

Ref. Informe 35/2023

Artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre

INFORME 35/2023 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA, DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR, SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD, POR LA QUE SE DEROGAN DIVERSAS ÓRDENES EN MATERIA DE REQUISITOS DE ACREDITACIONES, HOMOLOGACIONES Y HABILITACIONES DE TRANSPORTE SANITARIO, INSCRIPCIONES EN REGISTROS Y DETERMINADOS PROCEDIMIENTOS, Y SE MODIFICA LA ORDEN 1085/1998, DE 25 DE MAYO, DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES, POR LA QUE SE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE INTERÉS SANITARIO, Y/O SOCIAL, PARA ACTOS DE CARÁCTER CIENTÍFICO EN LA COMUNIDAD DE MADRID.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad ha remitido el Proyecto de orden de la Consejería de Sanidad, por la que se derogan diversas órdenes en materia de requisitos de acreditaciones, homologaciones y habilitaciones de transporte sanitario, inscripciones en registros y determinados procedimientos, y se modifica la Orden 1085/1998, de 25 de mayo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario, y/o social, para actos de carácter científico en la Comunidad de Madrid, que, junto con su correspondiente memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), somete, con fecha 12 de mayo de 2023, a informe de coordinación y calidad normativa de esta Secretaría General Técnica, conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 11/2022, de 21 de diciembre); en el artículo 8.4 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, de 24 de marzo) y en el artículo 26.3.a) del

Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (en adelante, Decreto 191/2021, de 3 de agosto), que le atribuyen la competencia para la emisión del referido informe.

En materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el mencionado Decreto 52/2021, de 24 de marzo, desarrolla las disposiciones específicas contenidas, especialmente, en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983, de 13 de diciembre), y en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019, de 10 de abril).

Los proyectos normativos deben ajustarse, también, a lo establecido al respecto en la Guía para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo anterior, y analizado el contenido del proyecto referido y su correspondiente memoria, en cumplimiento de lo dispuesto en las citadas disposiciones legales y reglamentarias, se emite el siguiente informe de coordinación y calidad normativa:

1. OBJETO

La ficha de resumen ejecutivo de la MAIN señala que el principal objetivo que se persigue con la presente propuesta normativa es:

[...] cumplir con lo previsto en la disposición final primera de la Ley 6/2022, de 29 de junio.

Asimismo, en este contexto, se pretende lograr una mayor seguridad jurídica y una reducción de las cargas administrativas, suprimiendo procedimientos que, con el paso del tiempo, han quedado obsoletos o carentes de objeto.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.1 Estructura.

El proyecto de orden que se recibe para informe consta de una parte expositiva, otra dispositiva integrada por un artículo único y dos disposiciones finales.

2.2 Contenido.

El contenido del proyecto de orden se expone en el apartado 5.1 de la MAIN:

El proyecto se estructura en una parte expositiva, otra dispositiva con un artículo único y dos disposiciones finales.

La parte expositiva recoge el objeto y finalidad de la norma, los motivos que justifican su elaboración, los antecedentes normativos, las principales modificaciones respecto de la normativa actualmente en vigor y los principios de buena regulación.

El artículo único relaciona las órdenes cuya derogación se propone por la entrada en vigor de la Ley 6/2022, de 29 de junio, y para la actualización y agilización, respectivamente, de la normativa y actuación administrativa de la Comunidad de Madrid.

La disposición final primera modifica la Orden 1085/1998, de 25 de mayo.

La disposición final segunda determina la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE ORDEN

3.1. Normativa aplicable.

El Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera (en adelante, Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo), dictado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.1 y 40.7 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y con el Real Decreto 640/2014, de 25 de julio, por el que se regula el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, (en adelante, EACM), en su artículo 27.4 le atribuye, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos

que la misma establezca, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de «[s]anidad e higiene».

En desarrollo de esta competencia, la Comunidad de Madrid ha aprobado una serie de normas en la materia relacionadas con el presente proyecto de orden, a saber, entre otras, las siguientes:

- Decreto 128/1996, de 29 de agosto, por el que se regulan las características técnico-sanitarias de los vehículos-ambulancia residenciados en la Comunidad de Madrid para el transporte sanitario terrestre (en adelante, Decreto 128/1996, de 29 de agosto), cuya disposición final primera habilita al «Consejero de Sanidad y Servicios Sociales, para dictar las disposiciones que se consideren oportunas para el desarrollo y ejecución del presente Decreto.»
- Orden 559/1997, de 17 de marzo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se establecen los criterios que permitan garantizar los niveles mínimos de formación del personal médico y de enfermería que presten sus servicios en actividades relacionadas con el transporte sanitario, que se deroga parcialmente con el proyecto normativo.
- Orden 560/1997, de 17 de marzo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se establecen los criterios que permitan garantizar los niveles mínimos de formación del personal dedicado al transporte sanitario en ambulancia, que se deroga con el proyecto normativo.
- Orden 1085/1998, de 25 de mayo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario, y/o social, para actos de carácter científico en la Comunidad de Madrid, que se deroga con el proyecto normativo (en adelante, Orden 1085/1998, de 25 de mayo).
- Orden 1102/2003, de 12 de noviembre, de la Consejería de Sanidad, por la que se modifican las Órdenes 560/1997 y 559/1997, ambas de 17 de marzo, que establecen los criterios que permiten garantizar los niveles mínimos de formación del personal dedicado al transporte sanitario en ambulancia y se abre con carácter indefinido el

plazo de solicitud para la obtención de la homologación de la formación de dicho personal (en adelante, Orden 1102/2003, de 12 de noviembre)., que se deroga con el proyecto normativo.

- Orden 650/2004, de 17 de junio, de la Consejería de Sanidad y Consumo, por la que se crea y regula el Registro de Profesionales que actúan en el ámbito sanitario de la Comunidad de Madrid, que se deroga con el proyecto normativo.

- Orden 222/2014, de 13 de marzo, del Consejero de Sanidad, por la que se regula el procedimiento de habilitación del personal de los vehículos destinados a la realización de servicios de transporte sanitario por carretera.

- Orden 1239/2021, de 30 de septiembre, de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la formación mínima necesaria para prestar servicios como socorrista en piscinas, instalaciones acuáticas y medio natural de la Comunidad de Madrid.

Por último, en la Comunidad de Madrid se ha aprobado recientemente la Ley 6/2022, de 29 de junio, de Mercado Abierto (en adelante, Ley 6/2022, de 29 de junio), cuyo artículo 7 señala las actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación. En consonancia con el mismo y, en especial, en desarrollo de la disposición final primera, tal y como se subraya en el preámbulo y en la MAIN del proyecto normativo, se ha desarrollado el proyecto de orden.

