su título a fin de ajustarse en mayor medida a su contenido en que se recoge tanto las características o condiciones que han de cumplir los laboratorios como las entidades a que pertenecen, para su inscripción.

El **artículo 6**, dado su carácter general, debería incorporarse al Capítulo I, sugiriéndose su inclusión en el artículo 1.

Se sugiere la supresión del inciso segundo - *"salvo para aquellos laboratorios que deseen participar en las convocatorias financiadas por la Comunidad de Madrid (…)"-.* El hecho de que la inscripción en el registro sea voluntaria, no impediría que la

Comunidad de Madrid pudiera ligar a la inscripción la concesión de determinadas ayudas.

La exigencia de inscripción en el registro como requisito para acceder a determinadas ayudas, no convierte la inscripción en obligatoria.

No se comprende la referencia a los derechos y obligaciones establecidos en el artículo 10, que lógicamente van ligados a la inscripción de carácter voluntario en el registro.

En cualquier caso, nos remitimos al contenido del informe de la Dirección General de Economía, de 11 de abril de 2023, en cuanto recomienda la eliminación de los condicionantes territoriales contenidos en el Proyecto de Decreto sobre la base del artículo 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, Ley 20/2013), en la medida que supedita la posible obtención de ventajas económicas para los laboratorios a la inscripción en un registro autonómico al margen de los requisitos efectivos que cumplan los mismos.

El citado informe establece:

> "Asimismo, el artículo 18 de la LGUM, en su apartado 1, establece la obligación de cada autoridad competente de asegurar que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor, no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado. El citado precepto, en su apartado 2, enumera determinas actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación y que, por tanto, se consideran requisitos prohibidos por no cumplir las disposiciones y principios de esta Ley. En concreto, dentro de los requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia del operador, se incluye específicamente que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio (artículo 18.2.a) 3º de la LGUM).
>
> Desde el punto de vista de la promoción de la competencia, el establecimiento de condicionantes territoriales para optar a ayudas públicas (estar inscrito en el registro REDLAB de la Comunidad de Madrid) son, como señala la CNMC en su informe

PRO/CNMC/003/21, “esencialmente restrictivos de la competencia y no están justificados desde la óptica de los principios de buena regulación.

Es especialmente importante que las Administraciones Públicas observen el principio de neutralidad competitiva y que tanto su regulación como actuación garanticen la igualdad de condiciones y la competencia leal en los mercados, evitando la discriminación entre operadores económicos. Por tanto, se recomienda al órgano proponente que elimine los condicionantes territoriales contenidos en el Proyecto de Decreto”.

En la MAIN se justifica la inaplicación de la normativa sobre unidad de mercado en el hecho de que no puede considerarse a los laboratorios objeto de Proyecto operadores económicos, quedando, por tanto, fuera del ámbito de aplicación de la misma.

El artículo 2 de Ley 20/2013 establece que la ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional quedando excluidas del ámbito de aplicación de la ley, únicamente las materias del ámbito tributario.

El concepto de operador que acoge la norma es un concepto amplio que excede del de prestador de servicios que incluye la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio cuyo artículo 3 define el servicio como cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado de la Comunidad Europea y prestador cualquier persona física con la nacionalidad de cualquier Estado miembro, o residente legal en España, o cualquier persona jurídica o entidad constituida de conformidad con la legislación de un Estado miembro, cuya sede social o centro de actividad principal se encuentre dentro de la Unión Europea, que ofrezca o preste un servicio.

Efectivamente, la Exposición de Motivos de la Ley 20/2013 indica expresamente que en la elaboración de la Ley se ha tenido en cuenta la experiencia recabada durante el proceso de transposición de 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, también conocida como «Directiva de Servicios», proceso en el que se incorporaron al ordenamiento jurídico español, a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, una serie de principios básicos para la libre circulación, en especial el principio de eficacia nacional de los medios de intervención administrativa. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos. Asimismo, se ha tenido en cuenta la profusa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los principios básicos establecidos en esta Ley. En particular, en relación con los principios de necesidad y proporcionalidad, el principio de eficacia nacional y el principio de no discriminación.

De acuerdo con ello, visto fundamentalmente el contenido del artículo 5 del Proyecto, no es posible afirmar que los laboratorios inscribibles en el REDLAB no participen de la naturaleza de operadores económicos, recomendándose, por tanto, la supresión de la referencia a las ayudas condicionadas a la inscripción de los laboratorios en dicho REDLAB.

