



A.G.- 31/2021
S.G.C.- 70/2021
S.J.C.S.- 51/2021

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe relativa al **Proyecto de Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la actividad de la Escuela Madrileña de Salud.**

Atendiendo a lo solicitado y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1 letra 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 5 de abril de 2021, viene acompañada de la siguiente documentación:

- Primer borrador de la Orden, del Consejero de Sanidad, por la que se regula la actividad de la Escuela Madrileña de Salud, sin fechar.
- Memoria Abreviada de Impacto Normativo, primera versión, firmada el 13 de agosto de 2020, relativa al Proyecto de Orden del Consejero de Sanidad, por la que se regula la actividad de la Escuela Madrileña de Salud.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 2 de septiembre de 2020, al primer borrador de la Orden.



- Segundo borrador de la Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la actividad de la Escuela Madrileña de Salud, de 5 de octubre de 2020.
- Memoria Abreviada de Impacto Normativo, segunda versión, de 2 de octubre de 2020, del Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la actividad de la Escuela Madrileña de Salud.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 14 de octubre de 2020, al segundo borrador de la Orden.
- Tercer borrador de la Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la actividad de la Escuela Madrileña de Salud, de 28 de octubre de 2020.
- Memoria Abreviada de Impacto Normativo, tercera versión, firmada el 27 de octubre de 2020, referente al Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad por la que se regula la actividad de la Escuela Madrileña de Salud.
- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), de 10 de noviembre de 2020.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad), de igual fecha.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, sin fechar.
- Informe de la Dirección General de Gestión Económico-Financiera y Farmacia del Servicio Madrileño de Salud, de 11 de noviembre de 2020 (sin observaciones).



- Informe de la Dirección General del Proceso Integrado de Salud de la Consejería de Sanidad, de 16 de noviembre de 2020.
- Informe de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad, de 17 de noviembre de 2020 (sin observaciones).
- Informe de la Viceconsejería de Humanización Sanitaria de la Consejería de Sanidad, de 18 de noviembre de 2020 (sin observaciones).
- Informe de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 13 de enero de 2021.
- Certificado del Secretario de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 14 de enero de 2021.
- Quinto borrador de la Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la actividad de la Escuela Madrileña de Salud, de 4 de febrero de 2021.
- Memoria Abreviada de Impacto Normativo, quinta versión, firmada el 2 de febrero de 2021, relativa al Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la actividad de la Escuela Madrileña de Salud.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 5 de febrero de 2021, al quinto borrador de la Orden.
- Sexto borrador de la Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la actividad de la Escuela Madrileña de Salud, de 11 de febrero de 2021.
- Memoria Abreviada de Impacto Normativo, sexta versión, de 10 de febrero de 2021, del Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la actividad de la Escuela Madrileña de Salud.
- Resolución 80/2021, de 10 de febrero, del Director General de Humanización y Atención al Paciente, por la que se dispone la apertura del trámite de audiencia e



información pública sobre el Proyecto de Orden del Consejero de Sanidad por la que se regula la actividad de la Escuela Madrileña de Salud.

- Escrito de alegaciones presentadas por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Madrid -COFM- al Proyecto, con fecha de 4 de marzo de 2021.
- Escrito de alegaciones presentadas por Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid (UICM) al Proyecto, con fecha de 5 de marzo de 2021.
- Séptimo borrador de la Orden, de la Consejería de Sanidad, por la que se regula la actividad de la Escuela Madrileña de Salud, sin fechar.
- Memoria Abreviada de Impacto Normativo, séptima versión, de 17 de marzo de 2021, del Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad por la que se regula la actividad de la Escuela Madrileña de Salud.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 31 de marzo de 2021.

A los anteriores antecedentes, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El Proyecto sometido a Informe tiene por objeto, según expresa su propia parte expositiva, *“consolidar la actividad de la Escuela Madrileña de Salud y su sentido de escuela de salud para la ciudadanía como ámbito de formación y adquisición de conocimiento sobre herramientas para una vida más plena cuyo eje central es la salud de los ciudadanos y su dimensión más humana, dotándole de un instrumento jurídico que le proporcione un marco de regulación y proyección”*.



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 esta última de dieciocho artículos, una disposición adicional y una disposición final.

