

Dictamen nº: **379/17**
Consulta: **Consejera de Economía, Empleo y Hacienda**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **21.09.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de septiembre de 2017, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, 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 *“Orden de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda por la que se regula el proceso electoral para la renovación de los órganos de gobierno de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La consejera de Economía, Empleo y Hacienda, por escrito de 29 de agosto de 2017, que ha tenido entrada en este órgano el día 31 de agosto de 2017, formuló preceptiva consulta con carácter de urgencia a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia al letrado vocal D. Roberto Pérez Sánchez, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en su sesión de 21 de septiembre de 2017.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de orden.

El proyecto de orden establece el procedimiento por el que se desarrollará el primer proceso electoral tras la aprobación de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio Industria y Servicios de Madrid, en aplicación de lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición transitoria segunda de dicha norma.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por cuarenta y seis artículos comprendidos en nueve capítulos y una disposición final, con arreglo al siguiente esquema:

El capítulo I contiene el artículo 1 que se refiere al objeto de la norma.

El capítulo II se dedica al censo electoral y la convocatoria de elecciones. Este capítulo se divide en cuatro artículos:

Artículo 2. Plan de medios de difusión del censo electoral.

Artículo 3. Exposición del censo electoral.

Artículo 4. Reclamaciones.

Artículo 5. Convocatoria de elecciones.

El capítulo III incluye los aspectos relativos a la Junta Electoral. Consta de tres artículos con el siguiente contenido:

Artículo 6. Constitución de la Junta Electoral.

Artículo 7. Funcionamiento de la Junta Electoral.

Artículo 8. Duración del mandato de la Junta Electoral.

El capítulo IV está referido a las disposiciones comunes a los candidatos. En él figuran tres artículos:

Artículo 9. Candidatos.

Artículo 10. Requisitos para ser candidato.

Artículo 11. Acreditación de requisitos.

El capítulo V consta de veintiséis artículos relativos a los vocales del Pleno elegidos por sufragio, como sigue:

Artículo 12. Plazo de presentación de las candidaturas.

Artículo 13. Forma de presentación de las candidaturas.

Artículo 14. Exposición pública de las candidaturas.

Artículo 15. Subsanción de irregularidades en las candidaturas.

Artículo 16. Proclamación de candidatos.

Artículo 17. Campaña electoral.

Artículo 18. Lugares para la celebración de actos de campaña electoral.

Artículo 19. Voto por correo.

Artículo 20. Solicitud de voto por correo.

Artículo 21. Documentación necesaria para el ejercicio del voto por correo.

Artículo 22. Funciones de la Junta Electoral en relación al voto por correo.

Artículo 23. Ejercicio del voto por correo.

Artículo 24. Distribución del voto por correo.

Artículo 25. Colegios electorales.

Artículo 26. Mesas Electorales.

Artículo 27. Apoderados e interventores.

Artículo 28. Votación.

Artículo 29. Suspensión de la votación.

Artículo 30. Reclamaciones sobre la votación.

Artículo 31. Cierre de la votación.

Artículo 32. Escrutinio.

Artículo 33. Votos nulos.

Artículo 34. Votos en blanco.

Artículo 35. Resultados de las Mesas Electorales.

Artículo 36. Actas de escrutinio de las Mesas Electorales.

Artículo 37. Escrutinio final.

El capítulo VI recoge dos artículos relativos a los vocales del Pleno a propuesta de las organizaciones empresariales:

Artículo 38. Designación de organizaciones empresariales más representativas.

Artículo 39. Candidatos a propuesta de las organizaciones empresariales.

El capítulo VII imbrica el artículo relativo a los vocales del Pleno en representación de las empresas de mayor aportación, en un artículo:

Artículo 40. Vocales del Pleno en representación de las empresas de mayor aportación voluntaria.

El capítulo VIII se refiere a la toma de posesión de los vocales del Pleno, en cuatro artículos:

Artículo 41. Credenciales.

Artículo 42. Toma de posesión.

Artículo 43. Archivo y custodia de poderes.

Artículo 44. Procedimiento ante la falta de toma de posesión de vocales del Pleno.