Se sugiere la supresión del primer párrafo del **artículo 7**, teniendo en cuenta que el artículo 4 no regula requisitos, y que la forma de acreditación de los mismos debe estar incorporada al artículo 8.

Por otro lado, se sugiere suprimir o una explicación en la MAIN de la expresión de que "*se incluye por defecto",* no entendiéndose ni su propósito ni alcance de la expresión.

Igualmente, la objetividad en la apreciación de los requisitos exigibles requeriría que se determinase en mayor medida que se va a considerar estructura, plantilla y medios técnicos y activos materiales "*adecuados y suficientes*", por lo que se sugiere su concreción.

Como señaló la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (hoy, Abogacía General de la Comunidad de Madrid), en su Informe 24 de mayo de 2012, la mejor Jurisprudencia sostiene, a propósito de los denominados "*conceptos jurídicos indeterminados*", que se trata de una técnica normativa viable, siempre y cuando se incluyan en la norma elementos positivos y negativos suficientes para que el principio de seguridad jurídica no se vea cercenado.

La redacción actual del precepto que se examina adolece de una absoluta indefinición en orden a determinar los supuestos de hecho incardinables en los conceptos jurídicos indeterminados utilizados, lo que impide conocer, el mínimo de plantilla necesario. En consecuencia, el principio de seguridad jurídica se ve indudablemente comprometido con la versión actual de la norma.

En efecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 diciembre 2003 se expresa en el sentido apuntado:

> "Supone una técnica en la que, junto a las zonas de certeza positiva y negativa, se distingue un llamado «halo o zona de incertidumbre», en relación con el cual es también posible la concreción inicial por parte de la Administración y el definitivo control jurisdiccional mediante la aplicación de los criterios propios de la interpretación normativa. En definitiva, supone una técnica de expresión normativa admisible en cuanto respeta en grado suficiente el principio de seguridad jurídica, pues mediante una labor de reducción de los conceptos utilizados y apreciación de las circunstancias concurrentes, habitual en la técnica jurídica, puede resolverse, en cada caso, si concurre o no el supuesto determinante".

En la misma línea podemos citar, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 12 abril 2011, 24 de mayo de 2005, 15 de diciembre de 2003, 19 de julio de 2000, 24 de abril de 1999 y 25 mayo 1998.

En cuanto al **artículo 8**, se sugiere deslindar claramente la parte del artículo que corresponde a la solicitud de inscripción de aquellas que corresponden a otro tipo solicitudes.

En relación con el apartado 5, el carácter obligatorio de los modelos se ampararía en el contenido del artículo 66, apartado 6, de la Ley 39/2015.

Por otra parte, no tiene sentido que prevalezca, en caso de discrepancias, la información que figure en el formulario de solicitud sobre la documentación que ampara dicha información, por lo que se sugiere la supresión del párrafo último, o reformularlo a fin de solicitar aclaración y consiguiente subsanación, al amparo del artículo 68.3 de la Ley 39/2015. No obstante lo anterior, se señala que para una mejor sistemática de la norma, sería más adecuado ubicar su contenido en el artículo 9 dedicado a la instrucción del procedimiento.

Se sugiere incorporar, además, la referencia a los requisitos que se acreditan mediante declaraciones a los que se refiere el artículo 7.

En el apartado 6 se sugiere incorporar la enumeración de los documentos que amparan la modificación o la cancelación.

Se recomienda añadir al título la referencia a las modificaciones y cancelación del registro, atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 28.

En el apartado 2 y apartado 5.a) se hace referencia a formularios y modelos necesarios que se insertan al final de la norma. Al respecto y siguiendo lo establecido en la Directriz 45, se hace necesario que se haga en la parte dispositiva una referencia clara y expresa al Anexo en que se contienen. Estos anexos han de seguir la composición que se recoge en la Directriz 44, es decir, deben ir numerados con romanos y titulados.

El **artículo 9** responde a la regulación contenida en los artículos 75 y siguientes de la Ley 39/2015, poniendo de manifiesto que en lo no regulado en el Proyecto será de aplicación la propia Ley.

Debe modificarse el título del artículo, pues no solo se refiere a la instrucción sino también a la terminación del procedimiento, atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 28.

Se sugiere suprimir, en el apartado 5, la referencia a un expediente independiente de denegación pues sería el mismo que se inicia con la solicitud de inscripción.

