A.G.- 62/2026
S.G.C.- 120/2026
S.J.C.S.- 253/2026

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe relativa al **proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la identificación profesional, por código numérico, del personal que realiza funciones de inspección en materia de sanidad en 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 14 de septiembre de 2026, viene acompañada de la siguiente documentación[1]:

- Resolución de la Viceconsejera de Sanidad por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto de decreto por el que se establece un sistema de acreditación para la identificación del personal con funciones de inspección en sanidad y se crea el registro de identificación del personal con funciones de inspección, de 10 de junio de 2025; con su correspondiente Memoria, fechada el día 11 del mismo mes y año.

- Certificado de la Secretaría General del Consejo de Gobierno, de 18 de junio de 2025, por el que se constata que el Consejo de Gobierno, en sesión de ese mismo día, autoriza a la Consejería de Sanidad para la publicación, en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, de la consulta pública relativa al proyecto de decreto.

[1] La enumeración de la documentación sigue el orden derivado de la numeración otorgada por el órgano remisorio.

- Proyecto de decreto (primera versión, sin fechar).

-Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo (primera versión) rubricada por la Directora General de Salud Pública, el día 17 de julio de 2025, y por la Directora General de Inspección y Ordenación Sanitaria, el día 18 de julio de 2025 (MAIN, en lo sucesivo).

- Escrito de la Dirección General de Investigación y Docencia, de 22 de julio de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Escrito de la Secretaría General del Servicio Madrileño de Salud, fechado el día 28 de julio de 2025, en el que se hace constar que, consultadas las direcciones generales del Servicio Madrileño de Salud, no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Escrito del Consejero Delegado de la Agencia de Contratación Sanitaria, de 29 de julio de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Escrito de la Dirección General de Humanización, Atención y Seguridad del Paciente, de 30 de julio de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 29 de julio de 2025.

- Proyecto de decreto (segunda versión, sin fechar).

-MAIN (segunda versión) rubricada por la Directora General de Salud Pública y por la Directora General de Inspección y Ordenación Sanitaria, el día 11 de agosto de 2025.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 18 de agosto de 2025.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 24 de octubre de 2025, complementario del escrito de observaciones de 18 de agosto de 2025.

- Proyecto de decreto (tercera versión, sin fechar).

- MAIN (tercera versión) rubricada por la Directora General de Salud Pública y por la Directora General de Inspección y Ordenación Sanitaria el día 17 de marzo de 2026.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 24 de marzo de 2026.

- Proyecto de decreto (cuarta versión, sin fechar).

- MAIN (cuarta versión) rubricada por la Directora General de Salud Pública, con fecha de 9 de abril de 2026, y por la Directora General de Inspección y Ordenación Sanitaria, el día 10 de abril de 2026.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 13 de abril de 2026.

- Proyecto de decreto (quinta versión, sin fechar).

- MAIN (quinta versión) rubricada por la Directora General de Salud Pública, con fecha de 20 de abril de 2026, y por la Directora General de Inspección y Ordenación Sanitaria, el día 21 de abril de 2026.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 22 de abril de 2026.

- Escrito de la Subdirección General de Programas Sanitarios de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, fechado el día 24 de abril de 2026, por el que se solicita que se justifique con cargo a qué créditos va a ser financiado el desarrollo y mantenimiento de la aplicación informática necesaria para la acreditación electrónica del personal que realiza funciones de inspección, plazo para el desarrollo y puesta en marcha de la aplicación y si existe crédito adecuado y suficiente para hacer frente a los costes derivados de tales actuaciones.

- Memoria económica de impacto presupuestario del proyecto de decreto de la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria, fechada el 6 de mayo de 2026.

- Certificado de la Secretaría de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 7 de mayo de 2026, en el que se hace constar que en la sesión celebrada el día 7 de mayo, se aprueba el informe relativo al proyecto de decreto.

- Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 7 de mayo de 2026.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 7 de mayo de 2026.

- Informe de la Dirección General de Función Pública de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 27 de abril de 2026.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 12 de mayo de 2026.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 6 de mayo de 2026.

- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de 27 de abril de 2026.

- 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 abril de 2026.

- Informe 25/2026, de 6 de mayo, 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 Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 27 de abril de 2026, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al contenido del proyecto de decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 27 de abril de 2026, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto, en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones de la misma.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 4 de mayo de 2026, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al contenido de la norma.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 27 de abril de 2026, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto, en cuanto a su adecuación al orden competencial.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 5 de mayo de 2026, en el que se hace constar que no se formulan observaciones relativas a su adecuación al orden competencial y de atribuciones, si bien formula una sugerencia y adjunta el informe de la Dirección General de Función Pública, de 27 de abril de 2026.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 6 de mayo de 2026, en el que se hace constar 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 4 mayo de 2026, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 24 de abril de 2026, en el que se hace constar que, a la vista de las competencias afectadas, no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

- Proyecto de decreto (sexta versión, sin fechar).

- MAIN (sexta versión) rubricada por la Directora General de Salud Pública, con fecha de 3 de junio de 2026, y por la Directora General de Inspección y Ordenación Sanitaria, el día 4 de junio de 2026.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 16 de junio de 2026.

- Proyecto de decreto (séptima versión, sin fechar).

- MAIN (séptima versión) rubricada por la Directora General de Salud Pública y por la Directora General de Inspección y Ordenación Sanitaria el día 23 de junio de 2026.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 26 de junio de 2026.

- Proyecto de decreto (octava versión, sin fechar).

- MAIN (octava versión) rubricada por la Directora General de Salud Pública y por la Directora General de Inspección y Ordenación Sanitaria el día 30 de junio de 2026.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 1 de julio de 2026.

- Resolución de la Viceconsejera de Sanidad por la que se acuerda la apertura de los trámites de audiencia e información pública sobre el proyecto de decreto, fechada el día 9 de julio de 2026.

- Proyecto de decreto (novena versión, sin fechar).

- MAIN (novena versión) rubricada por la Directora General de Salud Pública, con fecha de 8 de septiembre de 2026, y por la Directora General de Inspección y Ordenación Sanitaria, el día 9 de septiembre de 2026.

- Escrito de alegaciones formuladas en los trámites de audiencia e información pública por doña Paloma Mingoarranz López, con fecha de 30 de julio de 2026.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 11 de septiembre de 2026.

A los anteriores antecedentes, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de decreto sometido a informe (proyecto, en lo sucesivo) tiene por objeto regular el sistema de identificación profesional por código numérico del personal que realiza funciones de inspección en materia de sanidad en la Comunidad de Madrid.