El capítulo IX regula la sesión constitutiva del Pleno, la elección del Presidente y el Comité Ejecutivo, en dos artículos, rubricados como:

Artículo 45. Sesión constitutiva del Pleno.

Artículo 46. Elección del presidente y comité ejecutivo.

La disposición final única regula la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Escrito de solicitud del dictamen del proyecto de orden (documento nº 1 del expediente administrativo).

2. Informe de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, de 29 de agosto de 2017, por el que se comunica al Consejo de Gobierno la solicitud del dictamen sobre el proyecto de orden a este órgano consultivo (documento nº 3 del expediente administrativo).

3. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 29 de agosto de 2017, relativo a la solicitud de dictamen a este órgano consultivo (documento nº 2 del expediente administrativo).

4. Informe de la directora general de Comercio y Consumo, de 24 de agosto de 2017, justificativo de la aplicación del plazo de urgencia en la emisión del dictamen por este órgano consultivo (documento nº 4 del expediente administrativo).

5. Texto del proyecto de orden en su redacción final y los anteriores borradores del proyecto que se han ido modificando (documentos nº 5, 10 y 14, del expediente administrativo).

6. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 24 de agosto de 2017, realizada por la directora general de Comercio y Consumo y las anteriores versiones elaboradas durante la tramitación del procedimiento (documentos nº 6, 9 y 12 del expediente administrativo).

7. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 23 de agosto de 2017, de observaciones al proyecto de orden (documento nº 7 del expediente administrativo).

8. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de 4 de agosto de 2017, sobre el proyecto de orden (documento nº 8 del expediente administrativo).

9. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de 25 de julio de 2017, en el que se indica que conforme a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, el proyecto de orden no supone incremento del gasto público ni disminución de los ingresos públicos, por lo que su repercusión presupuestaria es nula (documento nº 11 del expediente administrativo).

10. Informe de la Dirección General de la Mujer que señala no apreciar impacto por razón de género al tratarse de un reglamento de carácter técnico, organizativo y procedimental; informe de la Dirección General de la Familia y el Menor en el que no se hacen observaciones al proyecto de orden por no tener impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia; e informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social en el que se concluye que no existe impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género (documento nº 13 del expediente administrativo).

11. Documentos relativos a los trámites de audiencia e información pública a que se sometió el proyecto de orden, que incorpora: el escrito del director gerente de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid, de 26 de julio de 2017, con el que se hacen observaciones; el escrito de 4 de julio de 2017 de la directora general de Comercio y Consumo, dirigido al precitado director gerente con remisión del proyecto de orden para que pudieran realizar observaciones y comunicándole que tal proyecto se había sometido a trámite de audiencia e información pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid; pantallazo de la publicación en el referido Portal integrado en la web madrid.org; y resolución de 3 de julio de 2017 de la

referida directora general por la que se dispone someter el proyecto de orden al trámite de información pública y de audiencia a los interesados, en el repetido Portal y durante el plazo de 15 días hábiles (documento nº 15 del expediente administrativo).

12. Publicación en el Boletín Oficial del Estado de 29 de julio de 2017, de la Orden EIC/710/2017, de 26 de julio, por la que se declara abierto el proceso electoral para la renovación de los Plenos de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España (en adelante “Orden EIC/710/2017”) (documento nº 16 del expediente administrativo)

13. Certificado de la directora general de Comercio Interior de la Secretaría de Estado de Comercio, de fecha 5 de mayo de 2017, de que *“la Conferencia Sectorial de Comercio Interior, en su reunión del día 21 de abril de 2017, aprobó por mayoría absoluta el Acuerdo por el que se procede a la apertura del proceso electoral el día 2 de octubre de 2017 y finalizando el 30 de septiembre de 2018, ambas fechas incluidas”*.

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, de acuerdo con el 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 de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, “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”*.

La solicitud de dictamen se formula con carácter urgente.

