

Dictamen nº: **274/19**  
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Presidencia y  
Portavoz del Gobierno**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **27.06.19**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 27 de junio de 2019, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Comisión para el estudio de la viabilidad y prórroga de los convenios que afecten a las Brigadas Especiales de Seguridad y se aprueba el reglamento que regula su organización y funcionamiento.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 12 de junio de 2019 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo, procedente de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 303/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta días hábiles 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. Ana Sofía Sánchez San Millán, 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 27 de junio de 2019.

#### **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora, tal y como se explicita en su parte expositiva, tiene por objeto desarrollar la disposición adicional tercera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/2018), de modo que crea una Comisión, para el estudio de la viabilidad y prórroga de los convenios suscritos entre la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos en relación con las Brigadas Especiales de Seguridad, y establece sus normas de organización y funcionamiento.

El proyecto de decreto consta de dos artículos, una disposición adicional única y dos disposiciones finales con el siguiente contenido:

El artículo 1 contempla la creación de la Comisión para el estudio de la viabilidad y prórroga de los convenios que afecten a las Brigadas Especiales de Seguridad.

El artículo 2 recoge la aprobación del reglamento de organización y funcionamiento que se inserta a continuación.

La disposición adicional única establece el plazo de constitución y funcionamiento de la Comisión.

La disposición final primera contiene una habilitación de desarrollo normativo.

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

A continuación se inserta el Reglamento de Organización y Funcionamiento que comprende 11 artículos con el contenido siguiente:

Artículo 1.- Se refiere al objeto del Reglamento.

Artículo 2.- Contempla la naturaleza y adscripción de la Comisión.

Artículo 3.- Establece la composición.

Artículo 4.- Se refiere a la figura del presidente.

Artículo 5.- Referido al vicepresidente.

Artículo 6.- Se refiere a los vocales.

Artículo 7.- Contempla la regulación del secretario.

Artículo 8.- Regula el régimen económico.

Artículo 9.- Se refiere a las funciones de la Comisión.

Artículo 10- Regula el funcionamiento de la Comisión.

Artículo 11- Contempla el régimen supletorio.

**TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1.- Solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora (Documento 1 del expediente).

2.- Borrador del proyecto de decreto (Documento 2 del expediente).

3.- Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo fechada el 4 de junio de 2019 y firmada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación (Documento 3 del expediente).

4.- Informe del Servicio Jurídico de la Comunidad de Madrid en la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, con el conforme de la abogada general de la Comunidad de Madrid y borrador del proyecto de decreto sometido a informe (Documento 4 del expediente).

5.- Informe de 17 de abril de 2019 de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno (Documento 5 del expediente).

6.- Informe de 15 de enero de 2019 de coordinación y calidad normativa de la Secretaria General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno (Documento 6 del expediente).

7.- Informes de las secretarías generales técnicas de la Consejería de Economía y Hacienda, de la Consejería de Sanidad y de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, con observaciones al texto proyectado, así como informes sin observaciones del resto de consejerías de la Comunidad de Madrid (Bloque de documentos 7 del expediente).

8.- Informe de la Dirección General de la Mujer en relación con la falta de impacto por razón de género del proyecto (Documento 8 del expediente).

9.- Informe sobre el análisis y valoración de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género firmado el 25 de febrero de 2019 por la directora general de Servicios Sociales e Integración Social (Documento 9 del expediente).

10.- Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor en relación con la falta de impacto del proyecto en la familia, la infancia y la adolescencia (Documento 10 del expediente).

11.- Certificado firmado por el secretario de la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid, con el visto bueno del presidente de la sesión, sobre el informe favorable al proyecto de decreto aprobado en la sesión de 4 abril de 2019 de la citada Comisión (Documento 11 del expediente).

12.- Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo fechada el 7 de marzo de 2019 firmada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación; borrador del proyecto de decreto; Resolución de 13 de marzo de 2019 de la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación por la que se somete el proyecto al trámite de audiencia e información pública y escrito fechado el 8 de marzo de 2019 firmado por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación con el visto bueno del director de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 en el que se señala entre otras cuestiones que el proyecto había sido remitido en el mes de enero a la Federación de Municipios de Madrid y que no se habían recibido observaciones o sugerencias al proyecto (Bloque de documentos 12 del expediente).