Así, la MAIN enmarca la finalidad del proyecto en los siguientes términos (apartado 2.a)):

> *"En la actualidad el personal inspector se identifica con un carné en el que aparecen su nombre, apellidos y documento nacional de identidad. Para el correcto desarrollo de las labores de inspección y con el fin de facilitar la identificación y garantizar además la protección de la identidad del personal que realiza dichas tareas, se considera conveniente proporcionar un número de identificación profesional, del Carné de identificación profesional y de un Certificado electrónico de empleado público con número de identificación profesional, que acredite su identidad como personal de la Inspección de la consejería con competencia en sanidad.*
>
> *Los objetivos que se persiguen con la norma son:*
>
> *• Regular la acreditación del personal que realiza labores de inspección mediante una identificación profesional por código numérico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 140.2 de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid.*
>
> *• Salvaguardar la identidad del personal de la administración que realice funciones de inspección en la consejería con competencias en sanidad.*
>
> *• Crear el número de identificación profesional por código numérico, que permita la emisión de un certificado electrónico de empleado público con número de identificación profesional (certificado con seudónimo).*
>
> *• Reglamentar la emisión del Carné de identificación profesional, en su formato digital y físico, expedido a tal efecto, para incorporar el número de identificación profesional, como documento identificativo del personal que realiza funciones de inspección."*.

Desde el punto de vista de su estructura, el proyecto que se recibe para informe consta de una parte expositiva, de una parte dispositiva estructurada en seis artículos, así como de una parte final compuesta por dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales. El proyecto consta, además, de un anexo.

En cuanto al contenido del articulado, el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 11 de septiembre de 2026, lo sintetiza así:

> *"En el artículo 1 se recoge el objeto de la norma. En el 2 su ámbito de aplicación. En el artículo 3 se prevé la definición, el formato, y otras cuestiones relacionadas con el número de identificación personal. El artículo 4 regula el carné de identificación profesional. El artículo 5 contempla las actas de inspección, informes y documentos. El artículo 6 contiene las previsiones relacionadas con la protección de datos personales. La disposición adicional primera prevé la identificación de funcionarios sustitutos con destino en los mataderos de la Comunidad de Madrid. La disposición adicional segunda se encarga de la regulación del personal con funciones de inspección con anterioridad a la entrada en vigor del decreto. La disposición final primera prevé la habilitación normativa, y por último la disposición final segunda la entrada en vigor de la norma".*

Por lo demás, en el anexo se establece, según expresa la MAIN, "*el formato del carné de identificación profesional, tanto en su anverso como en su reverso*" (apartado 2.10).

SEGUNDA.- MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

La determinación del marco competencial aplicable debe partir necesariamente de lo dispuesto en la Constitución Española. Así, el artículo 149.1.16ª CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de "*bases y coordinación general de la sanidad*".

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), establece en su artículo 27.2 y 4 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 de la sanidad y, además, del régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid, así como del régimen estatutario de sus funcionarios.

En particular, la cobertura legal inmediata del proyecto radica en la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (Ley 12/2001, en adelante), cuyo artículo 140.2 ostenta la siguiente literalidad: " *el personal al servicio de las Administraciones públicas que desarrolle las funciones de inspección, debidamente acreditado mediante identificación profesional por código numérico, podrá realizar cuantas actuaciones se requieran para el cumplimiento de la función inspectora, y en especial:*

a) Entrar libremente en cualquier dependencia del centro o establecimiento sujeto a esta Ley, sin necesidad de previa notificación.

b) Proceder a las pruebas, investigaciones o exámenes necesarios para comprobar el cumplimiento de lo previsto en esta Ley y en las normas que se dicten para su desarrollo.

c) Adoptar aquellas medidas cautelares que legalmente les sean atribuidas, para asegurar la efectividad en la protección de la salud, cuando exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente grave para la salud de las personas."

Esta redacción obedece a la reforma introducida por 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, cuya parte expositiva aclara que con la novación del artículo 140 de la Ley 12/2001 se pretende habilitar la acreditación de la condición de autoridad pública del personal con funciones de inspección por un código numérico, en lugar de la filiación del inspector, lo que "*permite garantizar el derecho del administrado a conocer la identidad del funcionario bajo cuya responsabilidad se esté tramitando el procedimiento administrativo, minimizando, a su vez, posibles situaciones de menoscabo de la integridad personal y familiar de estos profesionales.*"

Tal previsión se completa con la habilitación contenida en la disposición final cuarta de la Ley 12/2001, por la que se autoriza al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid para dictar las disposiciones que sean necesarias para la ejecución y desarrollo de la norma.

De lo expuesto cabe afirmar, por tanto, que la Comunidad de Madrid ostenta competencia suficiente para abordar la regulación de la materia objeto del decreto proyectado.

En todo caso, no puede obviarse que el artículo 140.2 de la Ley 12/2001 se integra en un conjunto normativo más amplio que regula las facultades del personal inspector, todas ellas condicionadas a la acreditación de su identidad.

Así, en el plano estatal, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (Ley 14/1986, en adelante), viene a establecer en su artículo 30.1 que los centros y establecimientos sanitarios, así como sus actividades de promoción y publicidad, estarán sometidos a la inspección y control por las administraciones sanitarias competentes; especificando el artículo 31.1 de la Ley 14/1986 lo siguiente:

> *"1. El personal al servicio de las Administraciones Públicas que desarrolle las funciones de inspección, cuando ejerza tales funciones y acreditando si es preciso su identidad, estará autorizado para:*
>
> *a) entrar libremente y sin previa notificación, en cualquier momento, en todo Centro o establecimiento sujeto a esta Ley,*
>
> *b) proceder a las pruebas, investigaciones o exámenes necesarios para comprobar el cumplimiento de esta Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo,*
>
> *c) tomar o sacar muestras, en orden a la comprobación del cumplimiento de lo previsto en esta Ley y en las disposiciones para su desarrollo, y*
>
> *d) realizar cuantas actuaciones sean precisas, en orden al cumplimiento de las funciones de inspección que desarrollen."*

El artículo 108 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, asevera en su apartado 1 que "*corresponde a las Administraciones sanitarias en el ámbito de sus competencias la realización de las inspecciones necesarias para asegurar el cumplimiento de lo previsto en esta ley*"; enumerándose en el apartado 3 los ámbitos en los que el personal que desarrolla funciones de inspección ostenta autorización para actuar, siempre que acredite su identidad.

En el ámbito autonómico, el artículo 50.2 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos, señala que "*el personal que desarrolle las*

funciones de inspección, cuando ejerza tales funciones y acreditando su identidad, tendrá el carácter de Autoridad, y podrá:

a) Entrar libremente y sin previa notificación, en cualquier momento, en todo centro o establecimiento sujeto a esta Ley, sin perjuicio de la necesidad de aportar la correspondiente autorización judicial en los casos en que la Ley lo exija.

b) Proceder a las pruebas, investigaciones o exámenes necesarios para comprobar el cumplimiento de esta Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo.

c) Realizar cuantas actuaciones sean precisas en orden al cumplimiento de las funciones de inspección que desarrollen.

Todo ello sin perjuicio de las garantías establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero."