Esta Comisión Jurídica Asesora ya ha destacado en los dictámenes 387/16, de 6 de septiembre, 89/17, de 23 de febrero y 253/17, de 19 de junio, entre otros, que *“la urgencia prevista en el artículo 23.2 del ROFCJA es de carácter objetivo y ha de ser invocada con carácter excepcional, pues la garantía de la legalidad y el acierto de la decisión administrativa a la que contribuye este órgano consultivo precisa de un análisis sosegado y reposado, especialmente cuando se trata, como en este caso, de normas jurídicas”*. Advertencia tomada de una doctrina reiterada del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid sobre las solicitudes de dictamen con carácter urgente y que sintetiza el Dictamen 233/2015, de 6 de junio que reproduce, a su vez, un informe del Consejo de Estado 779/2009, de 21 de mayo que declara:

“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”.

La declaración de urgencia, por otro lado, ha de estar motivada, sin que valga la genérica afirmación de la existencia de razones de urgencia. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de febrero de 2008 (recurso núm. 5608/2004) que exige que la urgencia esté debidamente motivada y con una explicación razonable y razonada.

En el presente caso, obra en el expediente un informe de la directora general de Comercio y Consumo, de fecha 24 de agosto de 2017, en que se justifica la aplicación del plazo urgencia en la emisión del dictamen por este órgano consultivo, por la necesidad de que la orden entre en vigor con anterioridad al 2 de octubre de 2017, fecha que ha sido señalada por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad para el inicio del proceso electoral objeto del proyecto normativo. Según el informe, esa necesidad adquiere mayor relevancia en la medida en que varios de los plazos contemplados en el proyecto normativo se referencian al momento en que se produce la apertura

efectiva del proceso electoral y *“si no fuera posible la publicación de la Orden en las fechas señaladas toda la regulación anterior se vería afectada y carecería de coherencia y efectividad, no pudiendo ser aplicada. Esto conllevaría, en primer lugar, la necesidad de modificar la Orden y, en segundo lugar y quizá más relevante, el retraso en la convocatoria de elecciones”*.

La urgencia está debidamente motivada y es razonable, si bien y a la vista del contenido de las fechas de las primeras actuaciones obrantes en el expediente hubiera sido deseable haber anticipado las mismas, habida cuenta que la fecha plasmada en la Orden EIC/710/2017, siguió el acuerdo aprobado por la Conferencia Sectorial de Comercio Interior, en su reunión del día 21 de abril de 2017.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo urgente establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA.

El proyecto de orden pretende aprobarse en ejecución de la disposición transitoria segunda, apartado 2 de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid, que habilita al consejero competente en materia de comercio para regular por Orden el proceso electoral que deba tener lugar tras la aprobación de dicha Ley, por lo que es un proyecto de reglamento ejecutivo que ha de dictaminar el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ya citado ROFCJA.

Como apunta la STC 18/1982, de 4 de mayo, son reglamentos ejecutivos *“aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos*

“cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley””.

Ello, con independencia de que adopten forma de decreto o de orden a los efectos de la procedencia del dictamen del órgano consultivo correspondiente.

El hecho de que el proyecto de orden que se somete a dictamen realice un desarrollo parcial de la ley no afecta a su carácter de reglamento ejecutivo, puesto que, conforme ha señalado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso 171/2012): *“se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”*. A ello, sumaremos que, como se recoge en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, el desarrollo debe hacerse mediante Orden, con carácter excepcional y para este único proceso electoral conforme a la citada disposición transitoria segunda, apartado 2, ya que la habilitación general para el desarrollo reglamentario va referida al Consejo de Gobierno por la disposición final primera de la misma Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid.

Finalmente, cabe destacar 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 de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (recurso 1397/2915) señala que la finalidad de tal dictamen, *“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de*

seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”.

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

Como reflejamos anteriormente, el proyecto de orden establece el procedimiento por el que se desarrollará el primer proceso electoral tras la aprobación de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por lo que nos encontramos en presencia de materia relativa a Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales.

1.- El artículo 149.1.6.^a de la Constitución Española atribuye al Estado competencias en materia de legislación procesal, el artículo 149.1.13.^a de la Constitución Española le atribuye competencias en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española le atribuye competencias en materia de legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que serán de aplicación general por todas ellas.

Con base en esos títulos competenciales, el Estado aprobó la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (en adelante “Ley 4/2014, de 1 de abril”), que, en la materia que nos afecta, dedica sus artículos 17 y 18 al régimen electoral de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, que se refieren, respectivamente, al censo electoral y al proceso electoral, siendo el último precepto el que ha habilitado al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad para determinar la apertura del proceso electoral objeto del proyecto de orden que estamos analizando. Por otra parte, su artículo 36.1 refleja, entre otros extremos, que las resoluciones de las citadas Cámaras que afecten a su régimen electoral, serán recurribles ante la jurisdicción contencioso administrativa, previo recurso administrativo formulado ante la

administración tutelante. A su vez, su disposición transitoria primera refleja que las Comunidades Autónomas debían adaptar el contenido de su normativa en la materia a dicha ley.

Por su parte, el artículo 27.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece:

“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 de las siguientes materias:

Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales”.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 39/2014, de 11 de marzo, que hace referencia a otras sentencias anteriores del mismo Tribunal, se ha pronunciado reiteradamente en relación con el concepto de legislación básica y su finalidad:

« Esta doble vertiente de lo básico ha sido objeto de especial atención desde el pronunciamiento de la STC 69/1988, de 19 de abril, en cuyo fundamento jurídico 5 se hace hincapié en que la esfera material de lo básico responde al propósito de evitar “que puedan dejarse sin contenido o constitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas”, en tanto que con la vertiente formal se trata de “velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura”.

A la satisfacción de la primera de estas finalidades responde la noción material de lo básico, acuñada por la doctrina constitucional desde la temprana STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1, conforme a la cual “la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto (STC 69/1988, FJ5)”.

La dimensión formal de lo básico se traduce en la preferencia por la ley formal, pues “solo a través de este instrumento normativo se alcanzará... una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas»; preferencia que se completa con la posibilidad excepcional de que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno regule «alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de esta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases”».

En cuanto a la competencia de las Comunidades Autónomas para dictar normas de ejecución y desarrollo de la legislación básica estatal, recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 271/2015, de 17 de diciembre, en su fundamento jurídico 5, recogiendo doctrina consolidada que:

«Como recuerda la STC 210/2014, de 18 de diciembre, FJ 4, recogiendo doctrina consolidada de este Tribunal sobre la legislación compartida en la STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3, el Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988), fundamento jurídico 3; 225/1993, fundamento jurídico 3, y 197/1996, fundamento jurídico 5), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Tales políticas propias deben ser posibles, estableciendo las Comunidades Autónomas “los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses” (STC 147/1991, de 4 de julio)».

Conforme a ese ámbito competencial y para adecuar la normativa autonómica a la precitada Ley 4/2014, de 1 de abril, la Asamblea de Madrid aprobó la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid (en adelante, “Ley 2/2014, de 16 de diciembre”). La ley autonómica derogó la Ley 10/1999, de 16 de abril, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio e Industria en la Comunidad de Madrid, y el Decreto 253/2000, de 30 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 10/1999, de 16 de abril, (en adelante “Decreto 253/2000”). Sobre la materia objeto de desarrollo legislativo, la Comunidad de Madrid goza también de potestad reglamentaria y de ejecución, con sujeción a la legislación básica y la autonómica.

La Ley 2/2014, de 16 de diciembre, a su vez, dedica el capítulo V rubricado como “Régimen electoral”, que comprende los artículos 17 a 24, dedicados al régimen jurídico, el censo electoral, los electores, los

candidatos, la apertura del proceso electoral y publicidad del censo, el contenido de la convocatoria de elecciones y la Junta Electoral, respectivamente.

El primero de los artículos establece:

“El sistema electoral de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid, se regirá por lo previsto en la presente Ley, su normativa reglamentaria de desarrollo, y en la Ley 4/2014, de 1 de abril.

Con carácter supletorio, y en lo que resulte de aplicación, se estará a lo dispuesto en el régimen electoral general contenido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General”.

Así, a las Leyes 2/2014, de 16 de diciembre y 4/2014, de 1 de abril, sumaremos las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante “LOREG”), para constituir de manera más inmediata el marco de análisis del proyecto de orden, a que atenderá esta Comisión Jurídica Asesora.

Todo lo anterior, permite afirmar que el proyecto de orden sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

2.- Procede seguidamente estudiar si concurre habilitación legal en la consejera de Economía, Empleo y Hacienda para aprobar la orden proyectada.