Artículo 7. *Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.*

Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, además de las reguladas en el artículo 18 de la citada Ley, las disposiciones, actos y medios de intervención que contengan o apliquen:

a) Requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación, o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de una actividad distintos de los establecidos por la autoridad de origen.

b) Requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión, tales como necesidades de homologación, convalidación, acreditación, calificación,

cualificación, certificación, o reconocimiento de títulos o certificados que acrediten determinadas cualificaciones profesionales.

c) Especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización para la prestación de un servicio distintas a las establecidas en el lugar de fabricación.

Disposición final primera. *Adecuación de la normativa autonómica.*

En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, con la coordinación de la Consejería competente en materia de unidad de mercado, se procederá a la adecuación de la normativa autonómica a lo dispuesto en la presente Ley.

3.2. Rango del proyecto normativo y congruencia de este con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea y con otras que se estén elaborando en la Comunidad de Madrid.

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno, en virtud de lo establecido en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, considerándose la de los consejeros «derivada» o «por atribución».

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, atribuye a los consejeros la competencia para «[e]jercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones [...]». Esta competencia reglamentaria de los consejeros, por lo tanto, salvo los supuestos de reglamentos independientes ad intra, con fines meramente organizativos, ha de sustentarse en una habilitación expresa, bien de una ley o del titular originario de la potestad reglamentaria (el Consejo de Gobierno) para la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la materia.

Así se reitera en los informes de la Abogacía de la Comunidad de Madrid; por ejemplo, en el Informe A.G. 74/2020, relativo al Proyecto de Orden de la Consejería de Educación y Juventud por la que se regula la aplicación en la Comunidad de Madrid, de las medidas previstas en el Real Decreto-ley 31/2020, de 29 de septiembre, por el

que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la educación no universitaria, se afirma:

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno ex art 22 EACM y artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983).

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria “en la esfera de sus atribuciones” así como la potestad de “dictar circulares e instrucciones”, pero sólo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el art. 41 de la Ley 1/1983-.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa y para la regulación de materias concretas y singulares.

En definitiva, resulta necesario que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma –Consejo de Gobierno, ex art. 22 EACM y art. 21 g) de la Ley 1/1983- se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares.

El Decreto 1/2022, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad, en el artículo 1 atribuye a su titular:

[...] la propuesta, el desarrollo, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del gobierno de la Comunidad de Madrid en las siguientes materias: Planificación, gestión y asistencia sanitaria, atención farmacéutica, infraestructuras y equipamientos sanitarios, aseguramiento sanitario, docencia y formación sanitaria, investigación e innovación sanitaria, humanización sanitaria, coordinación socio-sanitaria, salud pública y seguridad alimentaria, salud mental y trastornos adictivos, inspección y ordenación sanitaria y farmacéutica, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, le corresponden las atribuciones que, como jefe de su departamento, se recogen en el artículo 41 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, las establecidas en la

Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, y las que le otorguen las demás disposiciones en vigor.

Además, como ya se ha señalado, la disposición final primera del Decreto 128/1996, de 29 de agosto, establece que:

Se autoriza al Consejero de Sanidad y Servicios Sociales, para dictar las disposiciones que se consideren oportunas para el desarrollo y ejecución del presente Decreto.

Por otra parte, también se ha señalado que tanto el proyecto de orden como la MAIN que lo acompaña afirman, en reiteradas ocasiones, que la norma proyectada viene a dar cumplimiento al mandato de la disposición adicional final primera de la Ley 6/2022, de 29 de junio, en los siguientes términos:

Disposición final primera. *Adecuación de la normativa autonómica.*

En el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, con la coordinación de la Consejería competente en materia de unidad de mercado, se procederá a la adecuación de la normativa autonómica a lo dispuesto en la presente Ley.

Consecuentemente, puede afirmarse que, sin perjuicio de las observaciones incluidas en otros puntos de este informe, la naturaleza y el contenido de la norma propuesta se adecúa al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico vigente.

3.3. Principios de buena regulación.

Los párrafos quinto a noveno de la parte expositiva del proyecto de orden contienen una referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación, conforme a lo establecido el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Como se indica al inicio de este informe, resulta de aplicación el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, cuyo artículo 2 se refiere a estos principios de buena regulación, por lo tanto, sin perjuicio del carácter básico de aquel precepto, el artículo 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, debe ser citado también como norma de referencia a este

respecto. Además, se sugiere citar de manera expresa el término «principios de buena regulación» en el párrafo introductorio.

Cabe recordar, primeramente, que la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, que otorga la competencia para la emisión de este informe, recoge, en su artículo 34.1, apartados e) y f), la siguiente previsión respecto de los principios e iniciativas de buena regulación:

1. La Consejería competente en materia de Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará en el correspondiente informe, que se emitirá con carácter simultáneo a los demás informes, los siguientes aspectos:

[...].

e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en la legislación vigente sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones del Gobierno o en acuerdos de la Comisión de Simplificación Normativa y de Reducción de Cargas Administrativas.

El criterio del Consejo de Estado en torno a los principios de buena regulación, extraído de su Memoria del año 2017, por su parte, es el siguiente:

Los principios de buena regulación –como el de seguridad jurídica, la estabilidad normativa y la coherencia con el resto del ordenamiento jurídico– (artículo 129 de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común en relación con el 26.9 de la Ley 50/1997) no son meros enunciados retóricos, sino principios operativos que deben informar la elaboración de todas las disposiciones generales [...].

Asimismo, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala lo siguiente en esta materia:

[...]. 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

Por ello, se sugiere profundizar en las concretas motivaciones que justifican el cumplimiento de cada uno de los principios de buena regulación, más allá de las referencias genéricas al contenido y a las definiciones que de ellos se hace en la normativa de referencia.

Desde un punto de vista formal y de estilo, además, se sugiere la subdivisión del cumplimiento de los principios de buena regulación en párrafos independientes, a fin de facilitar el orden y la claridad en su justificación.

En relación a los principios de necesidad y eficacia, cabe señalar que sólo se menciona el supuesto de derogación de determinada normativa, sin que se aluda a la modificación operada, por lo que se sugiere completar la justificación aludiendo también a esta circunstancia.

En cuanto a los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica, se sugiere su justificación específica e individualizada, de conformidad con lo señalado en los artículos 2.3 y 2.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo. Se debe tener en cuenta, además, que la referencia a la reducción de trabas burocráticas en el acceso a las actividades económicas en la Comunidad de Madrid que se incluye es más propia de la aplicación del principio de eficiencia.