Y, en fin, de la misma manera, el artículo 48.3 de la Ley 13/2022, de 21 de diciembre, de Ordenación y Atención Farmacéutica de la Comunidad de Madrid, enumera en su ámbito de aplicación las facultades que puede desarrollar el personal que ejerce las funciones de inspección, siempre que acredite su identidad.

TERCERA.- NATURALEZA JURÍDICA Y RANGO NORMATIVO.

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, habiéndose consolidado igualmente en otros órganos judiciales, pudiéndose citar, a título de ejemplo paradigmático, la Sentencia 11/2026, de 15 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, Sala de lo Contencioso-administrativo (rec. 24/2025).

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.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede concluirse que la norma proyectada tiene la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos, atendido el marco jurídico anteriormente expuesto.

Por otro lado, sobre la cuestión del rango normativo, la articulación jurídica proyecta realizarse por medio de decreto del Consejo de Gobierno.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con los artículos 18 y 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), cuyo artículo 1, apartado 2, dispone que *"Las previsiones contenidas en el presente Decreto se aplicarán a los* ***procedimientos de elaboración y tramitación*** *de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos*

legislativos y resto ***de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno*** *o a cualquiera de sus miembros"* (el resaltado es propio).

Prosiguiendo con el examen procedimental, y amén de lo dispuesto en el referido Decreto 52/2021, debe tomarse en consideración lo preceptuado en 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).

El artículo 5, apartados 4 y 5, del Decreto 52/2021, así como el artículo 60 de la Ley 10/2019, contemplan la realización de un trámite de consulta pública en la elaboración de los anteproyectos de leyes y proyectos de disposiciones reglamentarias, con las excepciones que en los mismos se prevén.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos estos preceptos, 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 los apartados 3 y 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y en el apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021, relativos a la materialización del trámite de consulta pública.

En el caso analizado, se ha efectuado tal consulta, constando así en la documentación aportada, y justificándose en la Ficha de Resumen Ejecutivo de la MAIN en los siguientes términos: "*con carácter previo a la elaboración del proyecto de decreto y de conformidad con el artículo 60.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid para permitir la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas y con los artículos 4.2 a) y 5 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, se sustanció el trámite de consulta pública a través del Portal de Transparencia, integrado en la página web www.comunidad.madrid.org, y del Portal de Participación durante el periodo comprendido entre los días 23 de junio de 2025 hasta 11 de julio de 2025, no habiéndose recibido observaciones."*

Expuesto cuanto antecede, cabe reseñar, en este momento, que el proyecto ha sido elaborado por la Dirección General de Salud Pública y por la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria, que resultan así las promotoras del mismo.

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, 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 (...) hasta culminar con una versión definitiva"* (dictámenes 122/2026, de 4 de marzo, 273/2026, de 13 de mayo, 368/2026, de 17 de junio, y 478/2026 , de 22 de julio, 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.

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* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-. Por otro lado, la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, indica, en su artículo 47, que corresponde a la

Comunidad de Madrid acompañar a las memorias del análisis de impacto normativo de los anteproyectos de ley y a los proyectos de disposiciones generales de la Comunidad de Madrid el impacto de la normativa en la infancia, la adolescencia y en la familia.

Se acompaña al 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, siendo incorporado al expediente el informe favorable de la Comisión Permanente de fecha 7 de mayo de 2026.

El informe indicado se emite por la Comisión Permanente del Consejo de Consumo, en uso de la competencia asignada, por el artículo 14.1.a) del Decreto 1/2010, de 14 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/1998 de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid (Decreto 1/2010, en adelante), que se refiere a la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo, y en concreto, a su función de "*Elaborar la propuesta de informe del Consejo sobre las disposiciones de carácter general que se sometan a la consideración del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid",* lo que entendemos obedece a un error de cita del artículo que le asigna la competencia, al concluir expresamente que "*la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, reunida telemáticamente el día 07 de mayo de 2026, valora que el proyecto evaluado tendrá un efecto positivo en los consumidores y usuarios, por lo que INFORMA FAVORABLEMENTE el "Proyecto de Decreto (...)"* y lo recoge debidamente el certificado de la Secretaria de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo, emitido en la misma fecha.

A este respecto cabe significar que el Decreto 1/2010, en su artículo 11, letra g), atribuye al Pleno del Consejo de Consumo la competencia para *"informar preceptivamente las disposiciones normativas de la Comunidad de Madrid que afecten directamente a los consumidores*", disponiendo el artículo 12.1 que "*la comisión permanente ejercerá cuantas funciones le sean delegadas por el Pleno y aquellas otras que le atribuya el Reglamento de Régimen Interno. Asimismo, y por razones de urgencia, podrá adoptar acuerdos en relación con las materias competencia del Pleno y de las comisiones, dando cuenta motivada a aquel en la primera sesión que se celebre".*

En el informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo, salvo error u omisión, no se indica si la función de referencia ha sido delegada por el Pleno, o si nos encontramos ante un supuesto en que se adopta el informe por razón de urgencia, o si se adopta el informe con arreglo a otra competencia de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo reflejada en otra norma (por ejemplo, en el Reglamento de Régimen Interno). Deberá, por tanto, explicitarse cuál es la competencia o delegación de competencias que habilita a la Comisión Permanente del Consejo de Consumo para emitir el correspondiente informe.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Además, se ha recabado informe de la Oficina de Calidad Normativa de la Comunidad de Madrid, el cual fue emitido con fecha de 6 de mayo de 2026, *ex*. artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

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.

En otro orden de cosas, se ha efectuado los preceptivos trámites de audiencia e información pública, exigidos por el artículo 9 del Decreto 52/2021.

En este sentido, y según la MAIN (Ficha de Resumen Ejecutivo), "*se ha sustanciado los trámites de audiencia e información pública, mediante la publicación en el Portal de Transparencia con fecha 10 de julio de 2026, por un plazo desde el 13 al 31 de julio, ambos inclusive, habiéndose recibido una aportación*", habiéndose incorporado al expediente la Resolución de la Viceconsejera de Sanidad por la que se acuerda la apertura de los trámites de audiencia e información pública sobre el proyecto de decreto, fechada el día 9 de julio de 2026. En la MAIN definitiva debería

corregirse la errata apreciada al referirse a "*se ha sustanciado los trámites*", cuando debería decirse "*se han sustanciado los trámites (...)".*

En este sentido, se acompaña el escrito de alegaciones formuladas en los trámites de audiencia e información pública por doña Paloma Mingoarranz López, con fecha de 30 de julio de 2026.

Por otro lado, observamos que la presente propuesta normativa no 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; si bien, la MAIN aclara en su apartado 2.7, y a efectos de lo prevenido en el artículo 3.3 del Decreto 52/2021, que "*el proyecto de decreto que se propone no está incluido en el Plan Normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura (2023-2027), aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 20 de diciembre de 2023.*

Esta falta de previsión se debe a que, tanto por parte de la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria, como por parte de la Dirección General de Salud Pública, se había previsto que esta regulación se llevará a cabo a través de una Orden de la consejera competente en materia de Sanidad.