En cuanto a su contenido, la rúbrica de los artículos que integran el Proyecto es la siguiente:

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Definición de la Escuela Madrileña de Salud.

Artículo 3. Principios.

Artículo 4. Fines.

Artículo 5. Destinatarios.

Artículo 6. Actividades que integran la Escuela Madrileña de Salud.

Artículo 7. Actividades educativas de la Escuela Madrileña de Salud.

Artículo 8. Programas y líneas específicas de actividad.

Artículo 9. Grupos técnicos.

Artículo 10. Consultas e informes.

Artículo 11. Colaboración con centros sanitarios y con otras personas y entidades.

Artículo 12. Participación en ámbitos de encuentro e intercambio de actuaciones análogas de otras instituciones y entidades.

Artículo 13. Publicaciones y difusión de información.

Artículo 14. Gratuidad de las actividades para los destinatarios.



Artículo 15. Personal.

Artículo 16. Comisión de seguimiento.

Artículo 17. Profesorado.

Artículo 18. Protección datos de carácter personal.

Por lo demás, la disposición adicional única habilita a la Dirección General de Humanización y Atención al Paciente para dictar las instrucciones necesarias para la ejecución de la Orden.

La disposición final única establece la vigencia de la Orden desde el día de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid

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, establece, en los apartados 4 y 5 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, así como la coordinación hospitalaria en general.

Dentro de este marco competencial, el artículo 2.3 de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (LOSCM, en lo sucesivo), recoge entre los principios rectores del Sistema Sanitario de la Comunidad de Madrid el referente a la *“promoción del interés individual, familiar y colectivo por la salud, mediante todas aquellas acciones encaminadas a introducir hábitos de vida*



saludables” (apartado h)), así como la *“humanización de la organización sanitaria”* (apartado l)).

En conexión con estos principios, el artículo 29.1 de LOSCM añade lo siguiente:

“La autoridad sanitaria velará por el derecho de los ciudadanos a recibir, por cualquier medio de comunicación, información sanitaria clara, veraz, relevante, fiable, equilibrada, actualizada, de calidad y basada en la evidencia científica, que posibilite el ejercicio autónomo y responsable de la facultad de elección y la participación activa del ciudadano en el mantenimiento o recuperación de su salud”.

Esta previsión no deja de ser un trasunto del contenido del artículo 6 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, el cual impone que la actuación de las Administraciones Públicas Sanitarias estará orientada a la *“promoción de la salud”* y a *“promover el interés individual, familiar y social por la salud mediante la adecuada educación sanitaria de la población.”*

En cuanto al principio de promoción de la salud, el artículo 16.1 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública dispone que tal promoción *“incluirá las acciones dirigidas a incrementar los conocimientos y capacidades de los individuos, así como a modificar las condiciones sociales, laborales, ambientales y económicas, con el fin de favorecer su impacto positivo en la salud individual y colectiva”*.

De lo expuesto cabe afirmar que la Comunidad de Madrid tiene competencia para regular las actividades de la Escuela Madrileña de Salud, como parte de la política de la humanización sanitaria desarrollada a través de la Consejería de Sanidad en el ámbito informativo y educativo.

Tercera.- Naturaleza jurídica y rango normativo.

En cuanto a la naturaleza jurídica, el Proyecto de Orden sometido a Informe se centra, principalmente, en regular el desarrollo de las actividades que integran la Escuela Madrileña de Salud, desde una perspectiva *ad intra*, esto es, focalizando la



atención en la vertiente organizativa y de actuación interna de la propia Consejería de Sanidad.

Esta aseveración podría conducirnos a considerar que nos encontramos ante una disposición netamente organizativa.

Ahora bien, el Proyecto contiene determinaciones que trascienden del ámbito interno de la Administración, que nos permitirían afirmar su carácter *ad extra*, como son las previsiones relativas a la participación de asociaciones de pacientes y “*otras personas externas a la Consejería*” en los grupos técnicos (artículo 9); o de plataformas de organizaciones de pacientes o asociaciones de pacientes en la Comisión de Seguimiento (artículo 16).

En este sentido, podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 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)".

Inciendo en esta idea, la STS de 6 de abril de 2004 (rec. casación 4004/01) declara que:

"(...) Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley.

La sentencia de 14 de octubre de 1997 resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquélla que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996, afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que



un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados (...).".

La más reciente Sentencia del Tribunal Supremo 1719/2019 de 12 diciembre, ahonda en la posible incidencia externa de normas de carácter organizativo, advirtiendo a tal efecto sobre la preceptiva realización del trámite de audiencia -trámite que, como tendremos ocasión de analizar posteriormente, se ha materializado en el presente caso-. Así, señala:

"Ahora bien, aunque en la elaboración de las disposiciones generales de carácter organizativo puede prescindirse de ese trámite de audiencia, la interpretación que de tal excepción a la regla general ha venido realizando nuestra jurisprudencia, nos obliga a indagar sobre la naturaleza, incidencia y efectos que produce la disposición general impugnada respecto de los sindicatos. Dicho de otro modo, debemos determinar la trascendencia que tiene dicha norma reglamentaria, si es sólo interna, o si también se proyecta sobre los intereses legítimos de los ciudadanos y de las organizaciones que los representan.

En este sentido, la Sentencia de 27 de mayo de 2002 (recurso de casación nº 666/1996) afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa, no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando (trámite de audiencia) si se produce la afectación de intereses en los términos indicados.

(...) De manera que, como antes señalamos, tal distinción no resulta sin más aplicable, con carácter automático, para determinar si debe o no darse audiencia previa. Debe determinarse antes si aquellos reglamentos, aún siendo organizativos, deben ser objeto de audiencia por afectar a intereses legítimos legalmente representados por determinadas entidades, toda vez que debe tomarse en consideración si se produce



esa incidencia sobre los derechos e intereses de los ciudadanos en cuanto integrados en una estructura, de tal manera que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye, sin más, aunque lo hará en la mayoría de los casos, el cumplimiento del trámite de audiencia que examinamos. Al menos, a lo que obliga es a la Administración a señalar que se trata de una norma de carácter organizativo, pero sobre todo a razonar y justificar que dicha norma no tiene incidencia o trascendencia sobre los intereses de los ciudadanos y las organizaciones que los representan” (el subrayado es nuestro).

Pese al prevalente carácter organizativo del texto sometido a consulta, según venimos indicando, la proyección de efectos *ad extra* también se vislumbra en otros preceptos del Proyecto, como el artículo 10, en tanto referido a las “consultas” que pueden formular los ciudadanos, el artículo 11, relativo a “la colaboración con centros sanitarios y con otras personas y entidades”, o el artículo 12, que se refiere a la “Participación en ámbitos de encuentro e intercambio de actuaciones análogas de otras instituciones y entidades”.

Por otro lado, sobre la cuestión del rango normativo, la articulación jurídica proyecta realizarse por medio de Orden de la Consejería de Sanidad.

En este punto, debemos recordar la doctrina establecida por esta Abogacía General en cuanto al rango normativo de las órdenes de los Consejeros, pudiendo citar, a este respecto, el Informe de 19 de junio de 2020, emitido por el Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad:

“Como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno -el Estatuto de Autonomía de la



Comunidad de Madrid, reconoce la potestad reglamentaria originaria al Gobierno de la Comunidad de Madrid (ex art 22. EA) y del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983)-.

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

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que "(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares".

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

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

Por otro lado, el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de julio de 1999, señala que los Ministros (y lo mismo puede extrapolarse a los Consejeros) "pueden dictar Reglamentos independientes ad intra, esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta



categoría los que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquélla y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que los reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general". En el mismo sentido, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1997."

Como se desprende del Informe extractado, los Consejeros de la Comunidad de Madrid quedan facultados para dictar reglamentos independientes *ad intra*, en los que se prevea la integración de determinados administrados en la organización administrativa, como podría ser el caso de la participación de asociaciones de pacientes, u otras personas físicas o jurídicas, en los grupos técnicos o en la Comisión de Seguimiento, a que se refiere el Proyecto objeto de exégesis.

No puede obviarse, por otro lado, que el artículo 29 de la LOSCM -cuyo tenor hemos reproducido *ut supra* al analizar la normativa en que se enmarca este Proyecto- atribuye a la "*autoridad sanitaria*" la función de velar por el derecho de los ciudadanos a recibir información sanitaria en los términos señalados en dicho precepto, siendo así que tal condición ("*autoridad sanitaria*") se residencia en el titular de la Consejería de Sanidad ex artículo 9.1.a) y 12 de la LOSCM.

Al respecto, urge traer a colación lo prevenido en el artículo 50.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, según el cual: "*Adoptarán igualmente la forma de «Orden» las disposiciones y resoluciones de los Consejeros en el ejercicio de sus competencias*".

Por mor de lo expuesto, entendemos jurídicamente válida la articulación del Proyecto a través de Orden de la Consejería de Sanidad.

Cuarta.- Tramitación.

El 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, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el día 25 de marzo de 2021, viene a establecer, según su propia parte expositiva, 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.

Según su disposición transitoria única, *“los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*, situación en la que se encuentra el Proyecto ahora analizado, toda vez que el inicio de su tramitación es previo al 26 de marzo de 2021, fecha del comienzo de la vigencia del Decreto 52/2021, ex. disposición final quinta.

Así las cosas, con anterioridad a la nueva norma, en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encontraba regulado, de una manera completa y cerrada, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que estar al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades del Derecho autonómico en la materia. En este sentido se ha pronunciado reiteradamente la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen de 22 de octubre de 2013.

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias aquí aplicable se contiene en el Título VI (artículos 128, 129, 131 y 133) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, en adelante), así como en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley 50/1997), que resultan de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la disposición final segunda de la Ley 1/1983.



A propósito de la aplicación de la Ley 39/2015, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 (Rec. 3628/2016), la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid se ha pronunciado en su Dictamen 263/2018, de 7 de junio, en los siguientes términos:

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio” (el subrayado es nuestro).

Asimismo, debe tenerse presente el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

Igualmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 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 concurren 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”.

Según lo dicho, analizaremos si se ha observado la tramitación debida en este caso.

El Proyecto ha sido elaborado por la Dirección General de Humanización y Atención al Paciente, que resulta así la promotora del Proyecto.

En cumplimiento del artículo 26.3 de la Ley 50/1997, el Proyecto de Orden se acompaña de la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN, en lo sucesivo), en la forma de memoria abreviada, cuyo contenido se adecúa a lo preceptuado por el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

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”*.

Se observa, en este punto, que se han elaborado hasta siete memorias, incorporando, a las sucesivas versiones, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera podemos afirmar que la MAIN cumple con la configuración que de la misma hace 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



hasta culminar con una versión definitiva (*vid.* en este sentido, el Dictamen de la citada Comisión Jurídica Asesora 15/2020, de 23 de enero).

De acuerdo con la MAIN, se ha prescindido del trámite de consulta pública, por mor de lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, al no tener la norma propuesta impacto alguno en la actividad económica, no imponer obligaciones relevantes a los destinatarios, ni regular en su totalidad una materia.

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 de 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 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.

Se acompaña en el expediente el Informe emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997.



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

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

En otro orden de cosas, se ha efectuado el preceptivo trámite de audiencia e información pública, exigido por el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, desde el día 15 de febrero hasta el día 5 de marzo de 2021, habiéndose formulado observaciones tanto por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Madrid, como por la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid.

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 son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (art. 33 del EA).

El Título de la Orden proyectada debería revisarse a fin de ajustarlo a lo establecido en la Directriz 6, indicándose que se trata de un “*Proyecto de Orden*”.

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



En todo caso, se sugiere completar la descripción del marco normativo con el que comienza esta parte expositiva, mediante una alusión a los preceptos estatutarios en los que se fundamenta la competencia de la Comunidad de Madrid en la materia, así como a la normativa estatal aplicable, todo ello en los términos expuestos en la Consideración Jurídica Segunda del presente Informe.

Asimismo, 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.

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, 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”.*

II.- En cuanto a la parte dispositiva, procede valorar ahora si el Proyecto que examinamos se acomoda al ordenamiento jurídico aplicable, centrándonos en



aquellos preceptos merecedores de alguna observación jurídica y bajo la premisa de que nos encontramos ante una norma de índole eminentemente organizativa.

- El artículo 2 recoge el concepto de “*Escuela Madrileña de Salud*”, la cual se define como “*un conjunto integrado de actividades*” de naturaleza educativa.

Esto no obstante, el Plan de Humanización de la Asistencia Sanitaria 2016-2019 no se refiere a la Escuela como “*un conjunto integrado de actividades*”, sino como un “*espacio facilitador de diferentes estrategias proactivas*” (que van desde la canalización de la información veraz para los ciudadanos, a la alfabetización o a la capacitación en autogestión y en autocuidado, potenciando elementos comunes de seguridad y de toma de decisiones informadas compartidas entre pacientes y profesionales sanitarios).

En este sentido, sería recomendable precisar exactamente la naturaleza jurídica de la institución regulada, con indicación expresa de su falta de personalidad jurídica propia, habida cuenta de que el empleo de la denominación de “*Escuela*”, término sobre el que subyace un evidente componente orgánico, puede generar confusión.

En todo caso, se sugiere revisar la conceptualización de la Escuela como un “*conjunto de actividades*”, toda vez que el objeto de la norma radicaría en regular, según se desprende de su propio Título, la actividad de la Escuela Madrileña de Salud o, lo que es lo mismo, la actividad de un “*conjunto integrado de actividades*”, resultando una anáfora con mal encaje respecto de los principios reguladores de la técnica normativa.

En nuestra opinión, la definición actual viene a confundir el concepto de la institución con sus finalidades o resultados, pudiéndose hacer notar que el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, en su Informe de 13 de enero de 2021, ya



propuso redefinir esta figura como una *“iniciativa de participación comunitaria y de aprendizaje compartido dirigida a la ciudadanía como parte de la humanización sanitaria”*; concepto éste, el de *“iniciativa”*, sobre el que también pivota la definición de la Escuela de Salud de Aragón, regulada en la Orden SAN/1744/2017, de 25 de octubre, y cuyo artículo 1 se pronuncia en los siguientes términos:

“1. El objeto de la presente orden es la creación de la Escuela de Salud de Aragón como una iniciativa orientada a incrementar la información, formación y habilidades de pacientes, cuidadores y usuarios para conseguir mejorar los conocimientos sobre la enfermedad y sus cuidados, y fomentar la autonomía y participación en la toma de decisiones.

2. La Escuela de Salud constituye un instrumento del Departamento competente en materia de salud, para una atención integral centrada en la persona a través de una mayor capacitación del paciente y usuario para potenciar la autonomía en sus relaciones con el sistema sanitario.

3. La Escuela de Salud se adscribe a la Dirección General competente en materia de derechos de los usuarios.”

- Por lo que respecta al artículo 8, se sugiere incluir el concreto órgano competente para diseñar los programas que integren las diversas actividades, así como para definir las líneas específicas de actividad.

- En el artículo 9, relativo a los grupos técnicos, se prevé la participación en los mismos de *“asociaciones de pacientes y otras personas externas a la consejería”*.

Respecto de esta previsión, un mayor respeto al principio de seguridad jurídica exigiría precisar tanto el método de selección de las entidades o personas físicas



participantes, como las concretas funciones a desarrollar por las mismas dentro del grupo técnico y, en todo caso, el carácter no retribuido de su intervención.

- Por lo que respecta a la Comisión de Seguimiento, recogida en el artículo 16, se muestra necesario, a nuestro entender, ahondar en el perfilamiento de sus funciones, a efectos de deslindarlas de las propias de los grupos técnicos.

Desde el punto de vista de su composición, sería recomendable reseñar los criterios de selección de los profesionales especialistas contemplados en el apartado 3.d)

Asimismo, respecto de las entidades previstas en el apartado 3.f), se han de detallar los parámetros que permitirían, en su caso, concebir a una asociación o plataforma como “*de mayor implantación*”, en detrimento de las demás.

Convendría clarificar, por otro lado, en qué consistirá la función de “*asesoría*” a que se refiere el apartado 4 de este precepto, advirtiéndose, en cualquier caso, que en su apartado 1 la meritada Comisión se adjetiva como “*de seguimiento y análisis de las actividades que integran la Escuela Madrileña de Salud*”, extremo que, en consecuencia, deberá revisarse a fin de garantizar la debida coherencia interna del texto normativo.

III.- Por lo demás, la parte final del Proyecto consta de una disposición adicional y de una disposición final, las cuales no son merecedoras de reproche jurídico alguno.

Por cuanto antecede, se formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Orden sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las 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

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

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