Se sugiere precisar la redacción de la adecuación del proyecto normativo al principio de transparencia. Al respecto, se propone la siguiente redacción:

Se cumple con el principio de transparencia, habiéndose realizado el trámite de consulta pública, así como el de audiencia e información públicas, a través del Portal de Transparencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, y en los artículos 5 y 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid. Además, una vez aprobada, la norma se ha publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

Por último, cabe sugerir que se valore la inclusión del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ya que, tal y como se reconoce en la MAIN en su apartado 8, la norma tiene impacto en los presupuestos de la Comunidad de Madrid por suponer una disminución de los ingresos.

3.4. Calidad técnica.

En relación con la calidad técnica de la propuesta, entendida como correcto uso del lenguaje y el cumplimiento de las Directrices de técnica normativa (en adelante, Directrices), aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación supletoria a la Comunidad de Madrid, se formulan las siguientes observaciones:

3.4.1 Observaciones generales:

(i) El proyecto de orden que se remite para informe tiene por objeto la derogación total de las siguientes órdenes:

- Orden 560/1997, de 17 de marzo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se establecen los criterios que permitan garantizar los niveles mínimos de formación del personal dedicado al transporte sanitario en ambulancia.
- Orden 1102/2003, de 12 de noviembre, de la Consejería de Sanidad, por la que se modifican las Órdenes 560/1997 y 559/1997, ambas de 17 de marzo, que establecen los criterios que permiten garantizar los niveles mínimos de formación del personal dedicado al transporte sanitario en ambulancia y se abre con carácter indefinido el plazo de solicitud para la obtención de la homologación de la formación de dicho personal.
- Orden 650/2004, de 17 de junio, de la Consejería de Sanidad y Consumo, por la que se crea y regula el Registro de Profesionales que actúan en el ámbito sanitario de la Comunidad de Madrid.

- Orden 222/2014, de 13 de marzo, del Consejero de Sanidad, por la que se regula el procedimiento de habilitación del personal de los vehículos destinados a la realización de servicios de transporte sanitario por carretera.

Y la derogación parcial de:

- Orden 559/1997, de 17 de marzo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se establecen los criterios que permitan garantizar los niveles mínimos de formación del personal médico y de enfermería que presten sus servicios en actividades relacionadas con el transporte sanitario.

- Orden 1085/1998, de 25 de mayo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario, y/o social, para actos de carácter científico en la Comunidad de Madrid, que a su vez se modifica.

Considerando que se pretende derogar varias órdenes, modificar órdenes parcialmente vigentes (que han sido ya objeto de varias modificaciones), modificar otras normas, y teniendo en cuenta, además, su fecha de aprobación, se sugiere valorar la posibilidad de aprobar una nueva norma *ex novo* que derogue aquellas y armonice el conjunto de la normativa en una sola orden actualizada, evitando la dispersión normativa en la materia; todo ello, de conformidad con el criterio para la mejora de la calidad normativa referido a las disposiciones modificativas, recogido en la regla 50 de las Directrices que establece que:

50. Carácter restrictivo. Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo

En el mismo sentido, cabe citar la regla 3 de las Directrices, que explica que:

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

(ii) En la MAIN se señala, en varias ocasiones, que parte de la normativa que ahora se deroga con el proyecto de orden se encuentra, en realidad, «tácitamente» derogadas, sobre todo, por la aprobación del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo. Consecuentemente, y *a sensu contrario*, se sugiere señalar, tanto en el articulado como en la MAIN, que con el proyecto de orden se derogan «expresamente» las normas que, en su caso, hayan sido superadas por la legislación básica contenida en el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo.

(iii) Las Directrices indican el contenido de las disposición derogatorias y finales en sus reglas 41 y 42, estableciendo:

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

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

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

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

42. *Disposiciones finales.* Las disposiciones finales incluirán, por este orden:

a) **Los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición. Tales modificaciones tendrán carácter excepcional.**

b) Las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas. Estas cláusulas tendrán carácter excepcional. Se incluirán aquí:

1.º El precepto o los preceptos que atribuyan a ciertas disposiciones de la norma un rango distinto del propio de la norma en general.

2.º Las disposiciones o competencias aplicables del ordenamiento autonómico, citando de forma concreta, en lo que se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el título competencial habilitante. Cuando se produzca una concurrencia de títulos competenciales que fundamentan la norma, deberá especificarse a cuál de ellos responde cada uno de los artículos. Deberá citarse el artículo 149.1 (más el ordinal correspondiente) de la Constitución que atribuye la competencia de que se trate y, cuando este comprenda varias materias de diferente alcance, deben especificarse los preceptos concretos que se dictan al amparo de una u otra competencia estatal.

- c) Las reglas de supletoriedad, en su caso.
- d) La incorporación del derecho comunitario al derecho nacional.
- e) Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyectos normativos, etc.). Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo.
- f) Las reglas sobre la entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia.

La entrada en vigor se fijará preferentemente señalando el día, mes y año en que haya de tener lugar. Solo se fijará por referencia a la publicación cuando la nueva disposición deba entrar en vigor de forma inmediata.

La *vacatio legis* deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación.

En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil.

En el caso de que la entrada en vigor sea escalonada, deberán especificarse con toda claridad los artículos cuya entrada en vigor se retrasa o adelanta, así como el momento en que debe producirse su entrada en vigor.

Si lo que se retrasa es la producción de determinados efectos, la especificación de cuáles son y cuándo tendrán plena eficacia se hará también en una disposición final que fije la eficacia temporal de la norma nueva, salvo cuando ello implique la pervivencia temporal de la norma derogada, que es propio de una disposición transitoria.

Por otro lado, en lo que se refiere a las disposiciones modificativas, señalan:

51. *Tipos.* Las disposiciones modificativas pueden ser de **nueva redacción**, de adición, **de derogación**, de prórroga de vigencia o de suspensión de vigencia.

52. *Restricción de las modificaciones múltiples.* Deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas.

53. *Título.* El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado. En ningún caso deberán figurar en el título los artículos o partes de la disposición que resultan modificados, aunque podrá incluirse la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce cuando esta se refiera a aspectos concretos de la norma que modifica. Si se trata de disposiciones de prórroga o de suspensión de vigencia, deberá reflejarse explícitamente esta circunstancia en el título de la disposición.

La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo...por el/la que se modifica el/la...».

54. *División.* Puesto que la regla general es que las modificaciones muy extensas deben generar una norma completa de sustitución, las disposiciones modificativas solo se dividirán en capítulos o títulos de modo excepcional.

Por tanto, la unidad de división de las normas modificativas será normalmente el artículo. Los artículos se numerarán con ordinales escritos en letras y se destacarán tipográficamente:

«Artículo tercero. Modificación del Real Decreto...