Tras el análisis jurídico de la naturaleza de la normativa, y en aras de una mayor seguridad jurídica, se ha considerado que la norma que se pretende tramitar supone el desarrollo de alguna de las disposiciones contenidas en la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (en concreto de su artículo 140) y, por tanto, tendría naturaleza ejecutiva, y no organizativa. Además, tendría efectos ad extra, toda vez que va a afectar a terceros sujetos a la inspección."

Finalmente, a propósito de la evaluación *ex post*, conviene traer a colación lo reiteradamente apuntado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 734/2024, de 21 de noviembre, según el cual *"en todo caso, esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación ex post, en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24, de 29 de febrero, o más recientemente, el 722/24, de 14 de noviembre, "**ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro" (***el resaltado es propio).

En términos análogos se pronuncia la meritada Comisión en sus más recientes dictámenes 392/2025, de 21 de julio, 415/2025, de 18 de agosto y 162/2026, de 25 de marzo.

Además, el artículo 60 de la Ley 1/1983, en la redacción dada por 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, incide en esa importancia, al señalar en su apartado 1 que "*la Administración de la Comunidad de Madrid, en los términos que se determinen por decreto del Consejo de Gobierno, revisará periódicamente mediante la evaluación ex post su normativa para adaptarla a los principios de buena regulación, comprobar la medida en que las normas han conseguido los objetivos previstos y evitar restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica, en el marco de lo dispuesto en la legislación básica estatal*".

De ahí que la MAIN proponga en su apartado 2.12 que "(…) *el análisis de los resultados de la aplicación de este decreto se realizará por la Consejería de Sanidad en coordinación con la consejería competente en materia de Coordinación Normativa y con los criterios que fije la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid cada cuatro años tras su entrada en vigor.*

Atendiendo a lo previsto en el artículo 3.5 del citado Decreto 52/2001, de 24 de marzo, la evaluación ex post se iniciará con un trámite de consulta pública que se publicará en el Portal de Transparencia por un período mínimo de quince días hábiles.

El resultado de la evaluación ex post se concretará en un informe elaborado por la consejería competente, que determinará el mantenimiento de la norma o la necesidad de su modificación o derogación.

Este análisis se llevará a cabo a través de aplicaciones informáticas y bases de datos obrantes en las direcciones generales competentes en materia de salud pública y de inspección y ordenación sanitaria, de la Consejería de Sanidad, atendiendo en especial a los siguientes parámetros:

− Número de carnés de identificación profesional emitidos.

− Número de denuncias, reclamaciones, y quejas por incorrecta identificación de los funcionarios que realizan labores de inspección.

− Coste anual del mantenimiento de la aplicación informática".

En relación con esta cuestión, consideramos que el régimen diseñado resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 7.4.e) del Decreto 52/2021, en coherencia con los apartados 4 y 5 del artículo 3 de la misma norma, tras la modificación operada por el Decreto 58/2026, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica 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, para desarrollar la evaluación *ex post* e incorporar un procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de ley -aplicable a la tramitación del decreto proyectado, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria primera-; siendo la literalidad de estos dos últimos apartados la que a continuación se reproduce:

> *"4. Las consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las disposiciones normativas de su ámbito de competencias, en coordinación con la consejería competente en materia de Coordinación Normativa y con los criterios que fije la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid.*
>
> *A estos efectos, cada cuatro años a contar desde su entrada en vigor, las consejerías deberán realizar, como mínimo, una evaluación ex post de las normas de su competencia, salvo que en las disposiciones con rango de ley se establezca otro plazo.*
>
> *No será de aplicación la obligación de realizar la evaluación ex post a las leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid.*
>
> *5. La evaluación ex post se iniciará con un trámite de consulta pública que se publicará en el Portal de Transparencia por un período mínimo de quince días hábiles. No será necesario este trámite de consulta pública en el caso de las disposiciones reglamentarias de carácter meramente organizativo.*
>
> *Cada consejería podrá acumular varias normas, aunque tengan distinto rango normativo, en un único procedimiento de evaluación.*
>
> *El resultado de la evaluación ex post se concretará en un informe elaborado por la consejería competente, que determinará el mantenimiento la norma o la necesidad de su modificación o derogación."*

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 de la Comunidad de Madrid aprobadas por Acuerdo de 18 de febrero de 2026, del Consejo de Gobierno ("*directrices*", en adelante).

I. En cuanto al **título**, observamos que el mismo satisface los criterios establecidos en las directrices 5 y 7, siendo claro, conciso y reflejando, con exactitud y precisión, la materia regulada, de modo que permite hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

Se identifica, por otro lado, de forma correcta, como *"Proyecto de Decreto"*, en consonancia con la directriz 6.

II.- La **parte expositiva** del proyecto se ajusta, con carácter general, a la directriz 16, al hacer referencia a sus antecedentes, objeto, finalidad y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Sin perjuicio de lo anterior, no se identifica explícitamente la competencia autonómica en cuyo ejercicio se pretende dictar la norma, sugiriéndose incorporar una mención al artículo 27.2 y 4 del EACM, en los términos *ut supra* analizados.

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, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada, entre otros, en Dictamen de 18 de enero de 2018, que 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".

En los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021, estela que ha sido seguida por la directriz 16 cuando apunta que "*en la parte expositiva quedará suficientemente justificada la adecuación de la norma a los principios de buena regulación en párrafos independientes. Dicha justificación no debe ser meramente retórica y reproductora de la definición legal*".

En todo caso, la justificación del principio de proporcionalidad resulta tautológica, pues identifica la regulación mínima imprescindible con el propio sistema que se establece, lo que exigiría profundizar en esta cuestión.

Asimismo, en cuanto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ha de indicarse que el proyecto, por sí mismo, no "*garantiza*" el crédito suficiente para su ejecución; siendo preciso reelaborar esta justificación conforme a lo prevenido en el artículo 2.8 del Decreto 52/2021: "*la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*"

Por otra parte, conforme a la directriz 18, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: *"en la tramitación de este decreto se han emitido los informes preceptivos de coordinación y calidad normativa, del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, sobre los análisis de impactos de carácter social, de las Direcciones Generales de Presupuestos, Función Pública y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad y de la Abogacía General".*

En este punto, cabe recordar el criterio mantenido por la Comisión Jurídica Asesora, entre otros, en su Dictamen 303/2025, de 12 de junio de 2025, al propugnar que "*deben destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación y principales informes evacuados, sin que resulte necesario citar todos y cada uno de los informes emitidos en la tramitación de la norma (...)".*

Se observa, en fin, que en la fórmula promulgadora se ha añadido adecuadamente la expresión "*oída/ de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora*", en aplicación de lo señalado en la directriz 19, incluyendo así la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma.