13.- Resolución de 6 de junio de 2018 firmada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación por la que se somete el proyecto al trámite de consulta pública y pantallazo de la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (Bloque de documentos 13 del expediente)

14.- Certificado de 10 de junio de 2019 del secretario general del Consejo de Gobierno sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid

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, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: “*En especial, 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 vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto que se pretende aprobar se dicta, como hemos anticipado y analizaremos después más detenidamente, en desarrollo de la Ley 1/2018, por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica

Asesora dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

En relación con los reglamentos ejecutivos, hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

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

Resulta esencial determinar si la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma proyectada y si esta goza de la suficiente cobertura legal.

Como es sabido conforme el artículo 149.1.29 de la Constitución española el Estado ostenta la competencia exclusiva en la materia relativa a seguridad pública, *“sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezcan en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”*. La

Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de diciembre de 2018 (recurso 5284/2017) recuerda que *“la seguridad pública es, en principio, competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.29 CE, precepto constitucional que pone de manifiesto que ya en él se establecen salvedades (“sin perjuicio de...”)* que, en cierto sentido, vienen a modular la exclusividad de la competencia estatal, proclamada en el párrafo inicial del art. 149 CE. De esas salvedades pueden derivarse, en su caso, límites, en razón del contenido de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica a la que la norma constitucional confía la regulación del marco al que ha de ajustarse la creación de policías por las Comunidades Autónomas. Así se ha declarado que *“la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas”* (STC 104/1989, de 8 de junio). Es pues doctrina consolidada de este Tribunal que *la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.29 CE y solamente se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido respecto a la creación de su propia policía (por todas, STC 148/2000, de 1 de junio)”*.

Por otra parte el art. 148.1.22 de la Constitución Española permite a las Comunidades Autónomas asumir la competencia sobre *“la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”*. La norma que define o configura los términos en los que ha de ejercerse por las Comunidades Autónomas la función coordinadora de las policías locales es la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuyo artículo 39 establece que *“corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad (...)”*.

Por lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, conforme a lo establecido en su Estatuto de Autonomía, ostenta la competencia exclusiva en materia de *“coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la Ley Orgánica”* (artículo 26.1.28).

En el ámbito de la mencionada competencia y con el objeto de coordinar de la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid de conformidad con las funciones atribuidas en la Ley de Bases de Régimen Local y Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales, actualmente sustituida por la mencionada Ley 1/2018.

Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de enero de 2004 se aprobó el *“Programa de Actuación para la implantación de las Bases Operativas de las Brigadas Especiales de Seguridad”*. Estas brigadas están constituidas por efectivos de los Cuerpos de Policía Local, dedicados exclusivamente a tareas de seguridad ciudadana. El referido programa se ha ido desarrollando mediante la firma de convenios de colaboración entre la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos. La Comunidad de Madrid aporta parte de la financiación para la dotación de medios personales y materiales de las Brigadas Especiales de Seguridad. Según recoge la parte expositiva del proyecto, los convenios suscritos hasta el momento alcanzan la cifra de 111, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019 y con posibilidad de prórroga por un año más.

La disposición adicional tercera de la Ley 1/2018 establece en su apartado 1 que *“la Comunidad de Madrid constituirá una Comisión, en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, para el estudio de la viabilidad y prórroga de los convenios que afecten a las Brigadas Especiales de Seguridad de la Comunidad de Madrid en la que*

*tendrán que tener representación, los municipios de la Comunidad de Madrid. Su composición se determinará reglamentariamente”.*

La disposición final quinta de la Ley 1/2018 habilita al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarios para el desarrollo de la ley.

Conforme a lo expuesto hasta ahora y en línea con lo expresado en las líneas precedentes no cabe duda que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para la aprobación de la norma proyectada y esta goza de cobertura en la Ley 1/2018 en cuyo desarrollo se dicta.

No obstante, se ha de observar que la potestad reglamentaria se está ejerciendo fuera del plazo legalmente establecido, ahora bien ello no implica que el desarrollo tardío afecte a la validez de la disposición que pretende aprobarse.

En este sentido es doctrina consolidada del Consejo de Estado (por ejemplo, en el Dictamen de 28 de junio de 2001) que el plazo *"no trata de salvaguardar una situación jurídica sometida a limitación temporal condicionante de su vigencia, sino simplemente de provocar la urgente regulación de la misma"*. No habiendo sido posible dar cumplimiento al mandato legal dentro de tal término, *"es indudable que sigue viva la facultad de hacerlo fuera de él, en uso de la potestad que confiere al Gobierno el artículo 97 de la Constitución"*. Señala el Consejo de Estado que, *"a diferencia de lo que ocurre con las cláusulas de habilitación al Gobierno para promulgar disposiciones con fuerza de ley, contenidas en las Leyes de Bases, las cláusulas o disposiciones que las leyes contienen para facultar al Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria en un plazo determinado no constituyen verdaderas cláusulas de caducidad, y el ejercicio extemporáneo de dicha potestad no puede determinar, ni determina, la invalidez de la norma reglamentaria que constituye su objeto. En todo caso, la potestad reglamentaria es una potestad general que el*

*ordenamiento constitucional reconoce al Gobierno para el desarrollo de las leyes, por lo que podría ser ejercida aun sin necesidad de que estableciera una habilitación expresa. De ahí que el ejercicio fuera del plazo previsto carezca de trascendencia a la hora de apreciar la validez de la norma reglamentaria en cuestión" y añade que "el ejercicio extemporáneo respecto del plazo fijado por el legislador afecta al cumplimiento del referido objetivo de política normativa pero no a la validez de la regulación que se introduzca".*

En el mismo sentido se ha pronunciado a la jurisprudencia. Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 abril de 2018 (recurso 4267/2016) que al analizar un supuesto de inactividad reglamentaria con incumplimiento de la obligación de desarrollo normativo expresamente establecida en una disposición legal señala que *"el plazo es así imperativo, aunque no puede considerarse esencial a los efectos de provocar un vicio invalidante de un reglamento tardío"*.

Por otro lado, la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *"en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea"* y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, 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"*. Dicha competencia también deriva de lo establecido en

la disposición final quinta de la Ley 1/2018 conforme a lo expuesto en líneas precedentes.

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

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

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, actualmente recogidas en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, 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 que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, la norma proyectada no se encuentra incluida en el Plan Anual Normativo para el año 2018 ni tampoco en el Plan Anual Normativo para el año 2019. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno y el artículo 2.1 4º del Real Decreto 931/2017. En la última Memoria aprobada se justifica solamente la falta de inclusión en el Plan Anual Normativo correspondiente al año 2018, al tratarse de una iniciativa surgida ese mismo año tras la aprobación de la Ley 1/2018. No obstante la Memoria deberá contener explicación sobre la falta de inclusión en el Plan Anual Normativo para el año 2019.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este procedimiento, mediante Resolución de 6 junio de 2018 del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación se sometió el proyecto al trámite de consulta pública. Según consta en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo no se recibieron observaciones o aportaciones durante el plazo conferido al efecto.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la iniciativa parte de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, en virtud de las competencias establecidas en el Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de ese Departamento de la Administración de la Comunidad Madrid. Concretamente, el órgano promotor de la norma es la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación en virtud de las competencias que en materia de coordinación de las Policías Locales le confiere el artículo 24.1 d) del referido Decreto 87/2018, de 12 de junio.

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, como recordó la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015, puede tener dos formas: la completa y la abreviada. La completa, *“debe tener la estructura y contenido que establece el artículo 2”*. Mientras que la abreviada procede *“cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados o estos no son significativos”* (artículo 3).

Como ya indicó el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de noviembre de 2011:

*“la apreciación de esa falta de impacto corresponde a la Administración en primer término, lo que no obsta a que quienes participan en la tramitación o, en su caso, el Consejo de Estado, formulen las observaciones que estimen oportunas al respecto acerca de la idoneidad o no de esa decisión, pues de esa reflexión ulterior podía derivar la apreciación de que podía haber sido exigible, en atención a una diferente valoración de la norma en Proyecto, la elaboración de una memoria completa y no abreviada”.*

En este caso, consideramos adecuada la forma de Memoria elegida en cuanto que según resulta de la misma no se aprecian impactos significativos en los distintos ámbitos analizados, lo que se justifica expresamente en la Memoria, como exige el artículo 3.3 del Real Decreto 931/2017.

Por otro lado, la Memoria recoge la oportunidad de la norma proyectada y el título competencial en cuya virtud se pretende su aprobación. También contiene la Memoria la referencia al impacto presupuestario para destacar que el mismo será nulo pues *“la asistencia a las reuniones de la Comisión no dará derecho a la percepción de ningún tipo de retribución o indemnización, cualquiera que sea la condición por la que se asista”.*

Asimismo la Memoria contiene un análisis del impacto por razón de género, del impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia y del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género para recoger la falta de impacto de la norma en cada uno de los ámbitos mencionados.

Además se observa que se han elaborado dos memorias, incorporando a las sucesivas versiones los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera podemos decir que la Memoria cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva. También recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva de la Memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto en las líneas anteriores en relación con la falta de inclusión de la norma proyectada en el Plan Anual Normativo para el año 2019.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, en el que se recoge que de la norma proyectada no se aprecia impacto por razón de género. También ha emitido informe la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social que no ha apreciado impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género. Asimismo ha emitido informe la Dirección General de la Familia y el Menor en el que no se realizan observaciones al estimarse que el proyecto no tiene impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

También se ha emitido informe por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda en el que se realizan una serie de observaciones al articulado de la norma proyectada y desde el punto de vista económico y presupuestario que han sido tenidas en cuenta por el órgano promotor de la norma, tal y como se recoge en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

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 dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se emitió el 9 de mayo de 2019 el informe del Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, con el conforme de la abogada general de la Comunidad de Madrid exponiendo diversas observaciones al proyecto, alguna de ellas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como se

recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 4 de junio de 2019.

Conforme a lo dispuesto en el 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, han emitido informe las secretarías generales técnicas de la Consejería de Economía y Hacienda y de la Consejería de Sanidad con observaciones al texto proyectado, así como informe sin observaciones el resto de consejerías de la Comunidad de Madrid.

Además, de conformidad con lo dispuesto el artículo 28 a) de la Ley 1/2018, se ha recabado el informe preceptivo de la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid, que lo emitió con carácter favorable en la sesión celebrada el 4 de abril de 2019 según el certificado del secretario de la Comisión que figura en el expediente.

5.- El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno que emitió informe el 17 de abril de 2019.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, 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 la Resolución firmada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación el 13 de marzo de 2019 por la que se sometió el proyecto de decreto al trámite de audiencia por un plazo de 15 días hábiles. Según consta en la Memoria no se formularon alegaciones a la norma proyectada durante el trámite conferido al efecto.

Asimismo, la ley prevé la posibilidad de recabar la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma. Según un escrito firmado por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación el día 8 de marzo de 2019 y tal y como se recoge en la Memoria el proyecto fue remitido a la Federación de Municipios de Madrid que no formuló observaciones o sugerencias al texto proyectado.

7.- Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el artículo 8.3 a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, se ha emitido el informe de 15 de enero de 2019 de coordinación y calidad normativa de la Secretaria General Técnica de la citada consejería.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

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.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que, sin perjuicio de

algunas observaciones de técnica jurídica que se realizaran en consideración aparte, entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). En efecto la parte expositiva recoge el contenido de la disposición y su objetivo y finalidad, las competencias en cuyo ejercicio se dicta así como los trámites esenciales seguidos para su aprobación. De igual modo recoge la adecuación de la norma a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC.

No obstante se observa que, a la hora de citar las disposiciones que habilitan al Consejo de Gobierno para la aprobación de la norma, se ha omitido la referencia a la disposición final quinta de la Ley 1/2018 y en los antecedentes normativos, para que resulten más completos, sería conveniente citar la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales.

Por lo que se refiere al proyecto de decreto, como ya expusimos, se divide en dos artículos, respondiendo el primero de ellos, a la creación de la Comisión para el estudio de la viabilidad y prórroga de los convenios que afecten a las Brigadas Especiales de Seguridad, y el segundo, a la aprobación del reglamento de organización y funcionamiento de la referida Comisión, que se inserta a continuación.