En lo que se refiere a la competencia para ejecutar la potestad reglamentaria, viene distinguiéndose entre la potestad reglamentaria general y originaria, que en el caso de la Comunidad de Madrid se atribuye a su Consejo de Gobierno, y la potestad reglamentaria derivada, que se otorga a los consejeros en los términos previstos en el

artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, “Ley 1/1983”):

“Sin perjuicio de las atribuciones señaladas en el artículo 30, que les corresponden como miembros del Consejo de Gobierno, los Consejeros están investidos de las siguientes: d) Ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones.”

En la materia que nos concierne, la disposición final primera de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, encomienda al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el dictado de cuantas disposiciones reglamentarias fueran necesarias para el desarrollo y la aplicación, sin embargo, su disposición transitoria segunda indica en el apartado 1 que el presidente, los miembros del comité ejecutivo y del pleno de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid continuarán ejerciendo sus funciones hasta que se constituyan los nuevos órganos de gobierno tras la finalización del correspondiente proceso electoral, y expresa en el apartado 2: *“El proceso electoral que deba tener lugar tras la aprobación de esta Ley, así como la convocatoria de elecciones, se regulará por Orden del Consejero competente en materia de comercio”*.

El proyecto que se nos remite se sustenta en las competencias establecidas a favor de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda en el Decreto 25/2015, de 26 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 y en los Decretos 72/2015, de 7 de julio del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece su estructura orgánica. En particular, en la asignada a la Dirección General de Comercio y Consumo, según los artículos 26.1.g) y ñ) del citado Decreto 193/2015, en materia de comercio, con respecto al

ejercicio de la tutela administrativa en materia de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria en la Comunidad de Madrid y la elaboración de propuestas normativas en materia de competencia.

La indicada disposición transitoria segunda, apartado 2, junto con el artículo 41.d) de la Ley 1/1983 y con los citados Decretos 25/2015, de 26 de junio, 72/2015, de 7 de julio y 193/2015, de 4 de agosto, nos permite afirmar la competencia de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda para aprobar la orden proyectada.

El rango normativo –“Orden”- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.3, segundo párrafo, de la citada Ley 1/1983.

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

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, 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 1083/2009, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, “*LPAC*”) teniendo presentes además, como antes apuntábamos las

diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, hay que destacar que tanto el artículo 132 de 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 la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, no existe ese instrumento de planificación por lo que se refiere al año 2017, aunque sí se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018. La falta de inclusión del proyecto de orden que constituye el objeto de la consulta en el correspondiente 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, lo que deberá subsanarse oportunamente en este expediente.

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 no se ha efectuado tal consulta, como se explica en el informe de 4 de agosto de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, *“en la memoria del análisis de impacto normativo se justifica la excepción del trámite de consulta pública, por no tener impacto significativo en la actividad económica, no imponer obligaciones relevantes a los destinatarios y regular aspectos parciales de una materia”*, tal y como admiten como excepción el apartado 2 del artículo 26 de la Ley del Gobierno y el apartado 4 del artículo 133 de la LPAC.

Efectivamente, de acuerdo con los preceptos expuestos la concurrencia de las razones que justifican la omisión del trámite de consulta pública se contempla en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, pormenorizando cada uno de los tres supuestos justificativos señalados.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que ostenta competencias en materia de comercio, según lo dispuesto en el Decreto 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece su estructura orgánica. La Dirección General de Comercio y Consumo es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 26.1.g) y ñ) del referido Decreto.

3.- En lo que hace 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 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al procedimiento tres memorias firmadas por la directora general de Comercio y Consumo, según se han ido cumplimentado los distintos trámites. De esta manera 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 (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva. No obstante, debe significarse la falta de remisión a este órgano consultivo de la primera versión de la Memoria, que ha de presumirse realizada en el momento de la génesis del proyecto, lo que contraviene el deber de remitir completos los expedientes a este órgano consultivo (artículo 19.1 del ROFCJA).

Las memorias que figuran en el expediente remitido contemplan la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma

para justificar lo preciso de la regulación frente a la alternativa de no aprobar ninguna norma, al exigirse este desarrollo con carácter excepcional y para éste primer proceso electoral que va a tener lugar tras la aprobación de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre.