El artículo 2 del Real Decreto..... queda redactado de la siguiente manera:

{margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra; citando la palabra completa, no su abreviatura; en el mismo tipo de letra que el texto, preferiblemente «arial 12»; en negrita; sin subrayado ni cursiva; tras la palabra, el ordinal escrito con letras en negrita, seguido de un punto y un espacio; a continuación, el título del artículo en cursiva y con minúsculas, salvo la primera letra, y un punto al final}».

55. *Texto marco.* El texto marco no debe confundirse con el título del artículo. Es el que indica las disposiciones que se modifican y cómo se produce su modificación. Deberá expresar con claridad y precisión los datos de la parte que modifica y el tipo de modificación realizada (adición, nueva redacción, supresión, etc.).

56. *Texto de regulación.* El texto de regulación es el nuevo texto en que consiste precisamente la modificación. Deberá ir separado del texto marco, en párrafo aparte, entrecorillado y sangrado, a fin de realzar tipográficamente que se trata del nuevo texto.

57. *Modificación simple.* En el caso de que la disposición modifique una sola norma, contendrá un artículo único titulado. El texto marco se insertará a continuación. **Si la modificación afecta a varios preceptos de una sola norma, el artículo único se dividirá en apartados**, uno por precepto, en los que se insertará como texto marco

únicamente la referencia al precepto que se modifica, sin especificar el título de la norma, que ya se especifica en el párrafo introductorio. Estos apartados se numerarán con cardinales escritos en letra (uno, dos, tres...).

El proyecto de orden se estructura, en cuanto a su parte dispositiva, en un artículo único y en dos disposiciones finales. Su artículo único tiene por objeto la derogación de determinadas disposiciones normativas y la primera de sus disposiciones finales la modificación de la Orden 1085/1998, de 25 de mayo.

Se plantea si la ordenación del proyecto de orden es la adecuada a la vista de su contenido.

En principio, la derogación de las normas vigentes suele producirse incorporando a la parte final de una norma una disposición derogatoria, de acuerdo con lo expresado en la regla 41 de las Directrices. A su vez, los preceptos que modifican el derecho vigente se incluyen generalmente como disposiciones finales, cuando la modificación no es objeto principal de la norma que las contiene, conforme lo establecido en la regla 42, apartado a). Tratamiento diferente recibe la modificación cuando es el objeto fundamental de la norma correspondiente, de conformidad con las reglas 50 y siguientes, relativas a las especificidades de las disposiciones modificativas.

En virtud de lo recogido en la regla 51 de las Directrices, sobre la tipología de disposiciones modificativas:

Tipos. Las disposiciones modificativas pueden ser de nueva redacción, de adición, de derogación, de prórroga de vigencia o de suspensión de vigencia.

A los efectos del contenido del proyecto de orden analizado interesa detenerse, por tanto, en la modificación que implica nueva redacción y derogación.

Sobre este último aspecto, cabe traer a colación el criterio sostenido por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad Autónoma de Cataluña cuando sostiene que un proyecto de norma que persigue exclusivamente derogar una disposición «modifica e incide directamente sobre el régimen jurídico regulador de la materia y afecta, por lo tanto, de manera directa, al desarrollo normativo hasta ahora existente» (dictámenes

270/2011, 108/2015, 17/2016 y 298/2019). A este respecto, en el dictamen 298/2019, dicha Comisión Jurídica Asesora se pronuncia en los siguientes términos:

La derogación expresa de los reglamentos se articula habitualmente en una cláusula derogatoria, incluida entre las disposiciones finales de una ley o de un reglamento posterior que deroga, desplaza y/o sustituye a la anterior. Sin embargo, sus efectos son los mismos si la fórmula derogatoria se incluye en el articulado, que es lo que sucede habitualmente cuando se aprueba una disposición normativa que tiene exclusivamente por objeto la derogación de disposiciones normativas anteriores. En estos casos se aprueba una disposición normativa que en su articulado incluye una fórmula derogatoria concreta, de acuerdo con la que se derogan una serie de disposiciones normativas o uno o varios preceptos de determinadas disposiciones normativas.

En virtud de lo expuesto, cabe entender que el proyecto de orden analizado contiene modificaciones del ordenamiento a través, de un lado, de la modificación de un precepto de la Orden 1085/1998, de 25 de mayo, y, de otro, de la derogación de las órdenes que recoge en su artículo único. En consecuencia, se estima que estaríamos ante una modificación múltiple, prevista en la directriz 58, de manera que habría de utilizarse unidades de división distintas para cada una de las disposiciones modificadas y destinarse un artículo a cada una de ellas.

Por tanto, procedería ordenar la parte dispositiva en el siguiente sentido:

- Artículo primero. Derogación.

Se derogan las siguientes disposiciones normativas:

(Se recogerían las órdenes correspondientes).

- Artículo segundo. Modificación de la Orden 1085/1998, de 25 de mayo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario, y/o social, para actos de carácter científico en la Comunidad de Madrid.

(Se recogería el texto marco y el texto de regulación)

- Disposición final única. Entrada en vigor.

(iv) En cuanto a la derogación que se opera en la Orden 1102/2003, de 12 de noviembre, se sugiere, conforme al principio de seguridad jurídica, aclarar de manera expresa, al menos en la parte expositiva y en la MAIN, que la derogación no afecta a los contenidos que dicha Orden 1102/2003, de 12 de noviembre, modificó, en tanto en cuanto ya se consideran derecho consolidado y vigente.

(v) Se sugiere especificar, con carácter general, en la MAIN, la conexión entre los contenidos de la Ley 6/2022, de 29 de junio, y las derogaciones y modificaciones operadas por el proyecto de orden.

En particular, se sugiere explicar en la MAIN cuál es la situación jurídica vigente en el supuesto de que los trabajadores y empresas del sector sanitario que operen en otra comunidad autónoma conforme a su normativa respectiva no cumplan con los requisitos establecidos por la normativa de la Comunidad de Madrid; y justificar, en su caso, por qué no se ha llevado a cabo una simplificación normativa en esas materias de manera equivalente.

3.4.2 Observaciones al título, a la parte expositiva, al articulado y a las disposiciones de la parte final:

(i) De conformidad con la regla 5 y siguientes de las Directrices, se sugiere introducir en el título una coma entre «orden» y «de la Consejería de».

(ii) Las Directrices, en su regla 12, precisan el contenido de la parte expositiva:

Contenido. La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

Por tanto, se sugiere comenzar la parte expositiva señalando brevemente la competencia de la Comunidad de Madrid en la materia, con base a su Estatuto de

Autonomía, y la competencia de la Consejería de Sanidad, con base en su decreto de estructura.

(iii) En los tres primeros párrafos de la parte expositiva se hace referencia a la Ley 6/2022, de 29 de junio, de Mercado Abierto, a su finalidad y a las disposiciones sobre adecuación de la normativa autonómica y entrada en vigor de la norma.

Se sugiere, en primer lugar, revisar el primer párrafo de la parte expositiva y suprimir el inciso «cuya disposición final tercera dispone su entrada en vigor a los tres meses contados a partir del día siguiente al de su publicación» por considerarse innecesario.

Por razones de ordenación del texto y para una mejor comprensión del mismo, se sugiere revisar la redacción de este contenido, mencionando, en primer lugar, el fin de dicha ley y, a continuación, el resto de aspectos señalados, en términos similares a los que a continuación se expresan:

La Comunidad de Madrid ha procedido gradualmente a la simplificación administrativa y a la eliminación de las barreras burocráticas que dificultan el ejercicio de las actividades económicas. A este respecto, como se declara en la exposición de motivos de la Ley 6/2022, de 29 de junio, de Mercado Abierto, se considera necesario promover la libertad de circulación de los operadores económicos y la unidad de mercado. Con tal motivo, la citada ley tiene por finalidad, con carácter general, que todo operador económico, establecido legalmente en el territorio nacional, pueda desplazarse libremente a la Comunidad de Madrid para ejercer su actividad sin sujetarse a los requisitos de acceso previstos en la normativa autonómica.

Para el cumplimiento de dicha finalidad, la Ley 6/2022, de 29 de junio, en su disposición final primera, prevé que en el plazo de un año desde su entrada en vigor se adecúe la normativa autonómica a lo dispuesto en la misma.

(iv) La regla 69 de las Directrices establece:

Economía de cita. Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente ley», «de este real decreto», excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce.

Conforme a esta regla, se sugiere eliminar la palabra «presente» en el cuarto párrafo de la parte expositiva.

(v) Se sugiere sustituir en el párrafo sexto de la parte expositiva la expresión «que limitan la libertad de establecimiento y circulación en la región» por «que limitan la libertad de establecimiento y circulación en su ámbito territorial».

(vi) La regla 13 de las Directrices establece lo siguiente:

Consultas e informes. En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales.

Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición.

De conformidad con esta regla se sugiere, por un lado, eliminar el décimo párrafo de la parte expositiva por considerarse más adecuada su ubicación en la MAIN y, por otro lado, completar el párrafo undécimo de la parte expositiva, incluyendo una relación de los informes preceptivos solicitados, que incorpore también el informe de coordinación y calidad normativa.

Por ello, se sugiere sustituir:

Se realizó consulta pública mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el 13 de enero de 2023. Igualmente, se ha efectuado el preceptivo trámite de audiencia e información pública

El proyecto ha sido sometido a los informes preceptivos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, así como a los de impacto presupuestario, económico y social: por razón de género; de orientación sexual, identidad o expresión de género; e infancia, adolescencia y familia. La Abogacía General de la Comunidad de Madrid también ha dictaminado.

Por:

Para la elaboración de esta orden, se han solicitado los informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, de la Dirección General de Economía, de la Dirección General de Tributos, los de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social sobre los impactos de carácter social, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

(vii) La regla 16 de las Directrices establece, respecto de la fórmula promulgatoria, que:

Fórmulas promulgatorias. En primer lugar, debe hacerse referencia al ministro que ejerce la iniciativa; en segundo lugar, al ministro o ministros proponentes (nunca de los ministerios); en tercer lugar, en su caso, a la aprobación previa del titular del ministerio con competencias en materia de Administraciones Públicas y al informe del titular del ministerio con competencias en materia de Hacienda, y siempre en último lugar, la referencia, si lo hubiese, al dictamen del Consejo de Estado, utilizando las fórmulas, según proceda, de «oído» o «de acuerdo con» el Consejo de Estado.

Ejemplo:

«En su virtud, a iniciativa del Ministro de....., a propuesta de....., con la aprobación previa del Ministro de Administraciones Públicas, con el informe del Ministro de Economía y Hacienda, oído el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día.....,

El párrafo duodécimo de la parte expositiva contiene la fórmula promulgatoria y la referencia a las atribuciones conferidas para aprobar la orden:

En su virtud, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y en uso de las atribuciones conferidas por las disposiciones vigentes,

Se sugiere, por tanto, la siguiente redacción alternativa:

En su virtud, a propuesta de la Dirección General de Investigación, Docencia e Innovación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y en el Decreto 1/2022, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad,

(viii) Se sugiere eliminar la negrita de la palabra «DISPONGO».

(ix) Las Directrices establecen la siguiente regla para la cita de disposiciones legales:

80. *Primera cita y citas posteriores.* La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

Conforme a ella, en el artículo único, se ha de citar de manera completa la Orden 559/1997, de 17 de marzo, por lo que se sugiere sustituir «Orden 559/1997, de 17 de marzo, por la que se establecen los criterios que permitan garantizar los niveles mínimos de formación del personal médico y de enfermería que presten sus servicios

en actividades relacionadas con el transporte sanitario.» por «Orden 559/1997, de 17 de marzo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, por la que se establecen los criterios que permitan garantizar los niveles mínimos de formación del personal médico y de enfermería que presten sus servicios en actividades relacionadas con el transporte sanitario.».

(x) La regla 68 de las Directrices, relativa a la cita corta y decreciente de la norma, señala que «Se deberá utilizar la cita corta y decreciente, respetando la forma en que esté numerado el artículo, con el siguiente orden: número del artículo, apartado y, en su caso, el párrafo de que se trate. (Ejemplo: «de conformidad con el artículo 6.2.a).1.º, párrafo segundo, del Real Decreto...»).» Continúa la regla señalando que «Sólo se permitirá la excepción cuando se trate de la identificación de un precepto modificado; en tal caso, podrá extraerse de la cita decreciente el precepto exacto que sufre la modificación». Al respecto, se entiende que sería aplicable esta última fórmula a la cita de un precepto derogado, en cuanto modifica el régimen jurídico regulador de la materia y afecta, por lo tanto, de manera directa, al desarrollo normativo hasta ahora existente, tal como antes se ha señalado.

En el caso del artículo que viene a derogar diversas órdenes -artículo que en el proyecto figura como único y que como se ha propuesto anteriormente pasaría a convertirse en el artículo primero, siendo el artículo segundo el que regularía la modificación de la Orden 1085/1998, de 25 de mayo-, la letra a) se redactaría conforme a la fórmula antedicha.

Por otro lado, se debe señalar que las letras A) y B) del artículo 1 de la Orden 559/1997 a las que se hace referencia para su derogación lo son del párrafo segundo de dicho artículo.