En cuanto al sentido del silencio al que se refiere el apartado 7, debe ser estimatorio, de acuerdo con los artículos 24 y 25 de la Ley 39/2015.

El artículo 24 establece:

"1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado.

2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio

administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver".

Por su parte, el artículo 25 establece:

"1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

a) En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.

2. En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución".

Esta consideración tiene carácter esencial

En relación con el contenido del **artículo 10,** el apartado 1, deberá reformularse a fin de adicionar al inicio del apartado que "*las entidades a que pertenecen* los *laboratorios inscritos* (…)", en coherencia con el contenido del apartado 2 y 3 en que se recogen los deberes y derechos de las entidades a las que pertenecen los laboratorios inscritos en el Registro REDLAB, y teniendo en cuenta lo establecido en el apartado 2 del artículo 5, en el que se señala que el laboratorio no tiene personalidad jurídica propia.

En cuanto al **artículo 11**, teniendo en cuenta que el procedimiento de inscripción finaliza con la resolución y el de evaluación es independiente, deberá incorporar la designación del órgano instructor de este último procedimiento.

Debe separarse la figura del órgano instructor de los procedimientos de la figura del responsable del Registro.

Atendiendo al contenido del apartado 4 y apartado 1 del artículo 12, se sugiere valorar unificar su contenido en un único apartado, a fin de dotar a la norma de mayor claridad y mejor sistemática.

En cuanto al **artículo 12**, apartado 2, la falta de alegaciones en plazo no implicaría el desistimiento del procedimiento que ni siquiera ha iniciado el laboratorio, sino, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 39/2015, no se tendrían en cuenta al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

En cuanto al apartado 4, si el de cancelación es un procedimiento iniciado de oficio derivado del de evaluación, no procedería entender cancelada la inscripción por el transcurso del plazo de tres meses, sino que se entendería caducado el expediente.

De acuerdo con el artículo 25, apartado 1.b), de la Ley 39/2015, en los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.

Si el procedimiento se iniciase a solicitud del interesado, tal como establece el apartado 6 de acuerdo con el artículo 25.1.a), los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo si no se resuelve en plazo.

Estas consideraciones tienen carácter esencial.

En el apartado 5 entendemos que no es señalar que como consecuencia de la cancelación de la inscripción del laboratorio en el Registro REDLAB *"este*" perderá los derechos que se mencionan en el artículo 10, debiendo referirse a la entidad a la que pertenece el laboratorio. Extremo que debería revisarse.

La **Disposición Derogatoria única** debe suprimirse pues, según se desprende de la MAIN, no hay disposiciones que derogar. Además, la Directriz 41 establece que se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas. Por lo que, de acuerdo con ella, también deberá suprimirse.

En cualquier caso, debe incluirse tras la Disposición Adicional única de acuerdo con la Directriz 16.

No tenemos nada que observar sobre el contenido de la **Disposición Adicional única,** salvo que debe titularse, conforme a la Directriz 38.

La **Disposición Final primera** habilita a la Consejería competente en materia de investigación a dictar las normas necesarias para el desarrollo del Decreto.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983, en efecto, atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, o en el más reciente de 11 de junio de 2013, y en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a *"la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar".*

De conformidad con lo expuesto, no se aprecia obstáculo jurídico alguno para la habilitación consignada.

La **Disposición Final segunda** establece la entrada en vigor de la norma, ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

Respecto al modelo de formulario de Registro de Laboratorios REDLAB, sin perjuicio de lo ya señalado respecto a la composición de los anexos, debidamente referenciados en la parte dispositiva, se señala que sería más adecuado en el punto 1 referido a "*Tipo de solicitud*", usar por coherencia terminológica, los mismos términos usados en la parte dispositiva, tales como inscripción o cancelación. Por otro lado, se advierte que, en la parte dispositiva, no queda regulada la "*baja permanente*" ni la "*baja temporal*", , por lo que se hace necesario revisar dicho extremo y en su caso proceder debidamente a regular dichas situaciones.

Se sugiere suprimir el punto 16, al entender una reiteración de lo declarado en el punto 15.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente:

CONCLUSIÓN

Única: Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto sobre el Registro de la Red de Laboratorios e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid., sin perjuicio del cumplimiento de las consideraciones esenciales y la atención de las consideraciones no esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades

Begoña Basterrechea Burgos

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez- Miñón

ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES.