

Dictamen n.º: **273/26**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y
Administración Local**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **13.05.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 13 de mayo de 2026, sobre la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto 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, sobre la evaluación ex post y el procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de normas con rango de ley”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 8 de abril de 2026 tuvo entrada en este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo, firmada por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 230/26, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo

con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M.^a Elena López de Ayala Casado, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 13 de mayo de 2026.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, según la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, tiene como objeto *“establecer la obligatoriedad de la evaluación ex post dentro del plazo de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la disposición normativa, al tiempo que determina la pérdida de vigencia de las disposiciones organizativas transcurridos cinco años desde su entrada en vigor, salvo que a raíz de su evaluación se decida mantenerlas. Asimismo, articula un procedimiento especial, en el que se reducen los plazos del procedimiento ordinario, para la tramitación de anteproyectos de ley cuando regulen aspectos concretos de una determinada materia o su simplicidad de formulación lo permita, al igual que sucede con la tramitación en lectura única que prevé el Reglamento de la Asamblea”*.

Para ello, se propone la modificación 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 (Decreto 52/2021, en lo sucesivo).

La norma proyectada se compone de un artículo único, dividido en seis apartados, en el que se modifica el citado decreto, dos disposiciones adicionales, dos transitorias y dos finales.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente administrativo remitido a esta Comisión está constituido por los siguientes documentos.

1. Primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, firmada por la secretaria general técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 19 de noviembre de 2025, y primera versión del proyecto de decreto (documentos n.º 1 y 2).

2. Informe 63/2025 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 21 de noviembre de 2025 (documento n.º 3).

3. Informe de impacto por razón de género, de la directora general de la Mujer, de 24 de noviembre de 2025 (documento n.º 4).

4. Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 24 de noviembre de 2025 (documento n.º 5).

5. Informes de las secretarías generales técnicas de las siguientes consejerías de la Comunidad de Madrid, no formulando observaciones al proyecto: de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 26 de noviembre de 2025 y de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 27 de noviembre de 2025 (documentos n.º 6 y 7).

6. Informes de las secretarías generales técnicas de las siguientes consejerías de la Comunidad de Madrid, formulando observaciones al proyecto: de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 4 de diciembre de 2025, que recoge las observaciones de la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación de 21 de noviembre de 2025, que también se aportan; de la Consejería de Sanidad de 1 de diciembre de 2025, que adjunta observaciones de la Dirección General de Investigación

y Docencia y de la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria, ambas, de 28 de noviembre de 2025; de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 1 de diciembre de 2025, anexando las observaciones de la Dirección General de Urbanismo, emitidas el 27 de noviembre de 2025; de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 3 de diciembre de 2025; de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 3 de diciembre de 2025, acompañadas de las observaciones emitidas por la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios el 26 de noviembre de 2025, por la Dirección General de Función Pública, sin firmar, y por el Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, de 25 de noviembre de 2025; y de la Consejería de Digitalización, de 9 de diciembre de 2025 (documentos: 8, 8.1; 9, 9.1, 9.2; 10, 10.1; 11; 12, 12.1, 12.2. 12.3 y 13).

7. Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno, de 14 de enero de 2026, acreditando que el Consejo de Gobierno queda enterado del proyecto de decreto (documento n.º 14).

8. Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 14 de enero de 2026, por la que se somete a los trámites de audiencia e información pública el proyecto de decreto (documento n.º 15).

9. Segunda versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, firmada por la secretaria general técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 23 de diciembre de 2025, y segunda versión del proyecto de decreto (documentos n.º 16 y 17).

10. Alegaciones realizadas durante los trámites de audiencia e información pública por la *“Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid”* y por el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (BBVA) (documentos n.º 18 y 19).

11. Tercera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, firmada por la secretaria general técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 10 de febrero de 2026, y tercera versión del proyecto de decreto (documentos n.º 20 y 21).

12. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 17 de marzo de 2026 (documento n.º 22).

13.-Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno, de 8 de abril de 2026, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora (documento n.º 23).

14. Cuarta versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, firmada por la secretaria general técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el 18 de marzo de 2026, y cuarta versión del proyecto de decreto (documentos n.º 24 y 25).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, al amparo del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de

Presidencia, Justicia y Administración Local, órgano legitimado para ello, de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA: *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

El presente proyecto, que, como hemos dicho, modifica el Decreto 52/2021, participa de la misma naturaleza de reglamento ejecutivo que el decreto al que viene a modificar, ya que se trata de una disposición de carácter general, dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico, y que viene a desarrollar, según se indica en la MAIN, el artículo 60 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (Ley 1/1983 en lo sucesivo), en 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 (Ley 16/2023 en adelante), norma que habilita para que, mediante decreto, se regule el régimen de evaluación *ex post* de las normas y para que se establezca la vigencia de las disposiciones reglamentarias de carácter organizativo.

Asimismo, articula un procedimiento especial, en el que se reducen los plazos del procedimiento ordinario para la tramitación de determinados anteproyectos de ley, al amparo del artículo 59 de la citada Ley 1/1983, en redacción dada por la Ley 16/2023.

En relación con los reglamentos ejecutivos, hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes, como por ejemplo en el Dictamen 162/26, de 25 de marzo, que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado, o del órgano consultivo autonómico que corresponda, en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así, las sentencias de la Sala de

lo Contencioso-Administrativo de 6 de febrero de 2017 (recurso 1397/2015), de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) y, especialmente, la de 9 de abril de 2019 (recurso 1807/2016), que dispone lo siguiente:

“Conviene hacer hincapié en la singular relevancia de la intervención del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, mediante la emisión de dictamen preceptivo. Tal intervención constituye una garantía de naturaleza preventiva que tiene por objeto asegurar en lo posible el sometimiento de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria a la ley y el Derecho que proclama el artículo 103.1 CE, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración.

De hecho, su función consultiva se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, (...) así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines.

Por consiguiente, la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de una disposición general debe reputarse un vicio sustancial que determina la nulidad de pleno derecho de la disposición general que lo padezca, tal y como ha reiterado nuestra jurisprudencia”.

El Consejo de Estado, en su Dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando «su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así, 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que

actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria».

Por tanto, corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA, dictaminar sobre la disposición reglamentaria proyectada.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

El artículo 149.1.18^a de la Constitución Española establece la competencia exclusiva del Estado en relación con *“el procedimiento administrativo común”*. Ahora bien, como se ha encargado de perfilar la doctrina del Tribunal Constitucional, *“si bien el Estado ostenta competencia exclusiva para establecer el procedimiento administrativo común, (...) el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general”* (STC 15/1989, de 26 de enero).

Como señala el Consejo de Estado, en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril, en relación con el anteproyecto de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC, en adelante):

«la definición del procedimiento administrativo común de la que el Tribunal Constitucional parte para delimitar la extensión de la competencia estatal en la materia se identifica, por tanto, con la noción clásica de este concepto, cuyos nítidos perfiles institucionales impiden extenderlo al procedimiento a través del cual discurre la actividad de la Administración orientada a la producción de normas jurídicas reglamentarias. Es éste un procedimiento especial que no puede equipararse al procedimiento administrativo ni quedar subsumido en él

a efectos de justificar la competencia del Estado para regularlo de forma común y uniforme, máxime cuando las Comunidades Autónomas tienen también reconocida, en términos idénticos al Estado, la función de innovar el ordenamiento jurídico a través de sus propias normas, función ésta que se les reconoce en su condición de entes políticos dotados de autonomía y que, como tal, se encuentra regulada en sus respectivas leyes de Gobierno (...).

La especialidad reconocida por el Tribunal Constitucional a este procedimiento no debe entenderse de tal modo que pueda ser equiparado a los llamados procedimientos administrativos especiales ratione materia, respecto de los cuales se ha admitido que, sin perjuicio de la facultad reconocida a las Comunidades Autónomas para aprobar las normas procedimentales necesarias para garantizar el adecuado ejercicio de sus competencias sobre la materia de que se trate, puede el Estado “establecer normas comunes de procedimiento específicas”, por ejemplo, previendo “la existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos y de audiencia a las Administraciones Públicas en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico” (STC 61/1997, citada por la STC 141/2014). Se trata, por el contrario, de una especialidad referida más bien al reconocimiento de una naturaleza propia y específica, distinta de la que corresponde a los procedimientos administrativos orientados a la aprobación de actos, ya sea el común a todas las Administraciones Públicas, ya los especiales por razón de la materia, que podrán ser regulados por quien ostente competencias sobre ella».

Por otro lado, y como recoge la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) (STC 55/2018, en adelante):

«Las “bases del régimen jurídico de las administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE) pueden tener por objeto la elaboración de reglamentos por

parte de las Comunidades Autónomas. Según ha quedado expuesto, la STC 91/2017, FJ 6, ha reconducido a este título competencial los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011 a la vista de su objeto -“las normas mismas cuya calidad se trata de mejorar, con independencia del procedimiento concreto en que la actividad normativa se materialice”- y de su “escaso contenido normativo”, “que no obstaculiza el desarrollo autonómico de estos principios ni la posibilidad de establecer otros diferentes, ni impide el diseño por parte de las Comunidades Autónomas, en la forma que estimen conveniente, de los procedimientos administrativos especiales conexos con el ejercicio de sus competencias materiales sustantivas”».

De acuerdo con las ideas expuestas, el procedimiento administrativo de elaboración de las disposiciones generales que se articula en la norma proyectada encuentra su encaje en las competencias exclusivas que atribuye a la Comunidad de Madrid el artículo 26.1 Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en materia de “*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*” (apartado 1.1) y “*procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*” (apartado 1.3). Además, debe tenerse en cuenta la competencia prevista en el artículo 27.2 del Estatuto, que dispone que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de “*régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid (...)*”.

Conforme a lo expuesto hasta ahora y en línea con lo expresado, no cabe duda que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para la aprobación de la norma proyectada.

El proyecto de decreto inicial fue analizado profusamente en nuestro Dictamen 106/21, de 2 de marzo, en el que se puso de manifiesto la

conveniencia de regular el procedimiento administrativo de elaboración de reglamentos a través de una ley y no de una norma reglamentaria, tal y como se ha optado tanto en el ordenamiento jurídico estatal como en el de otras comunidades autónomas. Así cabe remitirnos a los artículos 26 y 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; al artículo 28 bis y siguientes de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificados por la reciente Ley 2/2026, de 28 de abril, de simplificación administrativa, mercado abierto y calidad normativa; a los artículos 43 a 45 bis de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía; a los artículos 40 a 44 bis de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia o a los artículos 50 a 53 de la Ley 5/2018, de 22 de noviembre, de Régimen Jurídico del Gobierno, de la Administración y del Sector Público Institucional de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Sin embargo, debemos recordar los términos del meritado dictamen, que atienden a la jurisprudencia expuesta del Tribunal Constitucional:

«la regulación que se proyecta es de tal relevancia que justificaría su inclusión en una norma legal. Sin embargo, se considera que no es obstáculo a la regulación por vía reglamentaria lo dispuesto en el artículo 1.2 de la LPAC cuando señala que “solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”, pues según la STC de 24 de mayo de 2018, de constante cita, dicho artículo así como el

artículo 129.4 de la mencionada ley no son aplicables a la elaboración de proyectos normativos, por lo que “no pueden lógicamente vulnerar la competencia de las Comunidades Autónomas para regular sus procedimientos de elaboración de normas”.

No obstante, debe tenerse en cuenta que dicha potestad reglamentaria en ningún caso puede afectar a aspectos de la regulación respecto a los que se establece la correspondiente reserva de ley, que, en este caso, viene referido a la que consagra el artículo 105.a) de la Constitución Española, que obliga a regular por ley, “la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”.

En este contexto, debemos remitirnos a la citada Ley 16/2023, por la que se dio una nueva redacción a los artículos 59 y 60 de la Ley 1/1983, que dan cobertura al proyecto sometido a examen, en los términos que serán analizados.

Así, el primero de los preceptos citados, referente al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, establece cuanto sigue:

“1. Los anteproyectos de ley, los proyectos de decretos legislativos y de reglamentos de ejecución de las leyes se tramitarán por el procedimiento regulado por decreto del Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo previsto en la normativa básica estatal y en las demás normas con rango de ley que resulten de aplicación. Asimismo, se tramitarán por dicho procedimiento los proyectos de disposiciones de carácter general de la competencia de los consejeros.

2. Los proyectos de reglamentos organizativos se tramitarán por el procedimiento simplificado regulado por decreto del Consejo de Gobierno”.

Por su parte, el artículo 60, referido a la evaluación normativa, dispone que:

“1. 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.

2. En particular, las normas reglamentarias de carácter organizativo, incluidas las que creen y regulen el funcionamiento de órganos colegiados, aprobadas por el Consejo de Gobierno o por sus miembros, tendrán el plazo de vigencia que se determine con carácter general en un decreto de Consejo de Gobierno, transcurrido el cual se entenderán derogadas, indicándolo así en su preámbulo y en la disposición final correspondiente.

Este plazo de vigencia podrá prolongarse cuando el resultado de la evaluación ex post de la norma concluya la necesidad de su mantenimiento. En este caso, se procederá a modificar la indicada disposición final a fin de prolongar su vigencia.

Lo dispuesto en este apartado no será de aplicación a los órganos colegiados que hayan sido creados por una norma con rango de ley”.

De cuanto antecede se infiere que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para la elaboración del texto sometido a dictamen, y que este goza de la suficiente cobertura legal.

La competencia para la aprobación de la norma proyectada corresponde al Consejo de Gobierno, que tiene reconocida genérica y

originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y, a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, en su artículo 21 g), recoge, dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de “*aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros*”.

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, el decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983, y, además, porque tal rango es el que reviste la norma que se pretende modificar mediante el presente proyecto.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el Decreto 52/2021.

También habrá de observarse el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la LPAC, si bien debe destacarse que la STC 55/2018, ya citada, ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de dicha ley, y, en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de

competencias, en los términos del fundamento jurídico 7 b), los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 «*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*» y el primer párrafo de su apartado 4, por cuanto, según determina el supremo intérprete constitucional, tales preceptos no tienen el carácter de normativa básica, debiendo regirse por la normativa autonómica, si la hubiera.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/2021 establece que, durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo.

La propuesta normativa que nos ocupa, según se indica en la MAIN, está incluida en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XIII Legislatura (2023-2027), que prevé la modificación del Decreto 52/2021.

En cuanto a la evaluación *ex post*, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues, para las previstas, debería ser el propio plan el que estableciera cuáles son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación *ex post*.

No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, no contiene ninguna previsión sobre evaluación normativa de las disposiciones que enumera.

En la Memoria se suple dicha omisión, remitiéndose a la evaluación que deba realizarse de acuerdo con la modificación proyectada y *“con los criterios que, en su caso, se fijen en el seno de la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa”*.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2 a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 de la LPAC.

La Memoria recoge que se ha prescindido del indicado trámite *“de conformidad con el artículo 5.4.c), d) y e) del Decreto 52/2021 “toda vez que el proyecto carece de impacto en la actividad económica, no impone obligaciones a los ciudadanos, y regula solo una parte del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas de carácter general”*.

Entendemos que esta justificación no se ajusta totalmente a la realidad, en cuanto el texto proyectado no regula sólo una parte del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas de carácter general, sino que regula uno nuevo, *“el procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de ley”*. Por ello, sin perjuicio de que, con base en la literalidad del artículo 5, apartados 4 y 5, del Decreto 52/2021, se pueda prescindir del trámite de consulta pública, tal justificación debería ser modificada.

El proyecto ha sido elevado al Consejo de Gobierno para su conocimiento, de conformidad con la Instrucción 1/2024, de 23 de abril, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, por la que se establecen los criterios de coordinación para la elevación al Consejo de Gobierno de un informe previo a los trámites de audiencia e información

pública en los proyectos de decreto no sometidos a consulta pública previa.

Consta en el expediente remitido que se ha emitido un informe por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, quedando enterado el Consejo de Gobierno en su reunión de 14 de enero de 2026, tal y como certifica su secretaria general en la misma fecha.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local que ostenta competencias en la materia, conforme a lo establecido en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid. En concreto, se ha promovido por la Secretaría General Técnica, conforme a las competencias “*de estudio, impulso y coordinación de la tramitación de los proyectos de disposiciones normativas en materias propias de la Consejería, así como su elaboración, cuando corresponda*” que le atribuye la letra e) del artículo 25.3 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 (Decreto 229/2023, en lo sucesivo). En este sentido el artículo 1 de dicho decreto atribuye a dicha consejería la competencia en materia de impulso de la reducción de cargas y simplificación entre todas las consejerías.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria, se han elaborado cuatro versiones en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6.2 del Decreto 52/2021 todas ellas por la Secretaría General Técnica. Por orden cronológico, vienen fechadas los días 19 de noviembre y 23 de diciembre de 2025, y 10 de febrero y 18 de marzo de 2026.

De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora, como un proceso continuo, que debe redactarse

desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021), hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, fechada el 18 de marzo de 2026, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como sus objetivos, para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y un análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

En relación con los fines perseguidos con la norma, se alude a la necesidad de *“conocer la eficacia de las normas, revisar sus impactos y la realización de las políticas públicas implicadas, a través de la evaluación ex post, de depurar el ordenamiento jurídico de normas que hayan caído en desuso o que ya hayan cumplido su finalidad y de agilizar la tramitación de determinadas disposiciones normativas por su especial simplicidad”*.

Igualmente se mencionan los impactos de la norma proyectada, conteniendo una referencia al impacto económico, al presupuestario y a los impactos sociales. Así, se señala que el texto no tiene ningún impacto sobre la actividad económica, ni sobre los presupuestos de la Comunidad de Madrid.

En relación con los impactos sociales, cuyo examen exige el artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021, se incluye la mención al impacto por razón de género, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y en el artículo 9.1 del Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales,

exponiendo que se aprecia un impacto neutro, por remisión al informe de la Dirección General de la Mujer, de 24 de noviembre de 2025.

Asimismo, se examina el impacto en la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas y por el artículo 47 de 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. Así, la Memoria indica que el proyecto normativo no genera ningún impacto en la materia, tal y como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe de 24 de noviembre de 2025.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma, recogiendo las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, han emitido informe, como ya señalábamos, la Dirección General de la Mujer y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de acuerdo con el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y en el artículo 25.3 a) del Decreto 229/2023, se ha emitido el informe

63/2025, de coordinación y calidad normativa, con fecha 21 de noviembre de 2025.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, 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 prevé que dichos servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 17 de marzo de 2026, formulando unas observaciones, que, según refiere la última MAIN, han sido atendidas, sin perjuicio de lo que se indicará al analizar el texto proyectado.

Al amparo del artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se han recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid que, salvo por parte de dos de ella, incluyen observaciones.

Debemos puntualizar que no se ha unido al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, que exige con carácter general el artículo 4.2 e) del Decreto 52/2021. No obstante, ello es acorde con la excepción prevista en el artículo 8.5 del mismo decreto que, en casos como el presente, en que el órgano promotor de la norma es la propia secretaría general técnica, considera suficiente *“la actualización de la MAIN, en la que se recogerá un pronunciamiento de la secretaría general técnica sobre la adecuación a la legalidad del proyecto de disposición”*.

Así, el apartado X de la MAIN, bajo el título: “*adecuación a la legalidad*”, concluye que “*el proyecto de decreto se adecua a la legalidad vigente y se han cumplido todos los trámites preceptivos*”.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC, el artículo 16.b) de la LTPCM y el artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas, se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en el expediente que, por Resolución de la Secretaría General Técnica, de 14 de enero de 2026, se sometió a dicho trámite el proyecto de decreto. En la MAIN se especifica que tuvo lugar entre los días 16 de enero y 5 de febrero de 2026.

Han presentado alegaciones el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., y la Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid, explicándose en la Memoria las razones por las cuales no han sido atendidas sus observaciones.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico. Igualmente, cabe tomar en consideración las Directrices de técnica normativa de la Comunidad de Madrid, aprobadas por Acuerdo de 18 de febrero de 2026, del Consejo de Gobierno (en adelante, Acuerdo de 2026).

En primer término, hemos de detenernos en el título del texto proyectado, que según se refiere, se trata de un proyecto de decreto *“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”*.

Consideramos que, en líneas generales, da cumplimiento a lo dispuesto en las directrices 7 y 82 del Acuerdo de 2026, en cuanto recoge la denominación de la disposición modificada y alude al contenido esencial de la modificación, de modo que permite conocer la materia regulada.

Entrando ya en el análisis del proyecto, recordar que consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, integrada por un artículo, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

La parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 14, en cuanto describe y clarifica su contenido y su finalidad, destacando las novedades incorporadas por la norma y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, del modo previsto en las directrices 16 y 17.

No obstante, justifica el procedimiento que se incorpora en el hecho de que *“el Reglamento de la Asamblea de Madrid regula en sus artículos 167 a 170 la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley en lectura única. Se trata de un procedimiento especialmente ágil para proyectos o proposiciones de ley cuando su naturaleza o la simplicidad de su formulación así lo aconseje. Sin embargo, este procedimiento de tramitación parlamentaria no tiene su equivalente en el ámbito de la Administración en el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley”*.

Cabe señalar que dicho procedimiento, sin perjuicio de que sirva como inspiración para el proyecto remitido, está previsto para la aprobación de normas, no para su elaboración, por lo que no constituye normativa básica en la materia que deba ser tenida en cuenta en el ejercicio de la potestad reglamentaria, como establece el artículo 59 de la Ley 1/1983. Por tanto, debe suprimirse la referencia a dicho procedimiento.

L parte expositiva también menciona de forma completa los aspectos más relevantes de la tramitación, que, de acuerdo con la directriz 18, son las consultas efectuadas, los principales informes evacuados y los trámites de audiencia e información pública. Como exige la citada directriz, cita entre los principales informes evacuados *“los informes de coordinación y calidad normativa, los de análisis de impactos de carácter social, los informes de órganos consultivos de participación o de otras administraciones o entidades públicas y el de la Abogacía General”*.

Asimismo, de conformidad con el artículo 129 de la LPAC, la parte expositiva justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficiencia y transparencia.

Finalmente incorpora la fórmula aprobatoria del modo indicado en la directriz 19.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, consta de un único artículo, que modifica el Decreto 52/2021, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

El artículo único se subdivide en seis apartados, referidos, cada uno de ellos, a los preceptos del Decreto 52/2021 que resultan modificados o a aquellos incluidos como novedad en el texto: artículos 3, 6.1, 7, 9, y 11 bis (que se introduce nuevo) y la disposición adicional segunda. Ello de

acuerdo con las directrices 85 y 86 del Acuerdo de 2026, la última de las cuales distingue “*dos estilos de las disposiciones modificativas*”, el de regulación y el de sustitución, habiéndose optado por la primera posibilidad.

El apartado uno del artículo único da nueva redacción a los apartados tres y cuatro del artículo 3 del Decreto 52/2021, y añade tres nuevos apartados.

El apartado tres exigía que en la MAIN se indicara si la norma debía someterse a evaluación *ex post*. Dado que la evaluación *ex post* se establece con carácter obligatorio, salvo en las leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, se suprime dicho inciso en el primer párrafo de este precepto.

En la MAIN se fundamenta esta excepción en el hecho de que dichas leyes son evaluadas anualmente a través de los mecanismos de control de la ejecución presupuestaria, justificación que se estima satisfactoria.

La necesidad de la evaluación *ex post* de las normas ha sido destacada por esta Comisión Jurídica Asesora en diversos dictámenes (entre otros, el Dictamen 488/21, de 5 de octubre), al igual que por el Consejo de Estado, cuyo Dictamen 468/2020, de 20 de octubre, destaca dos finalidades de la evaluación *ex post*: “*una ligada al principio de eficacia recogido en el artículo 103 de la Constitución, y otra ligada a la necesidad de transparencia*”.

La doctrina ha ofrecido diversas acepciones de este concepto. Entre las funciones, se señala que favorece la regulación inteligente, el aprendizaje regulatorio, la dación de cuentas y la asunción de responsabilidades. En otros casos, se destaca su utilidad desde un punto de vista tanto jurídico como político. Igualmente es fomentada por la Comisión Europea, la OCDE y el Tribunal de Cuentas Europeo. La primera

de ellas ha publicado las Directrices de Buena Regulación de 2021 y la caja de Herramientas para la Buena Regulación, puesta al día en 2023. La propia MAIN apunta, como fines de la evaluación *ex post*, “conocer la realización de las políticas públicas implicadas” y cita la exposición de motivos de la Ley 16/2023, según la cual, la evaluación *ex post*, como fase determinante del procedimiento normativo, “*redundará en una mayor rendición de cuentas en la labor legislativa de los poderes públicos y en una mayor calidad del ordenamiento jurídico autonómico*”.

En consecuencia, con la modificación proyectada se da cumplimiento al artículo 60 de la Ley 1/1983.

El apartado cuatro se refiere al órgano encargado de la evaluación *ex post* de las normas y al plazo en que debe realizarse, y menciona la excepción ya citada en cuanto a la necesidad de la evaluación *ex post*.

Así, el primer párrafo determina que “*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*”.

Ello es acorde con las competencias que a la citada Comisión le atribuye el artículo 35 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (Ley 11/2022, en adelante), ya recogidas en el vigente artículo 13 del Decreto 52/2021.

No obstante, dado que la modificación del artículo 60 de la Ley 1/1983 se justifica en la Ley 16/2023 en la necesidad de “*avanzar en la implantación de la evaluación ex post hasta convertirla en una fase determinante del procedimiento normativo*” y que, por otro lado, el citado

artículo 35 de la Ley 11/2022 permite que la comisión formule “*propuestas normativas correspondientes*”, se advierte que los criterios generales de la evaluación *ex post* podrían incluirse en el texto del proyecto, de modo análogo a lo que, en el Estado, dispone al artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. Todo ello, sin perjuicio de los criterios de la evaluación *ex post* que, por su especificidad, puedan incluirse en cada norma.

El segundo párrafo de este apartado se ocupa del plazo para la realización de la evaluación *ex post* de las normas: a los cuatro años de su entrada en vigor, salvo que en las disposiciones con rango de ley se establezca otro plazo.

Respecto al plazo anual que se preveía en el proyecto de la LPAC, el Consejo de Estado, en el meritado Dictamen 275/2015, de 29 de abril, al igual que en el Dictamen 215/2010, que cita, considera que dicho plazo es poco realista y entraña el riesgo de privar de auténtica utilidad a tales actuaciones. Por consiguiente, la evaluación a los cuatro años podría considerarse adecuada, salvo que la materia exigiera un análisis antes del transcurso de dicho plazo, aunque no lo prevea ninguna ley -única excepción prevista. Se recomienda incorporar alguna otra excepción por este motivo.

Del texto proyectado parece colegirse que sólo se exige una evaluación, antes de que finalice el plazo de cuatro años y a contar desde la entrada en vigor de las normas, pero no se contempla qué ocurre una vez transcurra este período. El tenor literal del artículo 60.1 de la Ley 1/1983 se refiere a la revisión periódica de la normativa vigente, de modo que se debería modificar la redacción proyectada, al amparo de dicho precepto.

Concluido el análisis de los apartados del artículo 3 del Decreto 52/2021 que se modifican, analizaremos los tres apartados que se adicionan.

El apartado 5 se refiere a los trámites exigidos para la evaluación *ex post* de las normas.

Se establece un trámite de consulta pública, salvo para las disposiciones de carácter meramente organizativo. Es loable dicho trámite, en cuanto la evaluación *ex post* de la norma debe ser multidisciplinar, según reiterada doctrina. Con la consulta pública se fomenta la participación ciudadana y se facilita el estudio de la norma, desde distintos enfoques, lo que podría favorecer el examen de su eficacia y eficiencia.

Finaliza este apartado especificando que el resultado de la evaluación *ex post* se concretará en un informe, pero, salvo en el caso de la evaluación *ex post* de normas organizativas, no se ha determinado el alcance y consecuencias del informe emitido. Por ello, se sugiere que se valore incluir la trascendencia y repercusión de la evaluación *ex post* de las normas, en aras de dar cumplimiento real al mandato que impone el artículo 60.1 de la Ley 1/1983, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley 16/2023, que lo modifica, según la cual, como se ha transcrito, se persigue *“avanzar en la implantación de la evaluación ex post hasta convertirla en una fase determinante del procedimiento normativo. Ello redundará en una mayor rendición de cuentas en la labor legislativa de los poderes públicos y en una mayor calidad del ordenamiento jurídico autonómico”*.

El nuevo apartado 6 de este precepto prevé la pérdida de vigencia de las disposiciones reglamentarias de carácter meramente organizativo y de aquellas en las que se regule la organización y funcionamiento de los órganos colegiados, *“una vez transcurrido el plazo de cinco años desde su*

entrada en vigor, salvo que, como resultado de su evaluación ex post, se considere necesario su mantenimiento. En todo caso, para que opere la pérdida de vigencia, será necesario que en el preámbulo y en la disposición final correspondiente de la norma se indique expresamente”.

La derogación *ex ante* de las normas jurídicas (conocida como “*sunset*”) se justifica en la MAIN como una práctica común del derecho anglosajón. No obstante, el derecho continental al que pertenece nuestro ordenamiento jurídico, y, en particular, el artículo 2 del Código Civil recoge como principio básico que *“las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que, en la ley nueva sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado”.*

Tal regulación -fijación generalizada de un plazo de vigencia de cinco años-, aunque amparada en el artículo 60 de la LPAC, sólo puede aplicarse si cada norma establece una previsión al respecto en los términos que recoge el texto proyectado. Con tales premisas, es preciso evaluar el alcance del artículo proyectado.

Así, debemos señalar que no se prevé con claridad la posibilidad de fijar plazos distintos de vigencia de los órganos colegiados superior o inferior a cinco años: *“Las disposiciones reglamentarias de carácter meramente organizativo y aquellas en las que se regule la organización y funcionamiento de los órganos colegiados, perderán su vigencia, una vez transcurrido el plazo de cinco años desde su entrada en vigor (...)”.*

En este sentido, el artículo 60.1 de la Ley 1/1983 permite que mediante decreto se determine, *“con carácter general”*, un plazo de vigencia de los órganos colegiados, previsión esta que no se ha incluido en el texto proyectado, de modo que, para evitar dudas interpretativas, se recomienda indicar que el establecimiento de tal plazo sólo constituye una regla *“de*

carácter general”, pudiendo determinar cada norma un plazo superior o inferior.

De hecho, en el ordenamiento jurídico podemos observar la existencia de órganos vigentes durante un período inferior, supuesto que obedece a causas concretas, como es el caso de aquellos órganos creados para conmemoraciones históricas. Dado que la pérdida de vigencia de los órganos colegiados ha de estar prevista en la norma correspondiente para que sea operativa, sería preciso determinar si la extinción de órganos colegiados de duración inferior a cuatro años -plazo de obligada realización de la evaluación *ex post* de las normas- también exigiría la realización de una evaluación *ex post*, o aquella podría producirse de forma automática.

Finaliza el artículo 3 con la inclusión en el texto original del decreto de un nuevo apartado 7, estableciendo excepciones a la derogación prefijada de disposiciones reglamentarias de carácter organizativo, de conformidad con la excepción prevista en el propio artículo 60.2 de la Ley 1/1983, (órganos colegiados creados por una norma con rango de ley) añadiendo dos supuestos no incluidos en dicha ley: el caso de que la disposición reglamentaria contenga una regulación que exceda del carácter meramente organizativo, y los decretos de estructura orgánica.

El apartado dos del artículo único modifica la letra i) del artículo 6.1 del Decreto 52/2021, referido a la MAIN, imponiendo que describa la forma en la que se realizará la evaluación *ex post*, “*que deberá realizarse con sujeción a lo señalado en los apartados 4 y 5 del artículo 3*”.

Se recomienda que se valore la inclusión en la propia MAIN de los aspectos que habrán de ser evaluados en dicho trámite, con objeto de que realmente se conozca la eficacia de la norma que vaya a ser aprobada, lo cual resulta coherente con la finalidad de dicha evaluación, sin perjuicio de que tales aspectos puedan ser incluidos en cada norma.

Esta observación es aplicable a la disposición transitoria primera.

El apartado tres del artículo único modifica la letra e) del artículo 7.4 del Decreto 52/2021, en relación con la Memoria extendida del Análisis de Impacto Normativo, con objeto de que en la evaluación *ex post* de las normas se atiendan las previsiones introducidas en el texto proyectado, siendo de aplicación lo señalado anteriormente.

El apartado cuatro, por su parte, añade un nuevo apartado al artículo 9, con el siguiente tenor: *“Con carácter previo a la sustanciación de los trámites de audiencia e información pública, la consejería proponente deberá informar al Consejo de Gobierno, en el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de ley en los que se haya prescindido de la realización del trámite de consulta pública”*.

El apartado cinco incorpora un nuevo artículo 11 bis, que regula un procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de ley. Como hemos indicado, procede examinar si la regulación de este procedimiento respeta la normativa básica de los procedimientos normativos, por cuanto reduce al mínimo los plazos previstos para los diferentes trámites.

Como consideración preliminar, cabe recordar la doctrina del Consejo de Estado relativa a la tramitación de urgencia de los procedimientos normativos. Por todos, nos remitimos al Dictamen 215/2016, de 19 de marzo:

“Una vez más ha de insistirse en el carácter disfuncional que la declaración de urgencia puede tener sobre la tramitación de los procedimientos normativos, sobre los informes recabados, e incluso sobre su misma emisión, como también sobre la virtualidad de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de reglamentos, a la que se refiere el artículo 133 de la Ley 39/2015. Por

tanto, a la vez que perjudican la garantía de la mayor calidad del proyecto de que en cada caso se trate, dificultan la participación efectiva de los ciudadanos en el procedimiento normativo de referencia (cuyo valor constitucional queda reflejado tanto en el artículo 9 como en el 105 de la Constitución).

En suma, entiende el Consejo de Estado que en el presente caso no está justificada en el expediente la urgencia con que se recaba la emisión del presente dictamen. Sin perjuicio de ello, se emite este atendiendo al principio de celeridad que informa la actuación del Consejo de Estado y que aplica habitualmente en función de las circunstancias concurrentes y, en particular, en las consultas relativas a proyectos normativos que se le someten en consulta; sin perjuicio de ello, advierte que ha de evitarse la declaración acrítica de la urgencia en la tramitación de las iniciativas normativas y en la solicitud del dictamen del Consejo de Estado, dado el perjuicio que ello puede entrañar tanto para la calidad del proyecto como para la efectividad de la participación ciudadana”.

En el mismo sentido se ha pronunciado con anterioridad esta Comisión Jurídica Asesora. Así, cabe remitirnos al Dictamen 415/25, de 18 de agosto, que transcribe parcialmente el Dictamen 779/2009, de 21 de mayo, del Consejo de Estado, y señala que:

«(...) Es importante elevar al gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia -si no necesidad- de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia. Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:

- Las declaraciones de urgencia se suelen producir -según acredita una simple verificación estadística- en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.

- No es insólito que la declaración final de urgencia recaiga en expedientes que ha experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior, ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes.

- Es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se traslada al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa.

Ese carácter excepcional y la necesidad de constatación de su motivación es recordada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 11 de noviembre de 2021 (Rec. 928/2020), diciendo: “Es precisamente dicho carácter excepcional o extraordinario de la tramitación urgente el que exige la constatación de una explicación explícita que permita averiguar y verificar cuales son las razones que han llevado a la utilización de esta forma de tramitar una iniciativa normativa, pues son dichas razones las que permiten sustentar la disminución de los días de tramitación y la eliminación en su caso de la consulta pública”.

Cabe recordar que, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, los plazos de tramitación de los proyectos normativos son especialmente breves tras la reforma operada por 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, lo que hace que la tramitación por vía de urgencia obligue a emitir los informes por los distintos intervinientes en un plazo excesivamente reducido, lo que puede redundar en la calidad normativa de esta Administración y en una posible vulneración del derecho a la audiencia e información pública».

Sentado lo anterior, debemos observar, en primer lugar, que se permite la tramitación, a través de este procedimiento, de los anteproyectos de ley *“cuando regulen aspectos concretos de una determinada materia o cuando su simplicidad de formulación lo permita”*.

Estos términos, aunque modificados parcialmente tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, siguen admitiendo un alto grado de subjetividad en su apreciación, no existiendo parámetros objetivos que permitan delimitar con suficiente precisión su alcance, quedando su determinación a expensas del juicio valorativo de cada consejería y sin que pueda conocerse con claridad cuáles son los supuestos en que puede seguirse la tramitación regulada en este precepto.

Cabe traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo 1358/2012, de 13 de marzo (recurso de casación 198/2007), que, citando sentencias previas del mismo tribunal (de 24 de mayo de 2005, 16 de julio de 2008, 15 de junio de 2010 y 12 de abril de 2011 (recursos 2623/2003, 7790/2004, 240/2007 y 1809/2008), admite la *“utilización en las disposiciones reglamentarias de conceptos jurídicos indeterminados, con el límite de que su concreción sea factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, suponiendo, en definitiva, una técnica de expresión normativa admisible en cuanto respeta en grado suficiente el principio de seguridad jurídica, pues mediante una labor de reducción de conceptos utilizados y apreciación de las circunstancias concurrentes, habitual en la técnica jurídica, puede resolverse en cada caso si concurre o no el supuesto determinante según la previsión de la Ordenanza de la procedencia o no de otorgar o no la autorización o licencia necesaria para el desarrollo, en condiciones socialmente aceptables de una determinada actividad”*.

El Consejo de Estado, en diversas ocasiones, ha recomendado concretar los conceptos indeterminados, con el fin de evitar dudas interpretativas. Así, podemos remitirnos al Dictamen 358/2013, de 27 de

junio, que versa sobre un anteproyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, del Código Penal.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 44/2023, de 9 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 4523/2010) define el principio de seguridad jurídica, previsto en el artículo 9.3 de la Constitución Española, «*como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4); así como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). De manera que “sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 5; 84/2008, de 21 de julio, FJ 8, 90/2009, de 20 de abril, FJ 4; 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9)».*

En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2026, de 25 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 1843/2025), también define la seguridad jurídica como «*la certeza de la norma que hace previsibles los resultados de su aplicación. Sendos aspectos -certeza y previsibilidad- se encuentran íntimamente vinculados. Muestran las dos vertientes objetiva-subjetiva, definitorias de la seguridad jurídica, que aparecen reflejadas en la doctrina del Tribunal Constitucional, cuando afirma que la seguridad jurídica debe ser entendida desde un plano objetivo como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1); pero además,*

desde una perspectiva subjetiva como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” [(STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5) (STC 106/2022, de 13 de septiembre, FJ 5 b)]”.

Aplicando lo expuesto al caso que nos ocupa, entendemos que los conceptos jurídicos indeterminados empleados resultan incompatibles con el principio de seguridad jurídica, pues no se puede obviar el procedimiento ordinario de tramitación de las normas por el hecho de que estas se refieran a la regulación “*parcial de una materia o cuando su simplicidad de formulación lo permita*”. Que una norma regule un aspecto concreto de una materia no implica que sea fácil y sencilla. Como recoge la propia Abogacía General en su informe, aunque se trate de regular aspectos parciales de una materia, estos pueden ser de tal trascendencia que demanden “*un análisis reflexivo y cuidadoso, algo poco conciliable con una tramitación que acortaría los plazos de aprobación de la norma*”. Lo mismo cabe predicar de las modificaciones cuya “*simplicidad de formulación lo permita*”. Una modificación de simple formulación puede tener tal repercusión que requiera un estudio exhaustivo de la norma, por su trascendencia presupuestaria o por los diversos impactos que pueda tener.

Por ello, se considera necesario concretar los supuestos que permitirían acudir a este procedimiento, que, en todo caso, ha de tener carácter excepcional.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el apartado 4 se indica que la orden por la que se acuerde la tramitación de este procedimiento debe adoptarse “*con anterioridad a la realización del trámite de consulta pública o, de no celebrarse dicho trámite, a la elaboración del anteproyecto de ley y de su MAIN, salvo que, una vez iniciada la tramitación de la norma, concurren de forma sobrevenida las*

circunstancias del apartado 1 que justifiquen la aplicación de este procedimiento”.

Como se apunta en el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, no podemos *«sino cuestionar la procedencia de admitir que, una vez iniciada la tramitación de la norma, pueda permitirse modificar su iter ante la concurrencia de esas “circunstancias sobrevenidas”, extremo que ha sido criticado con ocasión de los procedimientos que se tramitan por la vía de urgencia -argumento que entendemos plenamente extrapolable al caso que nos ocupa».*

Si bien se ha modificado la redacción del texto proyectado después del meritado informe, simplemente se han subsumido dichas circunstancias sobrevenidas en las propias premisas que justifican la aplicación del procedimiento (es decir, que se regulen aspectos concretos de una determinada materia o cuando su simplicidad de formulación lo permita), pero no se han concretado las razones que permitan advertir que han concurrido de forma repentina.

En este sentido, procede recordar la doctrina reiterada de este órgano, expresada en diversos dictámenes -por todos, el Dictamen 162/26, de 25 de marzo- que, aun referida a la aplicación de la tramitación urgente de los proyectos normativos, es aplicable al caso, y según la cual, dicha tramitación *“debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos ha de afectar a todos los trámites del procedimiento”.*

Por ello, razones de seguridad jurídica obligan a definir de forma expresa los supuestos en que los presupuestos de aplicación del procedimiento pueden surgir de forma sobrevenida.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En los siguientes apartados se observa una reducción significativa de los plazos previstos para cada uno de los trámites propios del

procedimiento normativo. De acuerdo con la jurisprudencia, los trámites procedimentales no han de constituir un mero formalismo. El procedimiento no tiene una finalidad en sí mismo considerado, sino en cuanto es garantía de que en la aprobación de la norma se han salvaguardado todos los intereses afectados, en especial, los que fundamentan el ejercicio de la potestad reglamentaria de la que es titular la Administración que lo aprueba. En consecuencia, la inobservancia de los trámites previstos, o su defectuoso cumplimiento, impiden alcanzar los fines que persiguen, y conllevan la nulidad del correspondiente procedimiento normativo.

La Sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 519/2025, de 6 de mayo, (recurso de casación 853/2022), sostiene:

“1º Que el procedimiento de elaboración de disposiciones generales tiene por finalidad garantizar el acierto y legalidad de la norma que se elabora, así como su oportunidad (cfr. artículos 26.1 de la Ley del Gobierno). Como procedimiento especial responde a la idea de Administración participativa y para garantizar esos objetivos regula diversos momentos en los que se recaba el parecer ciudadano, en general o a través de organizaciones representativas, más entidades afectadas y Administraciones; además se recaban aquellos informes que sean preceptivos por serlo con carácter general o por exigirlos normas sectoriales.

2º La jurisprudencia ha declarado el rigor exigible en el cumplimiento de los trámites de ese procedimiento pues se ventila la promulgación de normas que integran el ordenamiento jurídico, que se insertan en el sistema de fuentes, luego tienen una eficacia general y vigencia indefinida, de ahí que las ilegalidades reglamentarias tanto sustantivas como procedimentales sean causa de nulidad de pleno Derecho.

3º Con todo, esa misma jurisprudencia sostiene una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales que, evitando caer en el puro formalismo, permita atender más a la finalidad a la que responden, en cuya valoración han de tenerse en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate (v. gr. sentencia de la Sección Cuarta, de 13 de septiembre de 1996, recurso de casación 7198/1991)”.

En el mismo sentido, se pronuncia la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 316/2025, de 21 de marzo (recurso de casación 7213/2023), referida a la reducción del plazo para el trámite de información pública en un procedimiento de evaluación ambiental. Esta sentencia mantiene que sólo es posible si se trata de un plazo razonable y suficiente para presentar alegaciones. En consecuencia, habiéndose acreditado que el plazo fijado no permitió a los potenciales interesados ejercer su derecho a participar de forma efectiva y con pleno conocimiento de las opciones, se anula un acuerdo gubernativo.

La Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 64/2020, de 13 de enero (recurso 240/2018), declara nulo un decreto de dicha comunidad autónoma por el modo en que se fue elaborado y aprobado. Respecto a la necesidad de conceder un plazo suficiente para emitir los informes preceptivos dispone que se emiten para fundar válidamente la disposición general, en cuanto son “*garantía interna encaminada a asegurar no sólo la legalidad sino también el acierto de la regulación reglamentaria (STS de 13 de noviembre de 2000, citada)*”.

Sentado lo anterior, debemos resaltar que el texto del proyecto prevé que los trámites procedimentales se realicen en plazos tan exigüos que todos los intervinientes en el expediente han puesto de manifiesto que no permiten dar cumplimiento a su finalidad.

Así, las alegaciones aportadas en los trámites de audiencia e información pública ponen de manifiesto que estos plazos tan *“ajustados afectan directamente al ejercicio del derecho de acceso a la información pública y a la participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos”* o que estos plazos pueden convertir estos trámites *“en meramente formales, vaciando de contenido real la intervención de la sociedad civil organizada”*.

De igual modo, diversas consejerías, en sus informes de observaciones, han puesto de relieve que el plazo previsto para su informe impide que se emita con la rigurosidad que exige el procedimiento.

La Abogacía General también ha manifestado la necesidad de ampliar los plazos procedimentales y, en tal sentido, si bien el plazo de emisión del informe de los Servicios Jurídicos se ha ampliado a cuatro días, consideramos que, como en el resto de trámites, una reducción tan amplia de los plazos impide que se alcance la finalidad que con cada informe o trámite se pretende.

En consecuencia, y en atención a la jurisprudencia expuesta, entendemos que los plazos fijados para los distintos trámites deben ampliarse para que quepa entender que nos encontramos ante un plazo razonable que no desvirtúe su finalidad.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Concluso el análisis del apartado 5 del artículo único, debemos mencionar que el apartado seis incorpora una nueva disposición adicional, que termina la denominación correcta de los trámites de audiencia e información pública, de acuerdo con el criterio sustentado por este órgano consultivo en diversos dictámenes (por todos, cabe citar el Dictamen 405/23, de 27 de julio).

La disposición adicional primera se refiere a la evaluación *ex post* de las disposiciones normativas que están vigentes a la entrada en vigor del decreto, distinguiendo del resto las que lleven vigentes cuatro años al menos.

Se recomienda clarificar dicha previsión, ya que ofrece dudas interpretativas, pues puede entenderse que la vigencia de las normas a estos efectos viene determinada tanto por su aprobación inicial como por las modificaciones posteriores.

La disposición adicional segunda encomienda a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa la formulación de una propuesta sobre los procedimientos administrativos competencia de la Comunidad de Madrid en los que sea susceptible el cambio a estimatorio del sentido del silencio, con el objeto de proceder a su revisión y, en su caso, iniciar el procedimiento para su modificación.

El cambio del sentido del silencio en estos casos es competencia del Consejo de Gobierno, de conformidad con el apartado 1 del artículo 2 de la Ley 1/2001 de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos:

“El Consejo de Gobierno, mediante Decreto, podrá reducir los plazos de duración máxima de los procedimientos previstos en el Anexo, siempre que no excedan de seis meses, así como modificar el efecto desestimatorio en estimatorio por la falta de resolución expresa en el plazo establecido.

El aumento de la duración máxima de los procedimientos, así como la modificación del efecto estimatorio en desestimatorio por la falta de resolución expresa en el plazo establecido, deberá aprobarse mediante norma con rango de ley”.

Se observa que, mediante esta disposición adicional, se atribuye una nueva función a la citada Comisión, creada por Acuerdo de 26 de agosto de 2020, de la Comunidad de Madrid y regulada por el artículo 35 de la Ley 11/2022, función que dicha ley no menciona, si bien puede incluirse dentro de la función genérica de *“impulso y desarrollo de la función de evaluación normativa, a los efectos de su simplificación, su adaptación a los principios de buena regulación y reducción de cargas administrativas innecesarias para los ciudadanos y las empresas, formulando las propuestas normativas correspondiente”*.

No habiendo especificado los motivos para el cambio del sentido del silencio, debemos recordar que ha de respetar las normas básicas en la materia, constituida, entre otros, por los artículos 21.4, 24, 25 y 106.5 de la LPAC.

La disposición transitoria segunda se ocupa de la pérdida de vigencia de las disposiciones reglamentarias de carácter meramente organizativo, confirmando que, aunque se deban someter a evaluación *ex post*, no pierden vigencia por el mero transcurso del tiempo si han sido aprobadas antes de la entrada en vigor del texto proyectado. Esta previsión se considera ajustada a derecho, de conformidad con el artículo 2.2 del Código Civil.

Las disposiciones finales se ajustan a la directriz 45. La primera de ellas modifica el artículo 16.1 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, con objeto de fijar un plazo de cuatro días hábiles para la emisión de informe en el caso del procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de ley.

Sin perjuicio de lo expuesto sobre el referido plazo, se considera necesaria esta modificación por cuestiones de técnica normativa, para evitar disposiciones contradictorias.

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

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa, que resultan de aplicación, sin perjuicio de algunas observaciones que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen y de las siguientes:

En el apartado dos del artículo único, donde señala que *“la letra i) del apartado 1 de artículo 6”*, se debe sustituir *“de”* por *“del”*.

En el apartado 3 d) del artículo 11 bis proyectado se indica que ha de exigirse *“informe a Consejo de Gobierno”*. Consideramos que debe sustituirse la mención final por *“al Consejo de Gobierno”*.

El apartado 5 del artículo 11 bis proyectado finaliza con un punto y un guion, que deberían suprimirse.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las consideraciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de las cuales tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid *“el proyecto de decreto 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, sobre la evaluación ex post y el procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de normas con rango de ley”.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 13 de mayo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 273/26

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local

Pza. de Pontejos, 3 - 28012 Madrid