En virtud de lo expuesto, se sugiere sustituir la redacción de la letra a) del artículo único (ahora artículo primero) en los siguientes términos:

«a) Apartados A) y B) del artículo 1, artículos 3 a 8, párrafos tercero y cuarto del artículo 9.1, párrafos tercero y cuarto del artículo 9.2, artículo 10, párrafo segundo del artículo 11 y disposición adicional de la Orden 559/1997, de 17 de marzo, [...]»

Por:

«a) Las letras A) y B) del párrafo segundo del artículo 1, artículos 3 a 8, artículo 9.1, párrafos tercero y cuarto, artículo 9.2, párrafos tercero y cuarto, artículo 10, artículo 11, párrafo segundo, y disposición adicional de la Orden 559/1997, de 17 de marzo, [...]»

(xi) La disposición final segunda precisa que la orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Ello es compatible con lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, que precisa que las disposiciones de carácter general entrarán en vigor «a los veinte días siguientes de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo que en ellas se disponga otra cosa».

4. MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

4.1 Contenido.

Se trata de una MAIN ejecutiva y su contenido se adapta, en líneas generales, a las exigencias del artículo 6 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, así como a la Guía para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid.

La MAIN elaborada contiene la ficha de resumen ejecutivo debidamente cumplimentada.

Respecto a esta memoria procede realizar las siguientes observaciones:

(i) De conformidad con la nomenclatura utilizada en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo (entre otros, artículo 3.3 o título del artículo 6), se sugiere modificar el título de la Memoria, del que también se sugiere eliminar «XXXX», dado que el número y fecha se establecerá tras la aprobación por el Consejero de Sanidad y su publicación, sustituyendo «MEMORIA EJECUTIVA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO RELATIVA AL PROYECTO DE ORDEN XXXX DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD [...]» por «MEMORIA EJECUTIVA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO RELATIVA AL PROYECTO DE ORDEN, DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD [...]».

(ii) Respecto a la ficha de resumen ejecutivo, se sugiere:

a) Sustituir «FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO» por «FICHA DE RESUMEN EJECUTIVO».

b) En el apartado «Consejería/Órgano proponente» sustituir «D.G. de Investigación, Docencia e Innovación» por «Dirección General de Investigación, Docencia e Innovación».

c) El apartado relativo a las principales alternativas consideradas señala que:

No existen soluciones alternativas que permitan alcanzar los objetivos planteados.

En el apartado 3.3 de la MAIN, precisa:

Como ya se ha indicado, el proyecto responde al mandato contemplado en la disposición final primera de la Ley 6/2022, de 29 de junio, que otorga el plazo de un año desde su entrada en vigor (el 1 de octubre de 2022), para adecuar la normativa regional a lo dispuesto en ella.

Por ello, habiéndose detectado, en el ámbito competencial de la Consejería de Sanidad, determinadas actuaciones administrativas contrarias a la precitada ley, así como actuaciones que, por el transcurso del tiempo devienen obsoletas o carentes de objeto, la presente propuesta resulta necesaria para la depuración del ordenamiento jurídico autonómico y la consiguiente simplificación administrativa, en cumplimiento del citado mandato legal.

Dicho lo anterior, y vista la motivación reflejada en los subapartados anteriores (oportunidad; fines y objetivos), la única alternativa a este proyecto de orden es mantener la regulación actual, de la que se advierte su obsolescencia y difícil encaje con lo previsto en la Ley 6/2022, de 29 de junio.

En este sentido, de conformidad con lo apuntado *ut supra*, se sugiere incorporar en el análisis de alternativas la posibilidad de elaborar una nueva norma que unifique y actualice la regulación actualmente dispersa. Esta observación es extrapolable al apartado 3.3 de la MAIN, relativo a la «Legalidad y análisis de alternativas».

d) En el apartado relativo a la estructura de la norma se debe incorporar una mención a la parte expositiva o preámbulo.

e) En el apartado relativo a los informes, se debe sustituir el título «Informes recabados» por «Informes a los que se somete el proyecto». Además, se sugiere que se concreten los títulos de los informes que se solicitan y los órganos competentes para emitirlos y se complete el apartado incluyendo el presente informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Así, se sugiere que se sustituya:

- La SGT de la Consejería de Sanidad y de sus centros directivos.
- La Dirección General de Tributos.
- Dirección General de Economía.
- La Dirección General de Igualdad.
- La Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.
- La Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por:

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.
- Informe de impacto de género, de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.
- Informe de impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.
- Informe de la Dirección General de Tributos.
- Informe de la Dirección General de Economía.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad.
- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

f) En relación con los trámites de participación ciudadana, se sugiere que los apartados «Trámite de consulta pública» y «Trámite de información pública» se unifiquen en un

solo apartado con el título de «Trámite de participación: consulta pública/audiencia e información públicas».

En la referencia al trámite de audiencia e información públicas se sugiere que se complete con la referencia normativa del artículo 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril.

g) En el apartado relativo a los informes de los impactos sociales, ya que los informes ya han sido emitidos y recabados, se sugiere actualizar el contenido de la MAIN con sus conclusiones principales.

(iii) La MAIN incorpora la justificación de la elaboración de una memoria de tipo ejecutiva conforme al artículo 6.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo en el apartado 2 «JUSTIFICACIÓN DE LA MEMORIA EJECUTIVA».

(iv) El apartado 3.4 es el relativo a la «Justificación de que la norma no figura en el Plan Anual Normativo». En relación a éste, se ha de señalar que el Plan Normativo de la XII Legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, contiene las iniciativas legislativas o reglamentarias que las consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno y la presente propuesta de proyecto es una orden, por lo que no es necesaria su justificación.

Se debe suprimir, así mismo, la referencia al término «Anual», ya que, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se trata del Plan Normativo de Legislatura.

(v) El apartado 4 de la MAIN contiene la referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación conforme a lo establecido en los artículos 129 de la LPAC y 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

En este sentido, nos remitimos a lo señalado al respecto en el apartado «3.3. Principios de buena regulación» de este informe, sin perjuicio de subrayar la necesidad de una justificación coherente o en similares términos de los principios de buena regulación

entre lo expuesto en la parte expositiva del proyecto normativo y su MAIN (siendo este, acaso, el espacio idóneo para una mayor profundización en la justificación de su cumplimiento).

(vi) En el apartado 8 de la MAIN se realiza el análisis de los diferentes impactos:

a) Con relación al impacto económico se señala que «tendrá un escaso impacto económico, ni es susceptible de introducir elementos que distorsionen la competencia en el mercado. Al contrario, redundará en la finalidad de garantizar la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos en el territorio de la Comunidad de Madrid, prevista en la Ley 6/2022, de 29 de junio.».

b) En lo que atañe al impacto presupuestario precisa:

La norma no conlleva incremento del gasto presupuestario, pero sí una leve reducción de ingresos obtenidos a través de la tasa que venía vinculada a uno de los trámites administrativos que la derogación suprime.

Concretamente, se eliminará la actuación vinculada a la tarifa 54.04 Homologaciones (5404.1 Personal de transporte sanitario), contemplada en el artículo 272 del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre.

De acuerdo con los datos de los últimos dos años, se efectuaron 75 homologaciones en 2021 y 23 en 2022, por lo que la afectación en el presupuesto de ingresos no será sustancial tras la supresión de la actuación vinculada a la precitada tasa.

Se sugiere cuantificar, en este sentido, de manera expresa y aproximada, el impacto presupuestario del proyecto normativo.

c) El apartado 8.4 realiza un análisis de las cargas administrativas, señalando que

El proyecto de orden supone una reducción de las cargas administrativas, ya que se suprimen los siguientes procedimientos y trámites administrativos:

- Acreditación de actividades relacionadas con el transporte sanitario (ref. web 31809). Se refiere a cursos de formación necesarios para la inscripción en el registro, para médicos y enfermeras (Orden 559/1997, de 17 de marzo).
- Registro de profesionales del transporte (ref. web 2963). En el mismo se practican diversas inscripciones (Orden 559/1997, de 17 de marzo):

homologación; inscripción por curso acreditado; renovaciones de la inscripción; rehabilitación de la inscripción.

- Habilitación de conductores de ambulancia (ref. web 66234). Procedimiento abierto (Orden 222/2014, de 13 de marzo).

Se acompaña cuadro con las valoraciones de dichas reducciones, por cada solicitud o acto, conforme a la guía metodológica para la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo:

[Páginas 18 a 20 de la MAIN].

Tomando de referencia los datos a fecha 31.12.2022, la cuantía total por las cargas administrativas descritas en la tabla anterior asciende a 74.937 euros, tal y como se describe en la siguiente tabla:

Obligación suprimida	Tipo de carga y coste unitario	Nº de Solicitudes/trámites	Coste por trámite	Total por procedimiento
Acreditación de cada curso	Presentación de solicitud electrónica: 5 € Presentación de documentación: 12 €	18	17 €	306 €
Inscripción por curso acreditado en el Registro de personal médico y de enfermería de transporte sanitario	Inscripción electrónica en un registro: 50 €	417	50 €	20.850 €
Renovaciones de la inscripción en el Registro de personal médico y de enfermería de transporte sanitario	Presentación de solicitud electrónica: 5 € Presentación de documentación: 8 € Inscripción electrónica en un registro: 50 €	476	63 €	29.988 €
Rehabilitación de la inscripción en el Registro de personal médico y de enfermería de transporte sanitario	Presentación de solicitud electrónica: 5 € Presentación de documentación: 8 € Inscripción electrónica en un registro: 50 €	361	63 €	22.743 €
Inscripción de la homologación de la formación en el Registro de personal médico y de enfermería de transporte sanitario	Inscripción electrónica en un registro: 50 €	15	50 €	750 €
Homologación de la formación de personal médico y de enfermería en transporte sanitario	Presentación de solicitud electrónica: 5 € Presentación de documentación: 20 €	23	25 €	575 €
Habilitación de conductores de ambulancia	Presentación de solicitud electrónica: 5 € Presentación de documentación: 25 €	12	25 €	300 €
			Total	74.937€

(vii) Respecto a los impactos sociales, el apartado 8.3 de la MIAN, señala que «no tiene impacto por razón de género y otros», precisando en la ficha de resumen ejecutivo que se va a proceder a solicitar los informes a los centros directivos competentes señalados. Sin embargo, se sugiere que se precise que no se aprecian estos impactos sin perjuicio de la petición de los informes preceptivos, sugiriéndose, también, que el apartado se complete con la normativa que justifica su petición y concretando, además, el artículo del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, que atribuye la competencia para su emisión, además del artículo 6 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo. En concreto, y como apoyo, se señala:

- Informe de impacto en la familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de acuerdo con el artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con el artículo 22 quinquies de 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, y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y artículo 11.14 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, conforme artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con el artículo 19 Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y artículo 13.1.c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de acuerdo con el artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo en

relación con el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, y el artículo 45 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 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, y artículo 13.2.c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre.

(viii) En el apartado 9, relativo a la evaluación *ex post* se confirma que:

Dada la naturaleza y contenido del proyecto, que se limita a derogar disposiciones normativas al amparo del mandato previsto en la Ley 6/2022, de 29 de junio, y que no tiene impactos relevantes, no se considera necesario que la norma deba someterse a una evaluación “ex post”.

4.2 Tramitación.

La tramitación de la propuesta se recoge en el apartado 7 de la MAIN, en el que se informa de las consultas y trámites realizados hasta la fecha de la elaboración de la memoria, así como los que se prevé realizar en el futuro.

Respecto al trámite de consulta pública, se señala que se realizó mediante la publicación de la correspondiente memoria y resolución en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid durante el periodo comprendido entre el 16/01/2023 y el 3/02/2023. Se sugiere que se complete que se efectuó de conformidad con el artículo 5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril.

Durante dicho trámite se han efectuado observaciones del Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Madrid y el Ilustre Colegio Profesional de la Podología de Madrid, reflejando si se han aceptado o no las mismas y justificando las razones de su rechazo o toma en consideración.

Y en relación con el trámite de audiencia e información públicas, se señala que «De acuerdo con el artículo 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se ha sometido el proyecto a audiencia e información pública, mediante su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, entre el 12 de abril y el 4 de mayo de 2023,

habiendo presentado alegaciones el Colegio Oficial de Enfermería de Madrid, las cuales no se han aceptado; y también del Sindicato de Enfermería de Madrid, realizadas extemporáneamente, por lo que no han sido tenidas en consideración».

Se sugiere que se complete, así mismo, la referencia normativa con el artículo 60.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, así como con el artículo 4.2.d) del citado Decreto 52/2021.

En relación con los informes a los que se somete el proyecto, la MAIN se refiere a ellos en diferentes párrafos de manera desordenada y no coincidente, ya que se mencionan informes en algunos puntos que después se omiten en otros.

Así, aunque se considera que todos los trámites que se proponen en la MAIN son adecuados, para mayor claridad, procede realizar las siguientes consideraciones:

(i) El artículo 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, establece:

La solicitud de informes preceptivos, incluido el informe de coordinación y calidad normativa, así como los estudios y consultas que se estimen convenientes se realizará de forma simultánea, salvo los informes que en su caso deban emitir la Abogacía General y/o la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Se considera, por tanto, necesario reflejar con mayor claridad los informes que ya se han solicitado de forma simultánea, así como aquellos que están pendientes de solicitar, distinguiendo entre aquellos que legalmente resultan preceptivos de aquellos que resultan facultativos, teniendo en cuenta que la solicitud de estos últimos ha de justificarse conforme al artículo 8.1 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, debiendo también reflejarse en la ficha de resumen ejecutivo, donde habría que incluir también, entre los órganos informantes, la Dirección General del proceso Integrado de Salud y la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, especificando su posible carácter preceptivo o facultativo.

(ii) Se sugiere añadir que se ha solicitado el informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería Presidencia, Justicia e Interior, conforme a lo previsto en los artículos 34 de la Ley 11/2022, de 21 de

diciembre, 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con el artículo 4.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

(iii) Respecto de los informes de impacto social se debe sustituir la referencia al artículo «7.3.c) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo,» por el artículo «6.1 e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo,», al tratarse de una memoria ejecutiva. Además, se debe actualizar la ficha de resumen ejecutivo que indica que «se va a proceder a solicitar», dado que ya se ha emitido el informe de impacto en materia de Familia, Infancia y Adolescencia, y por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género e impacto por razón de género durante los días 27 y 28 de marzo de 2023.

(iv) Con relación al informe de la Dirección General de Tributos, respecto de su impacto en los ingresos, se sugiere que se señale que su petición se realizó de conformidad con el artículo 7.b) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

(v) El informe de la Dirección General de Economía fue emitido con fecha 29 de marzo de 2023, se solicita de conformidad con el artículo 19.3.b) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que señala:

b) La elaboración del informe de impacto económico y regulatorio de los proyectos normativos para evaluar las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento en estas materias, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7.3 a) 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 este sentido, como se puede observar, se hace referencia al artículo que regula las MAIN de tipo extendido, por lo que se sugiere valorar su inclusión como informe de carácter facultativo.

(vi) Respecto al informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se debe indicar que su solicitud se realiza conforme al Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los Sistemas de Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid [artículo 4.g) y criterios 12 y 14], y al Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, cuyo artículo 13 dispone que la regulación de nuevos procedimientos administrativos o las modificaciones de los ya existentes, así como la elaboración de impresos normalizados, deberán ser informadas por la dirección general competente en materia de calidad de los servicios, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación, exigiéndose en el criterio 14.h) el informe de este órgano también a los «sistemas normalizados de solicitud» que «se publicarán en la sede electrónica de la Comunidad de Madrid».

Dado que no se regulan nuevos procedimientos ni se modifican los ya existentes no se entiende preceptiva su petición y emisión por lo que se sugiere valorar su inclusión como informe de carácter facultativo.

(vii) Respecto del informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, se debe indicar que ha de ser emitido después de realizado el trámite de audiencia e información públicas y con carácter previo a la solicitud del informe a la Abogacía General, de conformidad con el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Sin embargo, consta que con fecha 16 de febrero de 2023 ha efectuado observaciones, habiéndose adaptado el borrador de orden y la MAIN a las mismas.

(viii) No se menciona el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, ni se justifica el motivo por el que no se solicitará.

En este sentido conviene precisar que de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, deberán someterse a su dictamen «los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones».

Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha afirmado de forma reiterada que el dictamen del Consejo de Estado no es preceptivo para las normas que no desarrollan, ni ejecutan una ley, sino otro reglamento previamente informado por el Consejo de Estado: el que establece las condiciones generales de aprobación de los títulos.

Así lo declara la Sentencia Tribunal Supremo 1581/2003, de 10 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), en relación al Real Decreto 370/2001, de 6 de abril, que establece el título de Técnico Superior de Óptica de Anteojería y las correspondientes enseñanzas mínimas:

El siguiente motivo de impugnación es el que apunta la omisión del trámite de informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, a juicio de la recurrente preceptivo en virtud del artículo 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. Ahora bien, lo cierto es que ese precepto exige el dictamen previo para los reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones. Sin embargo, el Real Decreto 370/2001 no puede considerarse reglamento ejecutivo de la Ley 1/1990 ya que se limita a establecer uno de los títulos de formación profesional y las enseñanzas mínimas para su obtención. De ahí que no sea preceptivo en este caso el dictamen previo del Consejo de Estado, tal y como ya ha dicho esta Sala en supuestos semejantes, como es el caso de las Sentencias de 28 de septiembre de 1998 y 18 de noviembre del mismo año. (FJ 4).

En los mismos términos resolvieron las sentencias del Tribunal Supremo 6828/1998, de 18 de noviembre y 5410/1998, de 28 de septiembre, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (en relación al Real Decreto 547/1995, de 7 de abril, por el que se establece el Título de Técnico en Farmacia y las correspondientes enseñanzas mínimas) y más recientemente la Sentencia Tribunal Supremo 129/2013, de 7 de enero, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª):

No es ésta, sin embargo, la doctrina que venimos sosteniendo para supuestos con los que el presente guarda una cierta similitud, como es el de aquellos Reales Decretos en los que se establecen títulos de formación profesional y las enseñanzas mínimas para su obtención, que no hemos considerado que fuesen ejecutivos de la Ley 1/1990 (sentencia de 4 [sic] de marzo de 2003, recurso 469/2001), en cuanto que la ejecución directa de la misma sería calificable solamente del Real Decreto 676/1993 relativo a Directrices Generales sobre los Títulos de Formación Profesional y sus correspondientes enseñanzas mínimas (sentencia de 8 de febrero de 1999, recurso 419/1999).

En este sentido ha de estimarse que la norma proyectada no se adopta en desarrollo de una norma con rango de ley, sino, como se apunta en la MAIN, de normas de carácter reglamentario que son norma básica del Estado, en concreto, el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera, y el Real Decreto 640/2014, de 25 de julio, por el que se regula el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios.

Por lo tanto, su remisión a la Comisión Jurídica Asesora no es preceptiva, sin perjuicio de que este proyecto de orden, dada su relevancia, pueda remitirse a esta en virtud del mecanismo establecido en el artículo 5.4 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, es decir, «[s]in perjuicio de los casos en que resulte preceptivo, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid o su Presidencia podrán recabar el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en aquellos otros asuntos que lo requieran por su especial trascendencia o repercusión».

Se recuerda, también, que conforme a lo dispuesto en los artículos 6.3 y 7.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, «[e]l centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas».

Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante, si bien, en el caso de que las recomendaciones u observaciones contenidas en el presente informe no hayan sido aceptadas, debe incluirse de manera específica en la MAIN, como

adecuada justificación de la oportunidad y acierto del criterio adoptado (artículos 6.1.a) y 7.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo), las razones que motiven dicho rechazo.

EL JEFE DE LA OFICINA DE CALIDAD NORMATIVA

Fdo.: Cayetano Prieto Romero

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo.: Manuel Galán Rivas