Al margen de lo reseñado, podemos hacer una serie de sugerencias respecto de esta parte expositiva. En primer lugar, debe revisarse la redacción de la segunda frase del párrafo segundo, sugiriéndose como posible redacción alternativa la siguiente: *"Asimismo, el apartado 3 del citado artículo regula las facultades que estará autorizado a realizar el personal al servicio de las Administraciones públicas que desarrolle las funciones de inspección, cuando ejerza tales funciones y acredite su identidad"*.

De igual modo, debe cotejarse la transcripción literal del artículo 31.1.a) de la Ley 14/1986, pues parece omitir el inciso final "*sujeto a esta Ley*".

Por otra parte, en el párrafo noveno, se afirma que la regulación del carné de identificación profesional "*se incluye en el anexo*", a pesar de que tal regulación consta en el artículo 4, quedando reservado el anexo, en puridad, a describir su contenido y formato.

Para cerrar el análisis de esta parte expositiva, ha de recordarse que, según la directriz 3, "*en la redacción de las disposiciones se empleará un lenguaje accesible al ciudadano, de manera clara, precisa y sencilla, conforme a los criterios lingüísticos, gramaticales y ortográficos de la Real Academia Española.*"

En este sentido, se pueden formular las siguientes advertencias: a) procede corregir, en el párrafo segundo, "*así mismo*" por "*asimismo*"; b) en el párrafo quinto, ha de eliminarse el guion entre los términos "*Medidas" y "Especiales*"; c) en los párrafos sexto y vigésimo, los términos *"autoridad"* y *"direcciones generales"* deben consignarse con minúscula inicial; d) en los párrafos noveno y duodécimo, debe justificarse el empleo de mayúsculas en la expresión "*Carné de Identificación Profesional*", máxime cuando en el articulado se emplean minúsculas (esta consideración es extensible al anexo del proyecto); e) en el párrafo undécimo, se sugiere eliminar la tilde de la palabra "*éstos*"; y f) en el párrafo decimosexto, debería realizarse de forma abreviada la cita de la Ley 12/2001, atendiendo a la directriz 59; y g), finalmente, en el párrafo decimoséptimo, "*públicas*" debería escribirse en singular, siguiendo la disposición adicional segunda del Decreto 52/2021, añadida por la disposición adicional segunda del Decreto 58/2026, que señala "*Cualquier referencia hecha en el presente decreto al trámite o a los trámites de audiencia e información públicas, se entenderá realizada a los trámites de audiencia e información pública*".

III.- 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 el punto de vista del ámbito subjetivo de aplicación del proyecto, el **artículo 1** (que define el objeto de la norma) alude genéricamente al "*personal que realiza funciones de inspección*", si bien el artículo 2 acota la mención al "*personal funcionario que realice funciones de inspección en materia de sanidad*", mientras que los artículos 3, 4 y 5 emplean de forma consistente la expresión "*funcionario público*".

Esta falta de armonización terminológica fue advertida en el informe 25/2026, de 6 de mayo, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en cuanto urgía a "*armonizar a lo largo del texto del proyecto de decreto la manera de aludir a los colectivos a los que resulta de aplicación y cuya identificación se realizará a través de código numérico*" (página 7); siendo igualmente coherente con lo indicado en el informe de la Dirección General de Función Pública, de 27 de abril de 2026: "*por coherencia respecto al ámbito de aplicación al que hace alusión el artículo 2, se sugiere se sustituyas las referencias a "empleado público" por "funcionario público, pues sólo a ellos les resulta de aplicación este Decreto, mención que se hace extensiva a cuantas referencias se llevan a cabo a los "empleados públicos" o "personal de la administración" y expresiones análogas. en los distintos preceptos de este Decreto*" (página 4).

Consideramos pertinente, así las cosas, incidir en la necesidad de unificar la terminología empleada a lo largo del proyecto para delimitar su ámbito subjetivo de aplicación, con la finalidad de salvaguardar el principio de seguridad jurídica.

Por otra parte, se aprecia también una discordancia terminológica entre el título de la norma y el precepto analizado, habida cuenta de que el primero se refiere a "*la identificación profesional, por código numérico*", mientras que el artículo 1 contempla como objeto regular "*el sistema de identificación profesional, por código numérico*".

La adición de este término ("*sistema*") en el artículo analizado introduce una divergencia que se sugiere resolver armonizando ambas expresiones.

- Por lo que respecta al **artículo 2** (intitulado "*ámbito de aplicación*"), y al margen de lo ya indicado, debe advertirse, desde un punto de vista netamente formal, la omisión del artículo determinado en el inciso "*las especialidades que para identificación de funcionarios sustitutos*" (donde debería decir "*para la identificación*").

- El **artículo 3**, que aborda el "*número de identificación profesional*", es merecedor de las siguientes consideraciones.

En primer lugar, el apartado 3 de dicho precepto determina el órgano competente para designar los puestos de trabajo con funciones de inspección para los que es necesario que sus titulares cuenten con un número de identificación profesional, *"previo informe del órgano competente en materia de personal de la Consejería"*.

Respecto del inciso entrecomillado, por un lado, resultaría conveniente aclarar a qué consejería se está refiriendo el precepto, por lo que se sugiere aludir a *"la consejería de adscripción"* (o similar), incluyendo además la palabra *"consejería"* con minúscula inicial.

Por otro lado, debe advertirse que en este precepto, relativo al número de identificación profesional, se alude al deber de emisión del referido informe sin mayor especificación, mientras que en el artículo 4, referente al carné de identificación profesional, se requiere el *"informe favorable"* del órgano competente en materia de personal, por lo que resultaría conveniente armonizar la fórmula empleada en ambos casos al determinar el carácter del informe exigible, considerando que, de conformidad con el artículo 80.1 de la Ley 39/2015, *"salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes"*.

En segundo lugar, el párrafo segundo del apartado 5 admite la revelación de la identidad del funcionario inspector a órganos o personas que, entre otros requisitos, "*se encuentren expresamente habilitados por una disposición legal o reglamentaria*".

Esta revelación bien puede entenderse como una comunicación de datos personales en el sentido del artículo 4.2 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la

Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)[2], el cual define el concepto de "*tratamiento*" de la siguiente manera: "*cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización,* ***comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso****, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción*" (el resaltado es nuestro).