El proyecto de decreto incluye una disposición adicional que lleva por rúbrica "*vigencia de la Comisión*", título que entendemos no resulta muy acertado pues la vigencia es una condición aplicable a las normas jurídicas no trasladable al ámbito temporal de funcionamiento de los órganos colegiados. Por ello sería más adecuado que la disposición se titulara "*plazo de constitución y funcionamiento de la Comisión*".

Por otro lado entendemos oportuno anticipar una cuestión que también afecta al artículo 9 del reglamento, pero que resulta pertinente tener en cuenta en este momento. Como ya hemos dicho, según resulta de la parte expositiva, los convenios cuya viabilidad y prórroga constituye el objeto de estudio de la Comisión tienen un plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019. De esta manera, teniendo en cuenta que la norma aún no ha sido aprobada, que se establece un plazo de tres meses para la constitución de la Comisión y el plazo de un año para la emisión del informe sobre la viabilidad y prórroga de los convenios, lo que constituye la única función de la Comisión, según el citado artículo 9 del reglamento, puede darse la situación de que, si se agotasen los plazos previstos, la función de la Comisión resulte ineficaz pues el informe se habría emitido una vez cumplida la vigencia de los convenios y en consecuencia no podrían ser prorrogados. Lo expuesto entendemos que aconseja una reducción en los plazos previstos en la norma, máxime cuando, como ya dijimos, la potestad reglamentaria se está ejerciendo fuera del plazo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 1/2018.

En otro orden de cosas, el proyecto de decreto se completa con dos disposiciones finales, referidas, respectivamente, a la habilitación al titular de la consejería competente en materia de Seguridad para el desarrollo de la norma y la entrada en vigor de la norma proyectada, prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, disposiciones que no merecen ninguna objeción desde el punto de vista jurídico, sin perjuicio de lo que se dirá al analizar la técnica normativa.

Entrando en el análisis del reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión, nuestra primera consideración viene referida al artículo 2 en el que entendemos que al utilizar la expresión “se comunicará” a través del centro directivo competente en materia de Coordinación de las Policías Locales, no deja bien resuelta la integración

administrativa o dependencia jerárquica de la Comisión, generando confusión, lo que lógicamente redundaría en perjuicio de la seguridad jurídica.

El artículo 3 contempla la composición del órgano, siguiendo en general la configuración que las normas de régimen jurídico hacen de los órganos colegiados, con un presidente, el titular de la Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112; un vicepresidente, el presidente de la Federación de Municipios de Madrid; cuatro vocales, dos en representación de la Comunidad de Madrid (el titular de la dirección general competente en materia de Seguridad y el titular de la dirección general competente en materia de Presupuestos) y dos en representación de los municipios de la Comunidad de Madrid) y un secretario, con rango de subdirector general, adscrito a la dirección general competente en materia de Seguridad.

Respecto al artículo que venimos comentando nos interesa observar que el artículo 3.1 c) 3º al referirse a los vocales en representación de los municipios resulta redundante con el apartado 2 de ese mismo artículo al reiterar que el nombramiento corresponde al director de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112. Por razones de sistemática, la cuestión relativa al nombramiento de los vocales en representación del municipio y del secretario (artículo 3.1.d) deberían regularse fuera del artículo 3.1, que debería limitarse a enumerar los miembros de la comisión y a designar quien ostenta cada cargo.

Por otro lado se observa que se establece el rango que deben ostentar todos los miembros de la Comisión, pero nada se dice en cuanto al rango en relación con los dos vocales en representación de los municipios por lo que deberá subsanarse tal omisión.

Los artículos 4, 5, 6 y 7 de la norma proyectada regulan las funciones de los distintos miembros de la Comisión en consonancia con lo

establecido en el artículo 19 de la LRJSP, si bien se observa que no se recogen de manera completa. Así en el artículo 4 resulta oportuno incluir entre las funciones del presidente la de asegurar el cumplimiento de las leyes (artículo 19.2 f) de la LRJSP). En el artículo 6, relativo a los vocales, se omite la referencia a la obtención de la información precisa para el cumplimiento de las funciones asignadas (artículo 19.3 e) de la LRJSP) y en el artículo 7 falta la mención de la función del secretario relativa a recibir los actos de comunicación de los miembros con el órgano así como la de preparar el despacho de los asuntos (artículo 19.4 c) y d) de la LRJSP).

Nuestra siguiente consideración ha de referirse al artículo 9 relativo a las funciones de la Comisión, que como ya hemos anticipado consiste únicamente en la elaboración de un único informe sobre la viabilidad y prórroga de los convenios, por lo que la denominación del artículo debería adoptar el singular. En relación con este artículo debemos reiterar lo que hemos señalado anteriormente al referirnos a la disposición adicional única del proyecto de decreto en relación con los plazos tan amplios previstos, en este caso un año para la emisión del informe, lo que puede redundar en que la función de la Comisión resulte baldía.

Por otro lado se observa que al regular las materias sobre las que ha de versar el informe que elabore la Comisión se reproduce el contenido que para los convenios establece el artículo 49 de la LRJSP, si bien no se entiende la referencia a las prórrogas, pues si, como resulta de la parte expositiva, los convenios actualmente en vigor solo admiten una prórroga adicional de un año, si el informe de la Comisión concluye en la viabilidad de la prórroga y esta se produce, el convenio no podrá volver a prorrogarse.

El artículo 10 relativo al funcionamiento de la Comisión regula los aspectos relativos a las sesiones, estableciéndose que se reunirá cuando sea convocada por su presidente, a iniciativa propia o a propuesta de al

menos un tercio de sus miembros y que la convocatoria se cursará por medios electrónicos con una antelación mínima de 48 horas. También se contempla el quórum para la válida constitución del órgano y que se pueda invitar a las reuniones a quienes por razón de sus conocimientos o representación puedan colaborar con la Comisión sin derecho de voto. No se regulan aspectos como el relativo a la constitución de la Comisión a distancia o la posible deliberación sobre asuntos no incluidos en el orden del día, en lo que habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 17 de la LRJSP relativo a las convocatorias y sesiones de los órganos colegiados de las distintas administraciones públicas.

El artículo 11 establece el régimen supletorio por remisión a lo dispuesto en la LRJSP para los órganos colegiados, si bien coincidimos con el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid en cuanto que la denominación no se corresponde con el contenido del precepto pues las normas de organización y funcionamiento de los órganos colegiados establecidas en la LRJSP (artículos 15 a 18) se aplican a la Comisión, aunque no se diga en la norma proyectada, dado su carácter básico y no como derecho supletorio. La supletoriedad únicamente sería predicable de los artículos 19 a 22 de la LRJSP.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, deben ser objeto de revisión las referencias a la consejería competente o la dirección general, teniendo en cuenta que “*consejería*” debe escribirse en minúscula, y la materia sobre

la que ostentan la competencia en mayúsculas. Igual en el caso de consejero que debe figurar en minúscula.

También debe tenerse en cuenta que la primera cita de una norma tanto en la parte expositiva como en la dispositiva debe realizarse completa y puede abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

Asimismo los nombres de cargos como presidente, vicepresidente, secretario y vocales deben escribirse en minúscula.

Conforme a los apéndices de las directrices de Técnica Normativa debe tenerse en cuenta que no debe escribirse con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma (decreto, reglamento...).

En el párrafo tercero de la parte expositiva debe tenerse en cuenta que conforme a la directriz 75 la cita del Acuerdo del Consejo de Gobierno debe ser tipo, órgano, fecha (día, mes y año) y asunto.

En la disposición final segunda la referencia al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid debe ir entrecomillada.

En el artículo 4 c) debe añadirse una “y” para unir las dos funciones del presidente relativas a presidir y moderar.

En el artículo 4 g) y 7 d) debe suprimirse la conjunción copulativa inicial.

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

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Comisión para el estudio de la viabilidad y prórroga de los convenios que afecten a las Brigadas Especiales de Seguridad y se aprueba el reglamento que regula su organización y funcionamiento.

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

Madrid, a 27 de junio de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 274/19

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid