

**A.G.- 21/2024**  
**S.G.C.- 63/2024**  
**S.J.C.S.- 96/2024**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe relativa al **Proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid.**

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

### **INFORME**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

##### **ÚNICO.-**

La solicitud de Informe referenciada, con entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad el día 10 de abril de 2024, viene acompañada de la siguiente documentación:

- Proyecto de decreto (primera versión, de 24 de octubre de 2023).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de 25 octubre de 2023), rubricada por el Consejero Delegado de la Agencia de Contratación Sanitaria.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, fechado el día 15 de noviembre de 2023.
- Informe de la Dirección General de Función Pública de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 2 de noviembre de 2023.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 16 de noviembre de 2023.

- Informe de Impacto Económico y Regulatorio, de la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 26 de octubre de 2023.
- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de 27 de octubre de 2023.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 27 de octubre de 2023.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de 26 de octubre de 2023.
- Certificado de la Secretaría de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 3 de noviembre de 2023.
- Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 3 de noviembre de 2023.
- Informe 72/2023, de 31 de octubre, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 26 de octubre de 2023, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 31 de octubre de 2023, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 26 de octubre de 2023, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 31 de octubre de 2023, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 30 de octubre de 2023, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 26 octubre de 2023, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de decreto.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 27 de octubre de 2023.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 14 de enero de 2024.
- Proyecto de decreto (segunda versión, de 14 de febrero de 2024).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de 16 de febrero de 2024), rubricada por el Consejero Delegado de la Agencia de Contratación Sanitaria.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 21 de febrero de 2024.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 29 de febrero de 2024.
- Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, fechado el día 21 de febrero de 2024.
- Informe 17/2024, de 21 de febrero, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Escrito de la Intervención General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 19 de febrero de 2024, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 16 de febrero de 2024, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 22 de febrero de 2024, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 19 de febrero de 2024, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 19 de febrero de 2024, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 4 de marzo de 2024, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 27 de febrero de 2024, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de decreto.
- Escrito de observaciones de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, fechado el día 21 de febrero de 2024.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 23 de febrero de 2024, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de decreto.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 20 de febrero de 2024.

- Proyecto de decreto (tercera versión, de 12 de marzo de 2024).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de 13 de marzo de 2024), rubricada por el Consejero Delegado de la Agencia de Contratación Sanitaria.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 22 de marzo de 2024.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 22 de marzo de 2024.
- Proyecto de decreto (cuarta versión, de 25 de marzo de 2024).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión de 26 de marzo de 2024), rubricada por el Consejero Delegado de la Agencia de Contratación Sanitaria.
- Resolución del Consejero Delegado de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, de 26 de marzo de 2024, por la que se acuerda someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de decreto.
- Proyecto de decreto (versión definitiva, de 9 de abril de 2024).
- Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (versión definitiva de 9 de abril de 2024), rubricada por el Consejero Delegado de la Agencia de Contratación Sanitaria.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 10 de abril de 2024.

A los anteriores antecedentes, les son de aplicación las siguientes

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **PRIMERA.- FINALIDAD Y CONTENIDO.**

El Proyecto de decreto sometido a Informe tiene por objeto aprobar los Estatutos de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, creada por el artículo 41 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 (Ley 11/2022, en lo sucesivo), así como el desarrollo de su naturaleza, organización, ámbito de actuación, fines y funciones, recursos humanos, régimen de contratación y patrimonial, régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control.

La parte expositiva del Proyecto enmarca su finalidad en los siguientes términos:

*“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 su artículo 41. Uno.1 crea la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (en adelante, la Agencia), que se adscribe al Servicio Madrileño de Salud, y se configura como un ente de derecho público con personalidad jurídica propia, plena capacidad jurídica y de obrar, autonomía de gestión, patrimonio y tesorería propios, de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.*”

*La pandemia del COVID-19 y la situación financiera que ha provocado han contribuido a aumentar el interés por la centralización de las compras por parte de las instituciones sanitarias. Junto con la adopción de medidas para promover el uso racional de los medicamentos, la creación de centrales de compras de medicamentos y productos sanitarios es una de las medidas de agilización de la contratación y racionalización del gasto sanitario más extendidas en los últimos años.”*

Desde el punto de vista de su estructura, el Proyecto que se recibe para Informe consta de una parte expositiva y de una parte dispositiva, compuesta ésta última de único artículo, que aprueba los Estatutos de la Agencia; dos disposiciones adicionales y cuatro disposiciones transitorias.

Consta, además, de una Disposición Derogatoria única y tres disposiciones finales.

En cuanto al contenido de su artículo único, la Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (MAIN, en adelante) lo sintetiza en los siguientes términos:

*“Por su parte, los Estatutos se compone de veintiséis artículos, agrupados en tres capítulos.*

*En el capítulo I se encuentran las disposiciones generales, desarrolladas en los artículos 1 a 5.*

*El artículo 1, establece la naturaleza y adscripción de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, que se configura como un ente público de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.*

*La Agencia cuenta con personalidad jurídica propia, plena capacidad jurídica y de obrar, autonomía de gestión, patrimonio y tesorería propios y queda adscrita al Servicio Madrileño de Salud.*

*En el artículo 2 se regula su régimen jurídico, disponiendo que la Agencia se regirá por lo dispuesto en la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, y supletoriamente, por lo dispuesto en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y por lo dispuesto en su Estatuto y en el resto de disposiciones reglamentarias que se dicten para su desarrollo.*

*En el artículo 3 se determina el ámbito de actuación de la Agencia, así como sus fines y funciones, desarrollando lo establecido en el artículo 41, apartado Tres, de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre.*

*El artículo 4 está dedicado a los principios básicos de actuación, entre los que se recoge los principios de autonomía, independencia técnica, buen gobierno, evaluación continuada de la calidad de los procesos de gestión y de los procedimientos de actuación e igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en sus órganos, consejos y comités y actividades.*

*El artículo 5 contempla la colaboración administrativa con otros órganos e instituciones públicas, especialmente con el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), responsable de la plataforma de compras centralizada de productos sanitarios del Sistema Nacional de Salud.*

*Igualmente regula la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con otras entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, así como con organismos internacionales, en el ámbito propio de su objeto y fines de conformidad con la normativa vigente en materia convencional.*

*El capítulo II abarca desde el artículo 6 al 12 y está dedicado a los órganos de gobierno de la Agencia.*

*El artículo 6 prevé que los órganos de gobierno de la Agencia son el Consejo de Administración, el presidente del Consejo de Administración y el consejero delegado.*

*El artículo 7 define el Consejo de Administración y regula su régimen de reuniones y toma de decisiones.*

*El artículo 8 establece las funciones del Consejo de Administración, de conformidad con lo establecido en el artículo 41. Trece de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre.*

*El artículo 9 regula la figura del presidente del Consejo de Administración, el régimen de delegación y su sustitución en los casos de vacancia, ausencia o enfermedad.*

*El artículo 10 recoge las funciones del presidente del Consejo de Administración.*

*El artículo 11 determina el nombramiento y cese del consejero delegado y su sustitución en los casos de vacancia, ausencia o enfermedad.*

*El artículo 12 desarrolla las funciones del consejero delegado del Consejo de Administración.*

*El régimen jurídico de la Agencia se regula en el capítulo III, artículos 13 a 26, dividiéndose en cuatro secciones sobre contratación y régimen patrimonial (artículos 13 a 16), recursos humanos (artículos 17 a 20), régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control (artículos 21 a 24) y competencias administrativas y asistencia jurídica (artículos 25 y 26).*

*El artículo 13 establece el régimen de contratación y reconoce el carácter de poder adjudicador a la Agencia.*

*El artículo 14 regula el plan anual como la herramienta de planificación de la actividad de la Agencia y establece su contenido mínimo.*

*El artículo 15, se remite respecto a las especialidades en las competencias de contratación de la Agencia, previa declaración formal por parte de las autoridades sanitarias de crisis sanitaria, emergencia social u otras situaciones catastróficas, a lo establecido en la Ley 11/2022, de 21 de diciembre.*

*El artículo 16 prevé el régimen patrimonial, que será el previsto en el artículo 41. Seis de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, adecuándose a la legislación básica sobre el patrimonio de*

*las Administraciones públicas, a la legislación autonómica sobre el patrimonio de la Comunidad de Madrid y a las normas estatales que sean de aplicación supletoria en la materia.*

*El artículo 17 establece el régimen jurídico del personal, que será el previsto en el artículo 41. Once de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, y en los Estatutos, estando formado por personal directivo, funcionario, estatutario y laboral.*

*El artículo 18 regula la ordenación de puestos de trabajo.*

*El artículo 19 recoge el régimen del personal directivo, correspondiendo su designación al Consejo de Administración, ajustándose a los principios de igualdad, mérito y capacidad, previa convocatoria pública.*

*El artículo 20 establece las condiciones generales del régimen retributivo del personal, que se ajustarán a las previsiones contenidas en la normativa específica sobre retribuciones del personal del sector público de la Comunidad de Madrid.*

*El artículo 21 prevé los recursos que integran la financiación de la Agencia, que serán los previstos en el artículo 41. Siete de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre.*

*El artículo 22 establece el régimen presupuestario, que será el establecido en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y en las correspondientes leyes de presupuestos, determinando que el presupuesto de gastos tiene carácter limitativo.*

*El artículo 23 dispone el sometimiento de la Agencia al régimen de contabilidad pública en los términos señalados en el Título VI de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, ejerciendo la Intervención General de la Comunidad de Madrid el control financiero de carácter permanente sobre su actividad.*

*El artículo 24 regula la elaboración del informe general de actividad y cuentas anuales*

*El artículo 25 reconoce a la Agencia el ejercicio de las competencias administrativas que deriven del ámbito de aplicación de la ley y de sus facultades de organización y actuación.*

*El artículo 26 asigna el asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio de la Agencia a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, mediante la suscripción del oportuno convenio al efecto.”*

Por su parte, la Disposición Adicional primera viene referida al inicio de la actividad de la Agencia, mientras que la Disposición Adicional segunda versa sobre las menciones relativas a las competencias de contratación del Servicio Madrileño de Salud.

Las cuatro disposiciones transitorias tratan, respectivamente, sobre los siguientes asuntos: el ejercicio de competencias y funciones por los órganos y unidades del Servicio Madrileño de Salud; el régimen presupuestario y de rendición de cuentas; las modificaciones de crédito y plantilla; y el proceso de gasto en la tramitación de los procedimientos de contratación.

En último término, la Disposición Derogatoria única prevé la derogación de todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a los establecido en el Proyecto; mientras que las tres Disposiciones Finales abordan, respectivamente, la modificación del Decreto 246/2023, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura directiva del Servicio Madrileño de Salud, la habilitación normativa y la entrada en vigor.

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

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

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (Estatuto de Autonomía, en adelante), establece, en el apartado 4 del artículo 27, que en el marco de la legislación básica del Estado corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de sanidad e higiene; mientras que el apartado 1.1 del artículo 28 le atribuye la ejecución de la legislación del Estado en lo concerniente a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

Por su parte, el artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Madrid, competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus Instituciones de autogobierno.

Recordamos, en este punto, que el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica como “*algo inherente a la autonomía*” (STC<sup>1</sup> 50/1999, de 6 de abril) y ha afirmado que la “*potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía*” (STC 251/2006, de 25 de julio) que tiene como contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (STC 93/2017, de 6 de julio).

En términos análogos, la STC 31/2010, de 28 de junio, declaró que “*Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3)*”.

Dentro de este marco competencial, la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, define el sistema sanitario de la Comunidad de Madrid, en su artículo 3.1, como el “*conjunto de recursos, normas, medios organizativos y acciones, orientados a satisfacer el derecho a la protección de la salud*”; atribuyéndose al Consejo de Gobierno la competencia para adoptar acuerdos “*de creación y autorización de entidades con personalidad jurídica propia adscritas a la Consejería de Sanidad o a sus Organismos*”.

En este punto se ubica la Ley 11/2022, cuyo artículo 41 procede a la creación de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (en adelante, la Agencia), “*en virtud de lo establecido en el artículo 68 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, que se configura como ente público de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, con personalidad jurídica propia, plena capacidad jurídica y de obrar, autonomía de gestión, patrimonio y tesorería propios*” (apartado Uno.1 del artículo 41 de la Ley 11/2022).

---

<sup>1</sup> Emplearemos la abreviatura STC para referirnos a las sentencias del Tribunal Constitucional.

Atendida esta naturaleza jurídica, el apartado Dos.1 del mismo precepto dispone que *“la Agencia se registrará por lo dispuesto en la presente Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y ejecución, y supletoriamente por lo dispuesto en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid”*; añadiendo a continuación que se registrará igualmente *“por sus Estatutos que serán aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid”*.

De lo expuesto cabe afirmar, por tanto, que la Comunidad de Madrid tiene competencia para proceder a la aprobación de los Estatutos de la Agencia a través del Proyecto de decreto objeto de exégesis.

Simplemente añadir, para completar el marco normativo aplicable, que el artículo 41 de la Ley 11/2022 ha sido modificado parcialmente, con posterioridad, por el artículo 9 de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid (Ley 16/2023, en lo sucesivo); para, en palabras de su propio Preámbulo, *“hacer ajustes puntuales en la composición del Consejo de Administración de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid”*.<sup>2</sup>

En fin, desde un punto de vista reglamentario, también debemos tener en cuenta el Decreto 265/2023, de 5 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura directiva de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (Decreto 265/2023, en lo sucesivo), que tiene por objeto, según su parte expositiva, *“determinar su estructura directiva, así como las competencias que les corresponderán a cada uno de sus órganos”*.

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

---

<sup>2</sup> Asimismo, la Ley 16/2023 procede a modificar la disposición transitoria séptima de la Ley 11/2022, relativa al inicio de la actividad de la Agencia, que queda redactada en los siguientes términos: *“El inicio de la actividad de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid tendrá lugar en el momento en el que cuente con los medios humanos y materiales necesarios para el adecuado cumplimiento de sus fines y funciones, y así se determine por acuerdo de su Consejo de Administración. En ese momento se subrogará en todos los derechos y obligaciones de la Central de Compras del Servicio Madrileño de Salud pendientes de ejecución, hasta su total extinción, así como los contratos de compras, suministros, bienes, obras y servicios, de la misma entidad y de los centros y demás entes adscritos o dependientes del mismo, cuya tramitación corresponda a la Agencia”*.

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

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

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

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

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

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

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

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de marzo de 1992, ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo

todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la Ley de uno u otro modo: complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando.

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

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

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

En este punto, podemos ahondar en la cuestión citando la Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de mayo de 2002, que define los reglamentos organizativos, en contraposición con los reglamentos ejecutivos, en los siguientes términos:

*“La distinción entre reglamentos ejecutivos y organizativos, a la que apunta la parte recurrente, fue iniciada, no sin contradicción, por un sector doctrinal para justificar la existencia de reglamentos independientes, y continuada por la doctrina del Consejo de Estado para determinar el ámbito de la necesidad o no de dictamen de este órgano consultivo para la tramitación de las disposiciones generales. Dicha distinción fue recogida en la jurisprudencia constitucional en orden a la determinación del alcance del término legislación frente a ejecución en el marco de la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (...). Con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el término «legislación», a efectos competenciales, sólo pueden entenderse comprendidos los reglamentos ejecutivos.*

*Son reglamentos ejecutivos aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma. Están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son*

*reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como pertenecientes a la categoría de aquél «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley», cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa. Cuando la potestad ejecutiva ha sido asumida por la Comunidad Autónoma en una materia cuya legislación corresponde al Estado, aquélla comprende los reglamentos organizativos. Estos carecen de significación desde el punto de vista reseñado. Son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios. Sólo alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los ciudadanos en la medida en que éstos se integran en la estructura administrativa. Los reglamentos de organización que no tienen como función la ejecución de la ley, han sido encuadrados por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos ad extra (hacia el exterior). (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999, 196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981)”.*

Hechas estas precisiones conceptuales, puede concluirse que la norma proyectada tiene la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos, en cuanto supone un desarrollo o complemento del artículo 41 de la Ley 11/2022, y ello aún a pesar de poseer un contenido mayoritariamente organizativo o de carácter *ad intra*.

En todo caso, pese a su prevalente carácter organizativo, también parece vislumbrarse en determinados preceptos del Proyecto una proyección de efectos *ad extra*, pronunciándose el Informe 17/2024, de 21 de febrero, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en los siguientes términos (énfasis añadido): “*el proyecto normativo tiene la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos, en cuanto supone un desarrollo de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, y, pese a su prevalente carácter organizativo, acomete la regulación de aspectos que tienen efectos ad extra, como la determinación de su régimen jurídico, de personal, presupuestario y de contratación*”.

El mismo criterio ha sido aplicado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 584/2023, de 2 de noviembre, a propósito del análisis jurídico del “*proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia*

*de Seguridad y Emergencias Madrid 112*" que, por sus indudables similitudes con el caso que nos ocupa, interesa traer a colación.

En efecto, el precitado Dictamen, tras señalar que el proyecto sometido a consulta tiene por objeto desarrollar lo dispuesto en el artículo 30.2 de la Ley 5/2023, de 22 de marzo, de Creación del Sistema Integrado de Protección Civil y Emergencias de la Comunidad de Madrid, y, en consecuencia, aprobar el Estatuto de la Agencia de Seguridad y Emergencias, Madrid 112, recuerda la doctrina relativa a los reglamentos ejecutivos, poniendo de relieve lo siguiente:

*“Sobre el concepto de reglamento ejecutivo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), recogiendo su doctrina anterior expuesta en las sentencias de 25 de junio de 2009, (Rec. 992/2007), y de 19 de marzo de 2007 (Rec. 1738/2002), afirma que «para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de 7/38 Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, resulta necesario distinguirlos llamados “reglamentos ejecutivos” de los “reglamentos organizativos”.*

*Así, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba "Reglamentos de ley" y se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, los acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley, y, en segundo lugar, en que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico (...)*

*“En este mismo sentido, la STS de 31 de mayo de 2011, Rec. 5345/2009, precisa lo siguiente: “sobre la condición de Reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial ‘completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan’ una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Resultarían, por tanto, excluidos del informe preceptivo del Consejo de Estado, únicamente, los proyectos ya informados que son objeto de alguna modificación no esencial, los Reglamentos independientes, autónomos o praeter*

*legem y, en especial, los Reglamentos derivados de la potestad doméstica de la Administración en su ámbito organizativo interno y los Reglamentos de necesidad”»*

Y, tras ello, aboga por defender el carácter de reglamento ejecutivo del proyecto normativo que informa en los siguientes términos:

*“En este caso, desde un plano formal, estamos ante una disposición que ejecuta una expresa habilitación legal contenida, como ya hemos mencionado, en el artículo 30.2 de la Ley 5/2023, sin perjuicio de que su contenido abunde en el carácter principalmente organizativo de la norma. Como ya recordamos en nuestro dictamen 154/23, de 23 de marzo, en relación con el proyecto de decreto por el que se modificaban los Estatutos del Hospital de Fuenlabrada, “tradicionalmente los estatutos de entes y organismos de carácter público ha quedado al margen del dictamen del Consejo de Estado o de los órganos consultivos autonómicos, como es muestra los del Hospital de Fuenlabrada” que no fueron sometidos en su día, dada su fecha de aprobación, al dictamen del Consejo de Estado.*

*No obstante, la concepción más amplia del carácter ejecutivo de los reglamentos y, por ende, su sometimiento al dictamen de los órganos consultivos superiores, implica, sin duda, una mayor garantía de legalidad y seguridad jurídica. Cabe citar los dictámenes del Consejo de Estado de 21 de julio de 2022, relativo al proyecto de real decreto de aprobación de los estatutos del Centro Universitario de Formación de la Policía Nacional; de 12 de enero de 2023, sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Espacial Española o el de 13 de julio de 2023, sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial”.*

De acuerdo con lo expuesto, ninguna duda ofrece la consideración del proyecto que nos ocupa como reglamento de carácter ejecutivo.

Por otro lado, sobre la cuestión del rango normativo, la articulación jurídica proyecta realizarse por medio de decreto del Consejo de Gobierno, en consonancia con lo prevenido en el artículo 41 Dos.1 de la Ley 11/2022, anteriormente reproducido.

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

Finalmente, también debe tenerse en cuenta que el artículo 50.2 de la Ley 1/1983 señala que adoptarán la forma de “*Decretos del Consejo de Gobierno*” las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno.

#### **CUARTA.- TRAMITACIÓN.**

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), 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*”.

Igualmente, debemos tener en consideración 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), que 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 concurren 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 el apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y en el apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En el caso analizado, y según la MAIN, “*el artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, establece que la tramitación por la vía de urgencia, en cuanto a la consulta pública, estará a lo dispuesto por el artículo 27.2 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, donde no se considera precisa.*

*Por este motivo, al ser acordada la tramitación urgente del decreto mediante la Orden 1370/2023, de 12 de septiembre, de la Consejería de Sanidad, se considera exceptuado del trámite de consulta pública.*

*Además, la presente propuesta normativa no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, concurriendo, también, esta circunstancia excepcional, recogida en el artículo 5.4 d) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que refrendan la opción de omitir el trámite de consulta pública.”*

En relación con esta cuestión, hemos de constatar, *prima facie*, que no se ha incorporado al expediente la precitada Orden 1370/2023, de 12 de septiembre, de la Consejería de Sanidad, por la que se vendría a acordar la tramitación urgente del Proyecto.

A fin de conformar adecuadamente el expediente resultará necesario, por tanto, que se incorpore al mismo la precitada Orden.

Es la MAIN el documento que arroja luz sobre la perentoriedad de tramitar, por vía de urgencia, este proyecto normativo. Así, y tras citar la Ley 11/2022 en cuya virtud se creó la Agencia de Contratación Sanitaria, señala:

*“La Agencia surge como consecuencia del cumplimiento de la obligación que tienen los poderes públicos de gestionar de la manera más eficiente las capacidades del sistema, así como de garantizar el mantenimiento del modelo de asistencia sanitaria, que asegure la protección de la salud sustentada en la financiación pública, la universalidad y la gratuidad de los servicios sanitarios.*

*Así, son necesarias reformas que permitan reforzar la sostenibilidad, mejorar la eficiencia en la gestión, promover el ahorro y las economías de escala e introducir nuevas herramientas a través de las nuevas tecnologías.*

*Por todo ello, y por razones de interés público, con el objetivo de iniciar la actividad de la Agencia en un breve plazo de tiempo, se ha considerado necesaria la tramitación urgente del procedimiento de elaboración del decreto que apruebe su estatuto”.*

Sobre la tramitación urgente de las disposiciones normativas, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 409/2023, de 27 de julio, se hace eco de lo que sobre este proceder señala el Consejo de Estado y, así, advierte que en su Dictamen 55/2023, de 9 de febrero, declara que: *“de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la urgencia en la tramitación de los diversos proyectos normativos debe estar debidamente justificada, pues el acuerdo de que el proyecto normativo se tramite con carácter urgente supone, entre otras cosas, que se pueda prescindir de determinados trámites y que se reduzcan los plazos de otros. Esto supone una disminución de las garantías procedimentales previstas en el ordenamiento jurídico para la elaboración de los proyectos normativos que únicamente es admisible si concurren motivos para ello y están debidamente acreditados. Es esa la razón que impone, y no el mero capricho del legislador, que se deba realizar un esfuerzo de justificación de la urgencia de la tramitación”* (el ensalzado es nuestro).

También en vía judicial se ha remarcado la importancia de motivar de forma adecuada la utilización de la tramitación de urgencia, como recientemente se ha puesto de manifiesto por esta Abogacía General en Informe 19/2024, de 8 de abril, que transcribe lo advertido en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de la Sección Octava, de 11 de

noviembre de 2021, dictada en el Procedimiento Ordinario 928/20201: *“Así las cosas, cuando se hace referencia a la concurrencia de circunstancias extraordinarias que permiten la tramitación urgente, le incumbe al tribunal de lo contencioso controlar que la elección discrecional que ha efectuado el ejecutivo madrileño en orden a la tramitación a seguir de la disposición reglamentaria no desborde los límites de lo manifiestamente razonable. Este control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno haya definido, de manera explícita y razonada las circunstancias extraordinarias que precise de una respuesta normativa con rango de disposición reglamentaria por la vía de urgencia, y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente(...) Es precisamente dicho carácter excepcional o extraordinario de la tramitación urgente el que exige la constatación de una explicación explícita que permita averiguar y verificar cuales son las razones que han llevado a la utilización de esta forma de tramitar una iniciativa normativa (...)*” (el subrayado es nuestro).

A la luz de tales consideraciones, se estima oportuno que la MAIN profundice en las razones que motivan acudir a la tramitación urgente en este caso, pues la explicación ofrecida adolece de excesiva generalidad; todo ello, sin perjuicio de la necesaria incorporación al expediente de la Orden 1370/2023, de 12 de septiembre, antes referenciada.

En otro orden de cuestiones, hemos de reparar seguidamente en la omisión del trámite de consulta pública.

La razón principal en la que encuentra amparo esta omisión se fundamenta, a tenor de la MAIN, en lo preceptuado en el artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021, en cuanto remite a lo dispuesto por el artículo 27.2 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno. *“Por este motivo”, se indica, “al ser acordada la tramitación urgente del decreto mediante la Orden 1370/2023, de 12 de septiembre, de la Consejería de Sanidad, se considera exceptuado del trámite de consulta pública”.*

Adicionalmente, se invoca otra causa: *“Además, la presente propuesta normativa no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, concurriendo, también, esta circunstancia excepcional, recogida en el artículo 5.4 d) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que refrendan la opción de omitir el trámite de consulta pública.”*

Pues bien, sobre este particular, no podemos sino remitirnos a lo que viene siendo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus recientes Dictámenes 265/2023, de 18 de mayo; 354/2023, de 29 de junio y 584/2023, de 2 de noviembre. Así, en el último de los citados, puede leerse:

*“La Memoria explica que la norma proyectada no ha sido sometida al trámite de consulta pública “de conformidad con el artículo 11.3 b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, al haberse declarado la tramitación de urgencia del proyecto normativo”, así como “debido a que no impone obligaciones relevantes a sus destinatarios, regula aspectos parciales de una materia y carece de impacto significativo en la actividad económica”.*

*En cuanto a la exclusión del trámite por la tramitación de urgencia, que pretende ampararse en la remisión que el citado artículo 11.3 b) del Decreto 52/2021, al artículo 27.2 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley 50/1997), hemos de recordar, como ya dijimos en nuestro dictamen 265/23, de 18 de mayo, que la Ley 50/1997 “no es aplicable en el ámbito de la Comunidad de Madrid, al no tener carácter básico y haber aprobado su propio procedimiento de elaboración normativa, debiendo estar a lo dispuesto en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que solo prevé la supresión de la consulta pública en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen; o bien 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”.*

*Por tanto, atendiendo al contenido del proyecto, la justificación relativa a la omisión del trámite no se encontraría amparada en la tramitación urgente del proyecto, conforme a lo expuesto, pero encuentra acomodo en otros de los supuestos que se mencionan en la Memoria y recogidos en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 60.4 de la LTPCM” (el subrayado es nuestro).*

Se conmina, por ello, a reformular la MAIN en lo que atañe a este extremo, de modo que se observen las cautelas advertidas al respecto por la Comisión Jurídica Asesora.

En todo caso, y aun admitiéndose que pudiera concurrir la causa invocada en el artículo 5.4 d) del Decreto 52/2021 -que la norma no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios-

como fundamento de la omisión apuntada, se hace necesario ahondar en la explicación relativa a este aspecto.

Expuesto cuanto antecede, cabe reseñar, en este momento, que el Proyecto ha sido elaborado por la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, que resulta así la promotora del Proyecto.

Por su parte, el Proyecto se acompaña de la correspondiente MAIN, en cumplimiento del artículo 6 del Decreto 52/2021.

Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”* (Dictámenes 492/2023, de 21 de septiembre y 16/2024, de 18 de enero, entre otros).

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

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Debe hacerse notar la duplicidad en la petición y emisión de determinados informes preceptivos, como consecuencia de la revisión del Proyecto derivada, en palabras de la MAIN, *“de la entrada en vigor del Decreto 265/2023, de 5 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura directiva de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, y de la publicación de la Ley 16/2023, de 27 de*

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

Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia -exigido por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas- y en materia de infancia y adolescencia -por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 *quinquies* la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

También 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 -artículo actualmente derogado por Ley 18/2023, de 18 de diciembre, si bien todavía vigente cuando se solicitó la evacuación del informe y en el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid -artículo también suprimido mediante Ley 17/2023, de 27 de diciembre, aunque también vigente al tiempo de recabarse este informe.

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

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

A este respecto, consta en el expediente certificado de la Secretaría de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid acreditativo de la existencia de informe

---

*diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, que introducen modificaciones sustanciales en la regulación de la Agencia”.*

favorable en relación con el Proyecto analizado; habiéndose incorporado, asimismo, el Informe propiamente dicho.

Además, se ha recabado Informe de la Oficina de Calidad Normativa de la Comunidad de Madrid, el cual fue emitido con fecha de 21 de febrero de 2024, ex. artículo 8.4 del Decreto 52/2021; constando igualmente un Informe previo a la primera versión del Proyecto, fechado el día 31 de octubre de 2023.

Por otra parte, el Decreto 52/2021 exige en su artículo 4.3 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado; trámite que puede considerarse cumplimentado a la vista de la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen.

Asimismo, consta el informe emitido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, en cumplimiento de lo prevenido en el artículo 38.1.a) del Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid; así como el Informe de la Consejería de Economía Hacienda y Empleo previsto en la Disposición Adicional primera de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024.

En otro orden de cosas, se ha efectuado el preceptivo trámite de audiencia e información pública, exigido por el artículo 9 del Decreto 52/2021.

En este sentido, y según la MAIN, *“de conformidad con el artículo 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se ha sometido el proyecto de Decreto al trámite de audiencia e información pública durante el plazo de siete días hábiles, entre el 27 de marzo de 2024 y el 8 de abril de 2024, sin que se hayan presentado alegaciones”* (el subrayado es nuestro); habiéndose incorporado al expediente la Resolución del Consejero Delegado de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, de 26 de marzo de 2024, por la que se acuerda someter al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de decreto.

Finalmente, y a efectos de lo prevenido en el artículo 3 del Decreto 52/2021, observamos que la presente propuesta normativa está incluida en el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid

para la XIII Legislatura (2023-2027), aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023.

## QUINTA.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

Se estudiará a continuación el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en este segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “*Directrices*”), que “*sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa*”, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero.

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

**I.-** La parte expositiva del Proyecto se ajusta con carácter general a la Directriz 12, al indicar su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

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

En este punto, puede hacerse notar que el Proyecto se limita a describir genéricamente el contenido y a detallar la estructura de la norma, echándose en falta una descripción resumida

de los aspectos más relevantes de la regulación, lo que ahondaría en ensalzar la mejor comprensión y alcance del decreto proyectado.

Por lo demás, se pone de manifiesto que, a juicio de esta Abogacía General, se cumple con la exigencia prevista en el artículo 129 de la Ley 39/2015, así como en el artículo 2 del Decreto 52/2021, al justificarse en la parte expositiva la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

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

Por otra parte, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: *“para la elaboración de este decreto, se han solicitado los correspondientes informes preceptivos, en particular, el de coordinación y calidad normativa, los referidos a los impactos de carácter social de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, a los impactos económico, presupuestario y de contratación de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, el del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, el de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad y el de la Abogacía General”*.

En relación con la ausencia de referencia, en este punto, al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, debe convenirse que, dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión “oída” o “de acuerdo con” la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva

(vid., entre otros, el Dictamen 403/19, de 10 de octubre de 2019, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

En fin, desde una perspectiva formal, cabe achacar que los dos primeros párrafos de la parte analizada son una reproducción literal de los dos primeros párrafos de la parte expositiva del Decreto 265/2023.

Desde la misma óptica, en la segunda línea del quinto párrafo debe sustituirse “e” por “el”; así como añadirse el punto y final en el párrafo undécimo.

**II.-** En cuanto a la parte dispositiva, procede valorar ahora si el Proyecto que examinamos se acomoda a la normativa y al bloque competencial que le sirve de cobertura, y al que anteriormente hemos hecho referencia, centrándonos en aquellos preceptos merecedores de alguna observación jurídica.

- Desde una perspectiva formal, el artículo único se adecúa a lo dispuesto en la Directriz 93, en cuanto afirma que “*el proyecto contendrá un artículo único, que se titulará «Aprobación del Reglamento», «Aprobación de los Estatutos»..., y su contenido se ajustará al siguiente modelo:*

*«Se aprueba/n el Reglamento/los Estatutos de.... cuyo texto se incluye a continuación».*”

En todo caso, se sugiere cambiar el término “*inserta*” por “*incluye*”, con la finalidad de mostrar un respeto absoluto a lo preceptuado en la directriz reproducida.

- La Disposición Adicional primera versa sobre el “*inicio de la actividad de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid*”.

En relación con los dos primeros apartados, cabe recordar que esta materia ya se aborda por la Disposición Transitoria séptima de la Ley 11/2022, en la redacción dada por la Ley 16/2023:

*“Disposición transitoria séptima. Inicio de la actividad de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid.*

*El inicio de la actividad de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid tendrá lugar en el momento en el que cuente con los medios humanos y materiales necesarios para el adecuado cumplimiento de sus fines y funciones, y así se determine por acuerdo de su*

*Consejo de Administración. En ese momento se subrogará en todos los derechos y obligaciones de la Central de Compras del Servicio Madrileño de Salud pendientes de ejecución, hasta su total extinción, así como los contratos de compras, suministros, bienes, obras y servicios, de la misma entidad y de los centros y demás entes adscritos o dependientes del mismo, cuya tramitación corresponda a la Agencia”.*

Como se observa, los dos primeros apartados de la disposición analizada suponen una mera reproducción, en algunos puntos inexacta, de este precepto legal; se conmina, por ello, a revisar tal aspecto, de modo que, en la aplicabilidad práctica de la norma, se evite el surgimiento de dudas en torno al momento en que debe entenderse producida la subrogación.

Resultaría, igualmente, muy recomendable que la MAIN explicase el genérico alcance de la subrogación prevista en el apartado 2 de la Disposición analizada.

Esta deficiencia de técnica legislativa se aprecia con carácter general en otros lugares del Proyecto, en los que se reproduce de forma parcial, ya sea literalmente o con matices, el contenido del artículo 41 de la Ley 11/2022, sin añadir ninguna novedad y, en ocasiones, sin ni tan siquiera citar dicha norma.

En este sentido, cabe recordar que los reglamentos ejecutivos tienen como finalidad ejecutar o desarrollar una ley, siendo innecesario reiterar lo expuesto en las mismas si no complementan la norma legal o facilitan su comprensión (Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de 29 de noviembre de 2023); siendo que la Directriz 4 dispone lo siguiente: *“Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias. No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal).”*

Sobre esta cuestión se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, pudiendo destacar la doctrina sentada en su Sentencia 51/2019, de 11 de abril (Rec. 8741/2009):

*“Este Tribunal ha afrontado desde sus inicios el problema de la reproducción parcial de unas normas del ordenamiento por otras inferiores en jerarquía o pertenecientes a un subsistema diferente. Se trata de una técnica normativa que, a pesar de ser propicia en el marco de un Estado compuesto, con múltiples centros de emanación de disposiciones normativas, encierra algunos peligros con relevancia constitucional. Ya en la STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 1 c), advertimos de los inconvenientes de utilizarla, dado que "esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error [...], y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas superiores así 'incorporadas' al ordenamiento de rango inferior".*

A propósito de la transcripción de preceptos legales en una norma de desarrollo, procede traer a colación la doctrina de la Abogacía General recogida, entre otros, en su Informe de 1 de diciembre de 2014, en virtud del cual:

*“Se recoge la posición favorable que ha mantenido el Consejo de Estado a la posibilidad de transcribir preceptos de una norma legal cuyo desarrollo se pretende, cuando ello sea necesario para facilitar la comprensión y manejo de la norma reglamentaria, pero siempre que se advierta tal circunstancia y que dicha transcripción sea literal.*

*El Dictamen 991/2011, de 21 de julio, con cita del Dictamen 1221/97, de 13 de marzo (cuya doctrina ha sido reiterada, entre otros, en los Dictámenes 3359/98, 1897/2004, 1564/2006 y 1290/2008), señala:*

*"la transcripción literal de los preceptos de la ley en una norma reglamentaria de desarrollo únicamente debe utilizarse en la medida en que sea imprescindible para que la norma reglamentaria alcance un grado de comprensión suficiente. En estos casos, cuando se opta por advertir que efectivamente se está transcribiendo un precepto legal, dicha transcripción deberá ser literal, no siendo admisible en ningún caso que, a pesar de advertir dicha transcripción a través de la cita del precepto legal correspondiente, se altere, aunque sea mínimamente, su dicción literal".*

Así las cosas, y con carácter general, debería revisarse el Proyecto en todos aquellos aspectos que supongan una mera reproducción del contenido del artículo 41 de la Ley 11/2022, sin añadir ningún desarrollo ni coadyuvar a facilitar su comprensión; o que puedan causar confusión por reproducir con matices el texto legal.

- La Disposición Transitoria primera indica que *“los órganos y unidades del Servicio Madrileño de Salud cuyas competencias y funciones se hayan visto afectadas por la creación de la Agencia continuarán ejerciendo las mismas hasta que la Agencia cuente con un presupuesto propio aprobado”* (el subrayado es nuestro).

Ahora bien, como acabamos de ver, la Disposición Adicional primera del Proyecto, en consonancia con la Disposición Transitoria séptima de la Ley 16/2023, anuda el inicio de la actividad de la Agencia a que *“cuenta con los medios humanos y materiales necesarios para el adecuado cumplimiento de sus fines y funciones”*, hito que no tiene por qué coincidir necesariamente, desde un punto de vista temporal, con la aprobación de un presupuesto propio.

De esta manera, debería aclararse hasta qué momento los órganos y unidades del Servicio Madrileño de Salud han de continuar ejerciendo sus competencias y funciones afectadas por la creación de la Agencia, unificándose con el inicio de la actividad de esta última, con la finalidad de evitar duplicidades o desajustes organizativos.

- La Disposición Transitoria cuarta versa sobre el proceso de gasto en la tramitación de los procedimientos para la contratación, disponiéndose que esta función sobre el proceso de gasto *“corresponderá al Servicio Madrileño de Salud hasta que el Consejo de Administración, mediante acuerdo, asuma expresamente esta función”*.

En este sentido, cabría achacar cierta indeterminación, en cuanto a la asunción de esta función por parte de la Agencia, habida cuenta de que el necesario acuerdo del Consejo de Administración no quedaría anudado a ningún parámetro o hito específico.

La MAIN (en su página 21) trata de explicar esta cuestión, respondiendo a las consideraciones efectuadas al respecto en el Informe 17/2024, de 21 de febrero, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, indicando que *“no parece necesario adecuar la redacción ya que no se trata de una excepción a lo dispuesto en la disposición adicional primera sino de un régimen transitorio mientras que la Agencia no disponga los medios técnicos necesarios para su desempeño”* (énfasis añadido); explicación que nos reconduce, precisamente, a la mentada Disposición Adicional primera, la cual engarza, como se ha visto, el inicio de la actividad de la

Agencia a la existencia de los medios humanos y, en lo que ahora nos interesa, materiales necesarios.

En otras palabras, si, según la MAIN, las funciones sobre el proceso de gasto serán asumidas por la Agencia cuando esta cuente con los “*medios técnicos necesarios*”, dicho momento parece que coincidirá con el del inicio de su actividad, sin necesidad de acuerdo alguno del Consejo de Administración, ex. primer apartado de la Disposición Adicional primera del Proyecto.

Por tanto, se muestra necesario profundizar en la explicación de este extremo o, en su defecto, suprimir la disposición ahora analizada por resultar redundante y restar claridad a la comprensión de la norma.

- La Disposición Derogatoria única establece una cláusula genérica de derogación de todas las disposiciones de igual o inferior rango que “*se opongan a lo establecido en este decreto*”, lo cual no se acomoda a la Directriz 41, a cuyo tenor:

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

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

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

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

De esta forma, deberían detallarse en la meritada disposición las normas que se derogan en concreto, sin perjuicio de la adición de la cláusula genérica a la que acabamos de hacer referencia.

- La Disposición Final primera se focaliza en la modificación del Decreto 246/2023, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura directiva del Servicio Madrileño de Salud.

Sobre este particular, se observa que esta disposición procede a modificar 4 letras del artículo 9 de dicho Decreto, a suprimir otra y a reenumerar gran parte de ellas. Así pues, debería valorarse dar cumplimiento a lo reproducido en la Directriz 61: *“en el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de este se reproducirá íntegramente”*; salvo que se justifique que concurre la excepción prevista en el último inciso de la misma Directriz: *“si se trata de modificaciones menores, cabe admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados”*.

- La Disposición Final segunda contiene sendas habilitaciones en favor de las personas titulares de las consejerías con competencias en materia de sanidad y de hacienda para que dicten cuantas disposiciones *“sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en este decreto”*.

A fin de evitar ulteriores dudas interpretativas, y habida cuenta que la potestad reglamentaria originaria corresponde al Consejo de Gobierno, se aconseja una mayor

precisión en la determinación de la habilitación reglamentaria conferida a los titulares de estas consejerías; esto es, debería determinarse el concreto ámbito material de esta atribución.

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

*“Esto sentado, la existencia de la potestad reglamentaria en manos de autoridades distintas del Gobierno, en primer lugar, no constituye una infracción del artículo 97 de la Constitución, pues nada en dicho precepto autoriza a sostener que la atribución que en el mismo se hace al Gobierno de dicha potestad sea de carácter exclusivo y excluyente. Comoquiera que dicho precepto establece que el Gobierno “ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria”,*

*afirmar su monopolio sobre esta última obligaría a concluir también que sólo el Gobierno puede ejercer la función ejecutiva, lo que es manifiestamente absurdo. Parece obligado concluir, por tanto, que la ley está habilitada para efectuar atribuciones singulares de potestad reglamentaria a favor de autoridades distintas del Gobierno.*

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

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

Desde el punto de vista formal, y en ilación con lo anterior, recordamos, asimismo, que la Directriz 42.e) dispone: “*Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo*”.

- En fin, la Disposición Final tercera prevé que la norma entre en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, lo cual resulta conforme a lo indicado en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983 (que precisa que las disposiciones de carácter general entrarán en vigor “*a los veinte días siguientes de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo que en ellas se disponga otra cosa*”); si bien convendría justificar en el expediente esta celeridad para la entrada en vigor del decreto.

**III.-** En otro orden de cosas, abordaremos a continuación el análisis de los Estatutos de la Agencia (Estatutos, en lo sucesivo), cuyo texto se inserta en la norma proyectada.

- En el Capítulo I se contienen una serie de disposiciones generales.

- El artículo 1 y el apartado 1 del artículo 2 de los Estatutos reproducen lo prevenido en los apartados Uno y Dos.1 del artículo 41 de la Ley 11/2022, sin advertirlo, sin suponer un

desarrollo de la citada Ley y sin introducir ningún elemento aclaratorio, remitiéndonos a las prevenciones anteriormente realizadas sobre este particular.

En todo caso, se sugiere completar el artículo 1 de los Estatutos indicando que la Agencia es un ente público de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, en consonancia con lo establecido en el artículo 41 Uno.1 de la Ley 11/2022.

- Por su parte, el artículo 3, en el segundo párrafo del apartado 2, dispone que queda exceptuado del ámbito de actuación de la Agencia el “*seguimiento y el control de los contratos con proveedores en materia de suministro de medicamentos y productos sanitarios*”; resultando conveniente identificar el órgano encargado de efectuar este seguimiento y control.

- El artículo 4 recoge una serie de principios básicos de actuación, encontrándonos ante un precepto inane, habida cuenta de que la Agencia ya se encuentra legalmente sometida a los principios a los que se alude en el apartado 1 de este artículo, con independencia de que se introduzca o no un recordatorio en vía reglamentaria.

Por su parte, la introducción de principios específicos de actuación en el apartado 2 (los cuales no dejan de ser un trasunto de otros ya recogidos en el ordenamiento jurídico) desvirtuaría el pretendido carácter de desarrollo ejecutivo de la norma proyectada, habida cuenta de que la Ley 11/2022 ha guardado silencio sobre este particular.

- Por último, el artículo 5 cierra este Capítulo haciendo referencia a la “*colaboración administrativa*”.

Debemos constatar que las previsiones contenidas en este artículo parecen tener un eminente carácter programático, al no establecer ningún mandato determinado, lo que resulta ajeno a la naturaleza prescriptiva que corresponde, en puridad, a las normas jurídicas, salvo lo que se dirá al final de la presente observación.

A estos efectos, podemos citar el Dictamen 718/2016, del Consejo Consultivo de Andalucía, que recoge la doctrina que extractamos a continuación, en relación con las disposiciones legales programáticas:

*“Efectivamente, el Consejo Consultivo viene observando desde hace años que las disposiciones legales y reglamentarias incorporan enunciados que, en puridad, no responden al concepto del Derecho expresado a través de normas jurídicas. En tales disposiciones no sólo se establecen principios y fines, reglas que facultan o prohíben; preceptos que habilitan o impiden determinados comportamientos; reglas que reconocen derechos e instrumentos para su exigibilidad; presupuestos y consecuencias, cauces de actuación, prohibiciones y sanciones para la defensa de los bienes jurídicos tutelados, sino que en muchas ocasiones, bajo moldes “normativos”, se incorporan explicaciones sobre lo que en cada caso se pretende, más propias de la parte expositiva de las leyes y reglamentos, o de sus antecedentes (memorias justificativas).*

*»Se trata de una práctica generalizada que afecta a disposiciones estatales, autonómicas y locales, y a las emanadas de otras entidades con potestades normativas, pero no por ello es menos censurable y en esta dirección ha venido actuando el Consejo Consultivo. Así, ya en el dictamen 573/2010, hizo notar este Consejo Consultivo que una parte importante del contenido del Anteproyecto de Ley entonces examinado (sobre el Olivar en Andalucía) carecía de la eficacia ordenadora propia de una disposición legal, alejándose del contenido prescriptivo que de suyo corresponde a las normas jurídicas, para situarse notablemente en la órbita de lo principal, con un importante nivel de indeterminación. En esta línea, el dictamen señala que dicha carencia en términos de eficacia ordenadora es especialmente visible en determinados artículos en los que se llama genéricamente a la Administración de la Junta de Andalucía -o en ocasiones a la Consejería competente en la materia de agricultura- a “promover”, “prestar atención”, “reequilibrar”, “incentivar”, “facilitar”, y “fomentar” [...].*

*»Tal y como se advertía en el dictamen 573/2010 puede afirmarse que la percepción a la que nos venimos refiriendo es más negativa cuando se trata de preceptos vacíos de contenido o reiterativos, con perjuicio para la economía de la disposición legal proyectada, sobre todo en la medida en que conectan con principios, fines u objetivos ya claramente enunciados en el Estatuto de Autonomía o en otras normas legales, cuya virtualidad no necesita ser revalidada o reiterada.*

*»Del mismo modo que se indicó en el dictamen 573/2010, también en este caso deberían eliminarse los preceptos de baja intensidad, duplicación (aunque no lo sea en sentido estricto), inclusión de cláusulas superfluas y todo aquello que no sea necesario para fijar directrices y*

*pautas de actuación que orienten eficazmente la acción del Gobierno, pues de lo contrario no sólo se contribuirá a la inflación normativa, sino que propicia el fenómeno de desustantivación de las leyes.”*

En análogo sentido se pronuncia el Consejo Consultivo de Extremadura, en su Dictamen 92/2015, de 19 de febrero:

*"Nada impide el empleo de declaraciones de esta índole en los textos legislativos, pero no es aceptable su generalizada utilización. Cuando un texto legislativo tiene este carácter, pueden producirse graves perturbaciones en la seguridad jurídica. Afecta ello, en efecto, a la calidad de la Ley como instrumento ordenador de la convivencia y contribuye a la devaluación del papel que corresponde al Derecho. El problema se suscita, ha de insistirse, cuando se excede del recurso al empleo de declaraciones programáticas carentes de valor normativo propio y sin que su alcance se precise suficientemente".*

En este sentido, debemos hacer notar que el artículo analizado resulta eminentemente expositivo y programático, al carecer de un auténtico valor ordenador; siendo que el marco de colaboración que se pretende inspirar ya goza de un anclaje normativo suficiente en la legislación aplicable.

Desde una perspectiva formal, el apartado 4 de este artículo debería separarse en dos párrafos, recordándose lo dispuesto por la Directriz 26: *“criterios de redacción. Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea”*.

Como decíamos, el artículo 5.1, párrafo segundo, contiene una previsión que excede de lo programático, cuando señala que *“la Consejería de Sanidad podrá encomendar a la Agencia la tramitación de los contratos de su competencia dentro del ámbito sanitario”*. Como puede observarse, la proposición destila la posibilidad de acudir a la figura de la encomienda de gestión para la tramitación de los procedimientos de contratación que sean competencia de la Consejería de Sanidad, lo que nos obliga a examinar los límites objetivos a los que se acota dicha encomienda.

Como se sabe, la encomienda de gestión es una técnica de auto organización administrativa que cobra cuerpo, por primera vez en nuestro Ordenamiento Jurídico, en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, en lo sucesivo), regulándose en la actualidad en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015).

Conforme al referido artículo 11.1 el objeto de las encomiendas se reduce a *“la realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público”*, sobre la base del principio de irrenunciabilidad de la competencia prevista en el artículo 8 de la misma Ley, y que se reitera el artículo 11.2 cuando señala que *“la encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio”*.

Los límites objetivos de la encomienda fueron interpretados por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 4ª), de 8 de octubre de 2013, que dirime una *litis* en la que se valoraba la conformidad a Derecho de una encomienda de gestión formalizada por la Junta de Andalucía en favor del Instituto Andaluz de las Artes y de las Letras. Ciertamente el pronunciamiento se formulaba a la luz del régimen jurídico de la encomienda previsto en la Ley 30/1992, pero no empece en modo alguno para trasladar su doctrina, *mutatis mutandi*, a las encomiendas que se realicen bajo la vigencia de la Ley 40/2015, como sería el caso que nos ocupa.

En el hilo argumental de la Sentencia se analiza el alcance de la figura de la encomienda de gestión, y se subrayan los siguientes contornos objetivos:

De un lado, *“que los “elementos determinantes” del ejercicio de la competencia que pueden ser “alterados” por la encomienda, no son, o no pueden ser, como dice ese artículo 12.1, “los que en cada caso se prevén”; sino, tan sólo, los que no sean “sustantivos”; en el sentido, dada la definición de este adjetivo en el Diccionario de la Lengua Española, de que no sean importantes, fundamentales o esenciales”*.

De otro lado, y especialmente relevante para el supuesto aquí analizado, que el objeto de la encomienda “sólo puede ser la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios<sup>4</sup>; de suerte que sólo será posible acudir a ella para o en relación a potestades administrativas cuyo ejercicio requiera, además de la adopción de actos jurídicos, la realización de actividades reales, de contenido material, técnico o prestacional, siendo sólo a éstas, no a aquellos, a las que ha de ceñirse la encomienda. Y, por fin, y en línea con lo anterior, que "cuantos" actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda, han de ser dictados por el órgano o Entidad encomendante” (el subrayado es nuestro).

Se concluye igualmente que *“la adopción de todo acto o resolución de carácter jurídico que sirva de soporte a la actividad material encomendada, o en el que se integre ésta, por requerirlo, debe quedar fuera de las posibilidades de decisión del órgano o Entidad a cuyo favor se hace la encomienda. Como dijimos, tal vez ahí el número 2 del artículo 15 hubiera debido matizar, admitiendo por razones de eficacia, o para no entorpecer innecesariamente el desempeño de la encomienda, que el órgano o la entidad "gestora" pudiera adoptar decisiones estrictamente interlocutorias, sólo de mero impulso o de mero trámite. En este limitado sentido, entendemos que es esa, pese a la ausencia de matices, una interpretación posible de aquel número 2, pues esas acotadas decisiones interlocutorias, no pasarían de ser un mero instrumento de la actividad material, a la que no darían soporte, ni en las que tampoco se integraría ésta en sí misma”*.

Los límites expresados se desbordan ampliamente por la previsión estatutaria analizada en la medida que el objeto que se proyecta encomendar no se corresponde con *“la realización de actividades de carácter material o técnico”* de ningún tipo, sino que implica, en verdad, el eventual traslado a la Agencia de la tramitación de procedimientos de contratación de competencia de la Consejería, lo que excede claramente del objeto propio de las encomiendas.

---

<sup>4</sup> La redacción del artículo 15 de la Ley 30/1992 era más amplia y se refería también a *“servicios”*, lo que fue suprimido en la redacción del artículo 11 de la Ley 40/2015, de modo que la encomienda quedaba relegada a *“actividades de carácter material o técnico”*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Por lo que respecta al **Capítulo II**, relativo a los órganos de gobierno de la Agencia, podemos hacer las siguientes observaciones.

- El artículo 7 se refiere al Consejo de Administración. Desde una perspectiva meramente formal, el primer apartado debería dividirse en dos párrafos, conforme a la Directriz 26 ya reproducida.

Desde la misma óptica, en la segunda línea de este apartado debería sustituirse el término “*establecidas*” por “*establecida*”.

- En cuanto al artículo 8, y una vez constatado que su contenido es una reproducción literal del apartado Trece.3 del artículo 41 de la Ley 11/2022, debería completarse la remisión al “*apartado 16*” contenida en el apartado 1.h).2º de artículo objeto de estudio, especificándose que dicho apartado pertenece al artículo 41 de la Ley 11/2022, para así evitar confusiones contrarias al principio de seguridad jurídica.

- En el artículo 11 resultará necesario clarificar el puesto que entraña la expresión “*por la persona titular de la Secretaría Técnica*”.

- Por otro lado, el artículo 12 del Proyecto enumera las funciones del Consejero Delegado, mediante la fusión y desarrollo de los artículos 41 Quince.2 de la Ley 11/2022 y 2 del Decreto 265/2023.

En este punto debe observarse que, tras la aprobación del Proyecto, las competencias del Consejero Delgado de la Agencia quedarían reguladas en tres preceptos de normas diferentes, y de una manera fragmentada y disímil, lo cual dificultaría el conocimiento certero del ordenamiento jurídico.

Es por ello que se propone que el Proyecto aborde la derogación expresa del artículo 2 del Decreto 265/2023, al quedar su contenido superado e incorporado al artículo objeto de exégesis.

Igualmente, en el primer párrafo de este artículo estatutario, y desde una perspectiva formal, debe reconducirse la referencia al apartado Trece del artículo 41 de la Ley 11/2022, al apartado Quince.2 del mismo precepto; sustituyéndose además la mención a “*Consejo de Administración*” por “*Consejero Delegado*”.

Asimismo, resultará pertinente justificar en la MAIN los motivos que conducen a incorporar, en el apartado a) 5º de este artículo 12, la regla relativa a la autorización de gastos y pagos derivados de ciertos contratos, máxime cuando se trata de una función que se ubica extramuros de las que competen al Consejero Delegado. Debiera valorarse, en este sentido, su inclusión en un precepto independiente.

Se sugiere también, en aras de conseguir una mejor sistemática, que se incorpore, en su caso, tal previsión en el artículo 3 del Proyecto.

- El **Capítulo III** del Proyecto se centra en el “*régimen jurídico*” de la Agencia, a través de cuatro secciones: “*contratación y régimen patrimonial*”, “*recursos humanos*”, “*régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control*”, y “*competencias administrativas y asistencia jurídica*”.

- Como ya se ha reprochado, el Proyecto dedica gran parte de su contenido a reproducir el artículo 41 de la Ley 11/2022, ya sea de forma literal sin añadir ningún aspecto aclaratorio, ya sea introduciendo algún matiz que puede generar confusión.

Paradigma de esta segunda categoría es el artículo 13 del Proyecto, cuyo apartado segundo dispone, en su primer inciso, lo siguiente: “*De conformidad con la normativa citada, la Agencia tiene el carácter de poder adjudicador, a los efectos de la normativa de contratos del sector público*” (énfasis añadido).

Esta conceptualización de la Agencia como “*poder adjudicador*”, sin mayor añadidura ni aclaración, no encajaría plenamente con el tratamiento que dispensa la Ley 11/2022 a esta cuestión, siendo que el apartado Dos.6 de su artículo 41 asevera que “*el régimen de contratación de la Agencia será el establecido para las Administraciones públicas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al*

*ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. A estos efectos, la Agencia tiene el carácter de poder adjudicador en virtud de los apartados 3.1 g), 3.2 b) y 3.3 d) del artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.”*

Como se observa, mientras la norma legal configura a la Agencia, a efectos de contratación, como una “*Administración Pública*”, el Proyecto le otorga la genérica naturaleza de “*poder adjudicador*”, encontrándonos ante dos conceptos que son diferentes, a pesar de su parcial solapamiento, lo que puede generar confusión.

Desde el punto de vista de su aplicación subjetiva, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en adelante), al igual que ya hizo la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, adopta un sistema de “*círculos concéntricos*”, pronunciándose su propio Preámbulo en los siguientes términos:

*“En el Título Preliminar, relativo a las disposiciones generales, se mantiene la existencia de tres niveles de aplicabilidad de la Ley respecto de las entidades del sector público que configuran su ámbito, y asimismo se mantiene la tradicional configuración negativa o de exclusión de los contratos y negocios no regulados en la misma”* (el subrayado es nuestro).

Esta idea se refleja en el Dictamen 116/2015 del Consejo de Estado, emitido con ocasión del anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público, cuando al analizar el artículo 3 dice:

*“La regulación proyectada sobre el ámbito subjetivo, contenida en el artículo 3, está informada por la configuración no formalista de los conceptos e instituciones que subyace en la regulación europea.*

*Las directivas conforman unos conceptos de poder adjudicador y de Administración pública esencialmente funcionales, desvinculados de la idea de persona jurídica y, aun en muchos casos, de la de órgano. Conceptos que se delimitan por su singular posición o juego en las relaciones económicas. Esto comporta la superación de la concepción -dominante durante los últimos*

*decenios en nuestra legislación, doctrina y jurisprudencia de la individualización de las Administraciones públicas mediante el instrumento de la personalidad jurídica y de la configuración del acto administrativo como realidad esencialmente subjetiva.*

*Así las cosas, las nociones de poder adjudicador y Administración pública se definen por el actuar en el mercado en unas condiciones singulares, distintas de las normales. La finalidad perseguida es someter a todas las organizaciones públicas –cualquiera que sea su forma de personificación o aun careciendo de ella- a sus previsiones, haciendo baldíos los esfuerzos por huir –en el caso de nuestro ordenamiento- del derecho administrativo mediante la utilización de formas organizativas de derecho privado”*

Sobre estos mimbres, el artículo 3 de la LCSP adopta una estructura que, según el criterio del Consejo de Estado recogido en el mismo dictamen (y como ya se advirtió en el Informe de la Abogacía General de 12 de abril de 2018), no resulta del todo lógica (:” ...*Por otra parte y a fin de articular un orden lógico, se considera que procede alterar el orden de los apartados 2 y 3 –pasando el 2 a ser el 3 y el 3 a ser el 2-. De esta manera, el precepto definiría, con ámbitos cada vez más reducidos, lo que se entiende por sector público, por poderes adjudicadores y, finalmente, por Administraciones públicas”*).

Sin acoger la indicada sugerencia estructural, la LCSP define el “Sector Público” en el artículo 3.1, pudiendo destacar, en lo que ahora nos interesa, que forman parte del sector público, a efectos de dicha Ley, “*las Entidades Públicas Empresariales a las que se refiere la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo*” (artículo 3.1.g); estableciéndose en el artículo 3.2 el concepto de Administración Pública (énfasis añadido):

*“2. Dentro del sector público, y a los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de Administraciones Públicas las siguientes entidades:*

*a) Las mencionadas en las letras a), b), c), y l) del apartado primero del presente artículo.*

*b) Los consorcios y otras entidades de derecho público, en las que dándose las circunstancias establecidas en la letra d) del apartado siguiente para poder ser considerados poder*

adjudicador y estando vinculados a una o varias Administraciones Públicas o dependientes de las mismas, no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado. Se entiende que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado cuando tengan la consideración de productor de mercado de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas.

Y, por último, en el apartado 3, se incorpora la noción de “*poder adjudicador*”:

*“3. Se considerarán poderes adjudicadores, a efectos de esta Ley, las siguientes entidades:*

*a) Las Administraciones Públicas.*

*b) Las fundaciones públicas.*

*c) Las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.*

*d) Todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.*

*e) Las asociaciones constituidas por las entidades mencionadas en las letras anteriores.”*

Como se observa, la LCSP distingue, dentro de su ámbito de aplicación, tres niveles o círculos de aplicación. El primero y más general, recogido en el apartado primero del artículo 3, traza una imagen amplia de todo lo público en el ordenamiento jurídico español, exponiendo con detenimiento una farragosa enumeración que, no obstante y en esencia, coincide con la contenida en el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Véase el citado Informe de la Abogacía General, de 12 de abril de 2018).

El segundo círculo, como ya se ha adelantado, es el de los “*poderes adjudicadores*” (artículo 3.3 de la LCSP), dentro de los cuales se ubica el tercer nivel, el de las Administraciones Públicas, relacionadas en el apartado 2 del mismo artículo.

Es decir, y trasladando estas consideraciones al artículo del Proyecto analizado, el concepto de “*Poder Adjudicador*” no se identifica necesariamente con el de “*Administración Pública*”; o,

dicho en otros términos, todas las administraciones públicas son poderes adjudicadores, pero no todos los poderes adjudicadores son necesariamente, a estos efectos, una “*Administración Pública*”.

Y esta consideración no se circunscribe exclusivamente al terreno de la dialéctica, sino que influye en la intensidad de la aplicabilidad de la normativa de contratación, siendo que los poderes adjudicadores que no tengan la consideración de administraciones públicas se encuentran aherrojados a un régimen jurídico más flexible y laxo<sup>5</sup>, que el previsto para las Administraciones Públicas en la misma norma.

Por ello, para evitar confusiones, tanto sobre la categorización de la Agencia a efectos de la legislación de contratos, como sobre el régimen jurídico aplicable a la misma, consideramos importante que el artículo 13 del Proyecto disipe cualquier atisbo de duda y declare, sin ambages, que la Agencia se concibe como Administración Pública a efectos de la LCSP, y no solamente como un “*poder adjudicador*”, sin mayor añadidura, en línea con lo prevenido en el artículo 41 Dos.6 de la Ley 11/2022.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Para terminar con este precepto, el apartado 2 debería segregarse en dos párrafos, por mor de lo indicado en la Directriz 26.

- En lo atinente al artículo 14, sobre el Plan Anual de Contratación, debe sustituirse la expresión “*de Ley de*” (que antecede a la remisión a la Ley 10/2019) por “*la Ley*”, en el tercer apartado.
- En otro orden de cosas, el artículo 15 reglamenta las situaciones de crisis sanitaria, emergencia social u otras situaciones catastróficas.

En relación con este precepto, sugerimos explicar el inciso “*previa declaración formal por parte de las autoridades sanitarias*”, ya que pueden existir situaciones de emergencia social u otras catástrofes cuya declaración formal no competa a “*las autoridades sanitarias*”, lo que

---

<sup>5</sup> El régimen jurídico de los contratos de los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administraciones Públicas se regula en el Libro Tercero, Título I de la LCSP, indicando que se regirán por las normas de dicho Título, el cual establece una diferenciación en función de si se trata de la adjudicación de contratos sujetos o no a regulación armonizada.

podría entorpecer la aplicabilidad de esta previsión, máxime cuando el apartado Dieciséis del artículo 41 de la Ley 11/2022 no hace mención alguna a tal requisito.

- En lo referente al artículo 18 del Proyecto, y desde una óptica netamente formal, debe sustituirse el término “*platillas*” por “*plantillas*” (apartado 1, 5ª línea).

- En el artículo 22, apartado 1, la cita a la “*Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid*”, debería reconducirse a la “*Ley 9/1990, de 8 de noviembre*”, conforme a lo señalado en la Directriz 80: “*La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.*”

Esta consideración es extensible al artículo 23.1 del Proyecto.

Siguiendo con el artículo 22, la remisión contenida en el apartado 4 al artículo 44 de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024, debería adaptarse a lo indicado por la Directriz 67: “*Cuando la remisión resulte inevitable, esta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta*”.

En cualquier caso, debiera reconsiderarse la remisión a una norma de carácter temporal, como es la Ley de Presupuestos, cuya vigencia, en principio anual, mal se compadece con la vocación de permanencia del precepto examinado.

- Por lo demás, el artículo 24 sostiene en su apartado 1 que “*el informe general de actividad es un documento en el que se analiza el grado de cumplimiento del Plan Anual de Contratación correspondiente al año anterior*”.

A estos efectos, se hace notar que la mejor ubicación de esta definición radicaría en el Capítulo I, dentro de las “*disposiciones generales*”; pronunciándose así la Directriz 17: “*Las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son*

*directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma”* (el subrayado es nuestro).

En el apartado 3 de este artículo, la cita a la “*Ley de 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid*”, debería reconducirse a la “*Ley 10/2019, de 10 de abril*”, conforme a lo señalado en la Directriz 80, *ut supra* reproducida.

- Por último, se aprecia que el artículo 41 Diecisiete. c) de la Ley 11/2022 dispone que la Agencia podrá disolverse “*por cualquier otra causa establecida en los estatutos*”.

En este sentido, habida cuenta del silencio que guarda el Proyecto sobre este particular, sería aconsejable justificar en la MAIN por qué se ha omitido la utilización de esta habilitación.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

### CONCLUSIÓN

El Proyecto de decreto sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las consideraciones de carácter esencial y demás observaciones contenidas en el cuerpo del presente Informe.

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

Madrid a fecha de firma.

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

**Héctor Durán Vicente.**

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

**Fernando Muñoz Ezquerro**

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