En cuanto a la base del tratamiento, y encontrándonos ante una Administración Pública que actúa en el ejercicio de sus funciones, solo podría reconducirse a las letras c) o e) del artículo 6.1 del RGPD, remitiendo el apartado 3 su determinación al Derecho de los Estados miembros:

> *"1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:*
>
> *c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento;*
>
> *(...)*
>
> *e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento;*
>
> *(...)*
>
> *3. La base del tratamiento indicado en el apartado 1, letras c) y e), deberá ser establecida por:*
>
> *a) el Derecho de la Unión, o*
>
> *b) el Derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.*
>
> *(...)".*

A estos efectos, la MAIN no contiene ninguna valoración sobre la admisibilidad de que una norma de rango meramente reglamentario constituya base suficiente para habilitar el acceso a la correspondencia entre el número de identificación profesional y la identidad del funcionario;

[2] RGPD, en lo sucesivo.

a pesar de que el artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, dispone lo siguiente (énfasis añadido): *"1. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679,* ***cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley****, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.*

2. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una ***norma con rango de ley*****.**"

Como se observa, este artículo establece que el tratamiento de datos personales fundado en el cumplimiento de una obligación legal (artículo 6.1.c del RGPD) solo podrá considerarse "*cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley*"; y que el tratamiento fundado en el interés público o ejercicio de poderes públicos (artículo 6.1.e del RGPD) debe derivar igualmente de "*una competencia atribuida por una norma con rango de ley*".

Así las cosas, la inclusión en el precepto objeto de hermenéutica de la consabida referencia a una disposición *"reglamentaria"*, como habilitación suficiente para la revelación de la identidad, parece implicar que el propio proyecto autoriza que otras normas de igual rango reglamentario amparen tal revelación, con la consiguiente afección al principio de reserva de ley.

A la vista de lo indicado, se impone explicar esta cuestión en la MAIN o, en su defecto, circunscribir exclusivamente la habilitación para solicitar la revelación de identidad a disposiciones normativas con rango pertinente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, desde la perspectiva de la técnica normativa, se observa que este apartado 5 contempla dos previsiones de distinta naturaleza (el deber de confidencialidad y el régimen de revelación de la identidad de los funcionarios públicos actuantes).

De esta manera, y sobre la base de la directriz 30, sería recomendable incorporar el contenido del segundo párrafo a un apartado independiente; sin perjuicio de recordar que, según dicha directriz, "*no es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados, pues el exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos*" (esta última indicación es extensible al artículo 4 del proyecto).

En fin, como cuestiones formales, podemos destacar las siguientes: a) en el apartado 3, el inciso final ("*destinado a la asignación del número correspondiente a los funcionarios públicos que realicen funciones de inspección en materia de sanidad en la Comunidad de Madrid*") resulta superfluo; b) en el apartado 4, la expresión "*previo informe de órgano competente en materia de personal de la Consejería*" omite el artículo determinado, siendo la forma correcta la siguiente: "*previo informe del órgano competente*"; c) en ese mismo apartado, la frase "*relativo a la concurrencia en los puestos de características que habilitan para la atribución a su titular de funciones de inspección*", resulta sintácticamente compleja y de difícil comprensión, aconsejándose su simplificación, al tiempo que debería referirse, en plural, a que *"sus titulares cuenten"*, en consonancia con *"los puestos de trabajo"* a los que previamente se ha hecho mención; y d) en el primer párrafo del apartado 5, se sugiere eliminar la coma que separa el sujeto del verbo en "*y demás acciones previstas en este decreto, serán responsables*".

- El **artículo 4** del proyecto contempla la regulación del carné de identificación profesional.

En un primer momento, cabe apreciar que este precepto orilla la obligación del personal inspector de exhibir el carné a los sujetos inspeccionados, a pesar de que el anexo sí recoge dicha obligación (dentro del texto previsto para el reverso del documento) "*de conformidad con el artículo 4.4 del Decreto*".

Se advierte así la anómala situación de que una obligación con efectos frente a terceros queda establecida exclusivamente en un anexo de contenido descriptivo del formato del documento, y por remisión a un apartado que nada dispone al respecto; lo que requiere una corrección.

Por otra parte, el apartado 2 de este precepto condiciona la expedición del carné de identificación profesional a la emisión de un "*informe favorable del órgano competente en materia de personal de la Consejería para el desarrollo de funciones de inspección*".

Como ya hubo ocasión de advertir, esta exigencia de informe "*favorable*" parece contrastar con el contenido del artículo 3.4 del proyecto, donde para la designación de los puestos de trabajo con funciones de inspección (trámite que constituye el presupuesto necesario para la posterior expedición del carné) solo se requiere un "*previo informe*" del mismo órgano, sin calificar su sentido.

A estos efectos, consideramos necesario aclarar la naturaleza de ambos informes y, en su caso, justificar su carácter divergente. Asimismo, cabe valorar si resulta imprescindible duplicar trámites y exigir dos informes diferenciados, como resultaría del proyecto que se informa, o podría limitarse el informe a la designación de los puestos con funciones de inspección para los que resulte necesario que sus titulares cuenten con un número de identificación profesional, ex artículo 3.4, a los que se asignará un carné de identificación profesional -necesario para el ejercicio de sus potestades inspectoras- sin necesidad de nuevo informe.

De mantenerse ambos informes a pesar de su aparente duplicidad, reiteramos lo expuesto a propósito del artículo 3.4 en relación con la referencia al órgano competente en materia de personal de *"la consejería de adscripción".*

El apartado 4, en su párrafo segundo, recoge que "*los centros directivos en los que el personal inspector desarrolle sus funciones revocarán de oficio el carné de identificación (...)".* Al respecto, se señala que sería más adecuado referirse a que los centros directivos *"acordarán la extinción",* al no ajustarse a la revocación de actos prevista en el artículo 109 de la Ley 39/2015, dado que esta situación deriva de la pérdida de validez del carné por la desaparición sobrevenida del presupuesto de hecho que justificó su expedición, como resulta del párrafo primero de este apartado, por lo que se sugiere su reformulación.

Por otro lado, se impone al funcionario la obligación de entregar el carné físico sin fijar plazo alguno, ni prever las consecuencias de su incumplimiento. En este sentido, tratándose de un documento acreditativo de la condición de autoridad (cuya retención indebida podría facilitar potencialmente usos ilegítimos), se sugiere valorar el establecimiento, al menos, de un plazo de

devolución cierto, en coherencia con el criterio seguido en el apartado 5 para las comunicaciones por sustracción, pérdida, destrucción o deterioro del carné.

Además, en este mismo párrafo se exige al funcionario entregar el carné de identificación profesional "*en formato físico*"; pero no establece ninguna previsión para la desactivación del carné expedido en formato digital (que constituye la regla general de expedición conforme al artículo 4.2 del propio proyecto), lo que merecería una explicación.

En fin, el último inciso del párrafo segundo del apartado cuarto debería figurar en un párrafo independiente, siguiendo lo dispuesto por la directriz 25: "*los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea*." Además, la expresión "*en los mismos supuestos indicados*" resulta imprecisa, recomendándose sustituirla por una remisión expresa a los supuestos enumerados en el párrafo (o inciso) anterior.

- El **artículo 5** se intitula "*actas de inspección, informes y documentos",* rúbrica que no refleja el contenido del apartado 1, relativo a la titularidad del certificado electrónico.

En todo caso, y con carácter general, este precepto hace mención al "*certificado de empleado público con número de identificación profesional*", omitiendo el adjetivo "*electrónico*" que sí emplea la parte expositiva del proyecto al referirse a los "*certificados electrónicos de empleado público con número de identificación profesional*"; siendo esta además la denominación utilizada por el artículo 23.1 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante, Real Decreto 203/2021), del que trae causa esta previsión, y cuya literalidad es la siguiente:

> "*1. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 22.3 de este Reglamento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, los prestadores cualificados de servicios de confianza podrán consignar un número de identificación profesional en el certificado electrónico de empleado público, a petición de la Administración en la que presta servicios el empleado o empleada de que se trate, si dicho certificado se va a utilizar en actuaciones que afecten a información clasificada, a la seguridad pública, a la defensa nacional o a otras actuaciones para cuya realización esté legalmente justificado el anonimato. Estos certificados*

se denominarán «certificados electrónicos de empleado público con número de identificación profesional».

2. En el ámbito estatal corresponderá solicitar la consignación de un número de identificación profesional del empleado o empleada público a la persona titular de la Subsecretaría del ministerio o a la persona titular de la Presidencia o de la Dirección del organismo público o entidad de derecho público en el que preste servicios el empleado o empleada público.

3. La Administración solicitante del certificado conservará la documentación acreditativa de la identidad del titular.

4. Los certificados electrónicos de empleado público con número de identificación profesional serán cualificados y se ajustarán a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y la legislación vigente en materia de identidad y firma electrónica y tendrán idéntico uso, capacidad y funcionalidad que el certificado electrónico de empleado público, aunque limitados a las actuaciones que justificaron su emisión.

5. Las autoridades públicas competentes y los órganos judiciales, en el ejercicio de sus funciones y de acuerdo con la normativa vigente, podrán solicitar la revelación de la identidad del titular de un certificado de empleado público con número de identificación profesional mediante petición oficial dirigida a la Administración responsable de su custodia."

En nuestra opinión, la omisión del término "*electrónico*" podría generar confusión sobre la naturaleza del certificado, debiéndose unificar la terminología de este precepto con la del preámbulo y con la de la normativa estatal de referencia, siendo esta consideración trasladable al apartado 3 de la disposición adicional segunda.

Por otra parte, el apartado 1 de este artículo 5 establece que los funcionarios públicos "*podrán ser titulares*" de un certificado "*cuando el desempeño de sus funciones así lo requiera*", configurándose la titularidad del certificado como una posibilidad condicionada al ejercicio efectivo de funciones que lo precisen.

Sin embargo, el apartado 2 dispone que las actas de inspección, informes y demás documentos de control oficial "*deberán ir convenientemente rubricados, mediante certificado de empleado público con número de identificación profesional*", de manera que parece imponer una obligación de

utilización incondicionada, recogiéndose en el apartado 3, la excepcionalidad "*cuando por razones operativas no sea posible la utilización de medios electrónicos"*.

Concurre, así, una aparente contradicción pues si la titularidad del certificado es facultativa y condicionada, no puede exigirse con carácter imperativo su uso.

Esta incoherencia fue detectada durante los trámites de audiencia e información pública, afirmando la MAIN, en contestación a las alegaciones formuladas, que el apartado 2 regula la forma de formalización de los documentos "*en aquellos supuestos en los que tales actuaciones deban emitirse mediante medios electrónicos y el correspondiente certificado resulte procedente*" (página 45 de la MAIN).

Ahora bien, esta explicación no encuentra reflejo en el apartado objeto de exégesis, el cual, como se ha visto, no contiene ninguna modulación de esa índole, sugiriéndose su incorporación a efectos de evitar dudas interpretativas.

Por su parte, el apartado 3 posibilita la rúbrica manual de las actas de inspección, informes y demás documentos de control oficial *"excepcionalmente, cuando por razones operativas no sea posible la utilización de medios electrónicos"*, exclusión que no se encuentra prevista como tal en la normativa en materia de procedimiento administrativo.

En particular, los artículos 43 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y 22 del Real Decreto 203/2021 contemplan la obligación de emplear firma electrónica por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas *"cuando utilice medios electrónicos"*, sin prever ninguna excepción cuando por razones operativas no sea posible.

Por su parte, el artículo 36.1 de la Ley 39/2015 dispone que *"los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia"*.

Así, la obligación de emplear o no sistemas de identificación y firma electrónica dependerá de la naturaleza del acto, pudiendo existir casos en que legalmente se admitan excepciones (e.g.: en los supuestos de levantamiento de actas en inspecciones presenciales fuera de las sedes administrativas), pero no parece jurídicamente apropiado eximir del deber de firmar

electrónicamente determinados actos *"por razones operativas"*, introduciendo un supuesto de excepción al empleo de medios electrónicos no contemplado por la normativa básica estatal.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Para finalizar, desde una óptica gramatical, debe eliminarse, en el segundo apartado, la coma incardinada entre "*rubricados*" y "*mediante*". Asimismo, se sugiere sustituir, en el apartado 2, la expresión "*convenientemente rubricados*" por "*firmados electrónicamente*", por ser esta la terminología propia sobre identidad y firma electrónica, dejando el término "*rubricados"* para la firma manuscrita del apartado 3.

- Pasando al análisis del **artículo 6** ("*protección de datos personales*"), nos encontramos ante un precepto meramente declarativo que contiene una simple remisión a la normativa aplicable en materia de protección de datos personales, pudiéndose hacer notar que la cita al RGPD omite su número oficial (2016/679), lo que ha de ser enmendado al abrigo de la directriz 70.

IV.- Por lo demás, la **parte final** del proyecto consta de dos disposiciones adicionales y de dos disposiciones finales.

- La **disposición adicional primera** se refiere a la identificación de los funcionarios sustitutos con destino en los mataderos de la Comunidad de Madrid.

El apartado 1 de la disposición adicional ordena asignar un número de identificación profesional "*al personal que se encuentre incluido en las listas de espera de funcionarios sustitutos con destino en los mataderos de la Comunidad de Madrid*", es decir, a aspirantes que no ostentan la condición de personal funcionario ni desempeñan función inspectora alguna. Procede advertir que el empleo del término "*personal*" cuando se trata de aspirantes que aún no ostentan esa condición no resulta adecuado, siendo preferible referirse a "*las personas incluidas en las listas de espera*".

La MAIN razona, con ocasión de las alegaciones formuladas durante los trámites de audiencia e información públicas, que esta asignación anticipada responde a necesidades organizativas y operativas derivadas de la naturaleza inmediata de las sustituciones en los mataderos y que permite disponer de todos los instrumentos de identificación desde el momento de la incorporación efectiva al puesto, garantizándose así la continuidad de las funciones de control

oficial (página 48); desarrollando además, en el apartado 10 (páginas 23 a 25), una detallada exposición de la singularidad del colectivo.

Ahora bien, estas explicaciones justifican cumplidamente la existencia de un régimen singular de sustituciones, pero no, de forma suficiente, la anticipación de la asignación del número al momento de la integración en la lista de espera, que es la problemática aquí subyacente.

En consecuencia, sería recomendable que la MAIN ahondara en la justificación de este extremo, desarrollando tanto las razones por las que la asignación del número de identificación profesional debe producirse con anterioridad al nombramiento, como, en particular, por qué no es suficiente que se realice en el momento en que dicho nombramiento tenga lugar, como sucede en el régimen general que contempla el proyecto.

El párrafo segundo de este mismo apartado 1 dispone que las convocatorias deberán prever que los solicitantes aporten la información necesaria para la asignación del número y del carné de identificación profesional.

Este mandato, ajeno al objeto principal de la convocatoria (que es la selección de personal) impone una obligación a terceros comprensiva, entre otros posibles aspectos, de la aportación de una fotografía. Esta exigencia guardaría mal engarce, desde nuestro punto de vista, con la afirmación contenida en el apartado 9 de la MAIN, según la cual el proyecto no impone obligaciones a los ciudadanos y no introduce cargas administrativas.

En todo caso, con independencia de la valoración que merezca esta cuestión, el párrafo analizado debería precisar qué información concreta ha de aportarse, pues su indeterminación no se acomoda plenamente al principio de seguridad jurídica.

Por otro lado, el apartado 2 indica que "*el número de identificación profesional permanecerá invariable durante el tiempo que el personal permanezca en las listas de espera*", lo cual podría resultar admisible, habida cuenta de las singularidades de este colectivo, si bien debería explicarse en la MAIN por qué el criterio general del artículo 3 del proyecto (vinculación del número al puesto de trabajo) no resulta aplicable en este caso.

Para finalizar, y desde una perspectiva formal, cabe afirmar lo siguiente: a) en el apartado 1 han de suprimirse las mayúsculas iniciales en la referencia a la *"dirección general"*, al emplearse como nombre común, y debe eliminarse asimismo la coma entre "*mataderos*" y "*asignará*") en el apartado 3, la referencia al "*carné profesional*" debería reconducirse al "*carné de identificación profesional*", en coherencia terminológica con el resto del proyecto; y, en el apartado 4, sería recomendable suprimir la coma que precede a "*se entenderá".*

- Por lo que respecta a la **disposición adicional segunda**, y en conexión con lo anteriormente señalado, el apartado 1 exige "*previo informe favorable*" del órgano competente en materia de personal de la consejería para la designación de los puestos con funciones de inspección.

Esta exigencia de informe "*favorable*" coincide con la del artículo 4.2 (expedición del carné), pero no con la del artículo 3.4 (designación de puestos en el régimen general), el cual, como se ha visto, solo exige "*previo informe*", sin calificar su sentido.

Se muestra por tanto necesario aclarar o, en su caso, unificar el régimen aplicable a estos supuestos, máxime cuando la disposición adicional segunda regula, en puridad, la misma operación que el artículo 3.4 del proyecto.

Por lo demás, el proyecto entra en vigor, como veremos posteriormente, el día siguiente al de su publicación, si bien la designación de puestos, la asignación de los números y la expedición de los carnés han de producirse dentro del plazo de un mes, sin que se observe ningún tipo de previsión sobre el modo de acreditación de los inspectores durante ese ínterin, ni sobre la validez de los documentos de identificación actualmente en uso, lo que meritaría una reconsideración.

Para finalizar, la remisión del apartado 2 de esta disposición adicional al artículo *"tres*" del proyecto debería reconducirse al "*artículo 4*", por cuanto es este último precepto el que propiamente regula el carné de identificación profesional. Por otro lado, la remisión al artículo debería expresarse en número.

- La **disposición final primera** contiene una habilitación en favor de la persona titular de la consejería con competencias en materia de sanidad para que dicte "*cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo establecido en este decreto*".

A fin de evitar ulteriores dudas interpretativas, y habida cuenta de que la potestad reglamentaria originaria corresponde al Consejo de Gobierno, se aconseja una mayor precisión en la determinación de la habilitación reglamentaria conferida al titular de esta consejería; 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".*

Sobre este particular aspecto, también interesa traer a colación lo que fuera manifestado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 258/2023, de 18 de mayo:

> *"La disposición final primera contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Sanidad apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, disposición que es conforme a lo*

establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones, si bien cabe traer a colación lo señalado en nuestro Dictamen 163/21, de 13 de abril, conforme al cual "en relación con las mencionadas habilitaciones, cabe recordar que la potestad reglamentaria originaria corresponde al Consejo de Gobierno, lo que no significa que sea exclusiva y que por tanto no pueda ser conferida válidamente a otros órganos diferentes [así, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero "(...) 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, por ser originaria (art. 97 C. E.), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares (...)"] y en consecuencia que se pueda habilitar al consejero para su desarrollo y aplicación. Ahora bien, dicha habilitación no puede implicar un abandono de competencias propias, lo que obliga a indagar si el desarrollo reglamentario por el Consejo de Gobierno ha sido suficiente al alcanzar un mínimo razonable de regulación... Entendemos por tanto que, por lo que se refiere a esta cuestión, el desarrollo reglamentario reservado al Consejo de Gobierno por la LRHCM exige un mayor esfuerzo de concreción, al menos de los elementos fundamentales que pueden determinar la elección de una u otra forma de control posterior, de modo que la habilitación al consejero que se contempla en el precepto que analizamos se configure como un complemento de dicha regulación, que como hemos dicho es el ámbito en el que se mueve la potestad reglamentaria de los consejeros, y no como un desarrollo completo de las previsiones que la ley ha reservado a la competencia del Consejo de Gobierno".

- En fin, la **disposición final segunda** prevé que la norma entre en vigor el día siguiente al 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*").

V.- Al margen de las apreciaciones ya realizadas, procede analizar el **anexo** de la futura norma.

Por una parte, el apartado relativo al formato digital aparece numerado como "*2.*" al mismo nivel que los apartados "*1. Anverso*" y "*2. Reverso*" del carné, lo que genera una duplicidad de numeración.

Y, de otro lado, en el apartado 1.a) (quinta línea) debería eliminarse el punto final posterior a "*Comunidad de Madrid*".

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la identificación profesional, por código numérico, del personal que realiza funciones de inspección en materia de sanidad en la Comunidad de Madrid, merece el parecer favorable de esta Abogacía General, una vez sean atendidas las consideraciones esenciales formuladas y sin perjuicio de las restantes observaciones consignadas en este dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

El Letrado-Jefe en el Servicio Jurídico de la la Consejería de Sanidad

Héctor Durán Vicente

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerra

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