En las memorias también se realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma así como su adecuación al orden de distribución de competencias, si bien no contienen la normativa autonómica que permita afirmar, por un lado, la competencia de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda para aprobar la orden proyectada, esto es, la indicada disposición transitoria segunda, apartado 2, junto con el artículo 41.d) de la Ley 1/1983 y con los citados Decretos 25/2015, de 26 de junio, 72/2015, de 7 de julio y 193/2015, de 4 de agosto; y por otro, que el rango normativo –“Orden”- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.3, segundo párrafo, de la citada Ley 1/1983. Tal omisión deberá ser subsanada en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, contienen una referencia al impacto económico y presupuestario, para destacar que el proyecto carece de impacto en la actividad económica general y en la situación económica y financiera particular de las empresas y empresarios, dado el objeto del proyecto normativo; y que la aplicación del proyecto de Orden no supone incremento del gasto público ni disminución de los ingresos públicos, por lo que su repercusión presupuestaria es nula ya que debe tenerse en cuenta que la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid prevé en sus presupuestos anuales una partida especialmente destinada a los gastos del proceso electoral.

En la memoria se contiene también una breve referencia a la falta de impacto de la norma sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, añadiendo que el proyecto normativo no establece

cargas administrativas adicionales a las empresas y empresarios y que con la eliminación del requisito de presentación de avales que se hizo en la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, podría considerarse que se han eliminado trabas o cargas a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, que podrán presentarse a las elecciones camerales con más facilidades, incentivando su participación en ese proceso.

Asimismo, la memoria incluye la mención al impacto sobre 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 décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Señala que el informe de la Dirección General de la Familia y el Menor indica que no se hacen observaciones al proyecto de orden por no tener impacto en la materia.

Figura también incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género, y refleja que el informe de la Dirección General de la Mujer señala no apreciar impacto por razón de género al tratarse de un reglamento de carácter técnico, organizativo y procedimental

En cuanto a su impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, la memoria recoge que el proyecto tiene un impacto nulo en el mencionado ámbito, y que el informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social concluye que no existe impacto por las indicadas razones.

También contempla la memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma y las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación así como el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente. 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, en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009.

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, la Dirección General de la Familia y el Menor y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2017, ha emitido informe la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en el que se señala su no preceptividad en la medida que el proyecto de orden no supone incremento del gasto público ni disminución de los ingresos públicos, por lo que su repercusión presupuestaria es nula.

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 ha evacuado por la Abogacía

General de la Comunidad de Madrid el informe de 23 de agosto de 2017, en el que se formula una observación esencial al proyecto de orden, que ha sido tenida en cuenta, y diversas observaciones no esenciales, que han sido atendidas en su mayoría por el órgano proponente de la norma tal y como se recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo que figura en el expediente.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

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 a la redacción del texto de la iniciativa, 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 remitido, que por Resolución de fecha 3 de julio de 2017, la directora general de Comercio y Consumo sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de orden, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, y consta el pantallazo de la publicación de dicha resolución en el Portal con fecha 4 de julio de 2017, así como que el plazo conferido incluía desde el día 5 al 25 de julio de 2017, ambos incluidos. La Memoria del Análisis de Impacto

Normativo señala que no se ha realizado ninguna alegación u observación.

Finalmente, consta que por escrito de fecha 4 de julio de 2017, la directora general de Comercio y Consumo remitió el proyecto de orden al director gerente de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid, para que esa corporación pudiera realizar las observaciones o alegaciones que estimaran oportunas en el plazo de 15 días hábiles. Con base en este último trámite, la citada Cámara remitió escrito de 26 de julio de 2017, de observaciones al proyecto de orden –con las que se busca también el acomodo a su Reglamento de Régimen Interior aprobado por la Orden de 16 de junio de 2016 de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda-, explicitándose en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, las observaciones que han sido incorporadas al texto del proyecto normativo y las que no han sido incorporadas por los motivos que se explicitan en ella.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

El proyecto de orden, según reza su título, regula el proceso electoral para la renovación de los órganos de gobierno de la Cámara Oficial de Comercio Industria y Servicios de Madrid, al dar cumplimiento a la disposición transitoria segunda, apartado 2 de la Ley 2/2014 de 16 de diciembre.

La parte expositiva 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. De esta manera describe su contenido indicando el objeto y finalidad de la norma que es regular el proceso electoral que deba tener lugar tras la aprobación de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias normativas en cuyo ejercicio se dicta, si bien se echa en falta la mención a la habilitación concreta de la consejera de Economía, Empleo y

Hacienda para dictar la norma, que nace, además de la disposición transitoria segunda, apartado 2 de la citada Ley 2/2014, de los Decretos del Consejo de Gobierno 25/2015, de 26 de junio, 72/2015, de 7 de julio y 193/2015, de 4 de agosto, y el artículo 41.d) de la Ley 1/1983 a que nos hemos referido en la consideración de derecho segunda de este dictamen, lo que habrá de incluirse en párrafo separado antes de la fórmula promulgatoria y tras los párrafos referidos a los aspectos más relevantes de su tramitación, conforme a la directriz 13 del citado Acuerdo del Consejo de Ministros.

Por otro lado en dicha parte expositiva se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a tales principios, pues el mandato del legislador estatal (*“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios.

Entrando ya en el análisis de la parte dispositiva de la norma proyectada, se aprecia que está integrada por cuarenta y seis artículos comprendidos en nueve capítulos y una disposición final, con arreglo al esquema reflejado en el antecedente de hecho segundo de este dictamen.

El artículo 1 del proyecto de orden, bajo la rúbrica *“objeto”*, precisa que establece el procedimiento por el que se desarrollará el primer proceso electoral tras la aprobación de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre.

Los artículos 2 a 5 concretan aspectos de la presentación y contenido del plan de medios de difusión del censo electoral, el plazo de exposición del censo electoral, las reclamaciones sobre la inclusión o

exclusión de las empresas en tal censo y la convocatoria de elecciones, conforme a lo previsto en el artículo 21 apartado 2 a) y b) y apartado 3, y el artículo 22 de la citada Ley 2/2014.

El artículo 4.2 recoge el recurso de alzada que cabe contra los acuerdos de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid a interponer ante la “*Consejería*” competente en materia de comercio en el plazo de un mes. Dicha previsión, es respetuosa con lo previsto en el artículo 36.1 de la Ley 4/2014, de 1 de abril y en el artículo 21.3 de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, si bien, precisa cambiar dicha expresión por la de “*consejero*” competente en materia de comercio, al ser la recogida en el artículo 37.4 de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, a que remite el citado artículo 21.3.

Por lo demás, las previsiones son similares a las contenidas en el anterior Decreto 235/2000, y además, la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, remite en su artículo 21 a la elaboración de un plan de medios de difusión del censo electoral y establecimiento reglamentario de los plazos.

Los artículos 6 a 8 establecen el plazo para la constitución de la Junta Electoral, el procedimiento para la elección de los representantes de los electores en la misma, precisan algunos aspectos de su funcionamiento y la duración del mandato, de conformidad con las previsiones del artículo 23 de la Ley 2/2014 de 16 de diciembre y con remisión a lo dispuesto en los artículos 15 y siguientes de la LRJSP.

En el artículo 6.2 sería conveniente indicar el plazo en que el pleno de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid ha de remitir la propuesta a la *Consejería* competente en materia de comercio. Por otra parte, en el artículo 6.3 habría que suprimir la expresión “*de la Conserjería competente en materia de comercio*” tras la mención del titular de la Dirección General en materia de comercio, por ser reiterativa.

Los artículos 9 a 11 contienen las disposiciones comunes a los candidatos, que sólo podrán serlo por una de las tres vías previstas en el artículo 9 de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre que refleja la composición del pleno con expresión al número de vocales de cada vía, así como sus requisitos y acreditación. En el artículo 9 sería preciso adaptar las denominaciones de los vocales que se contienen a las recogidas en el artículo 9 de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, lo que supone reproducir con más corrección el artículo 9 de dicha ley, en aras del respeto al principio de seguridad jurídica, pues ya hemos advertido en dictámenes anteriores, sobre la inconveniencia de reproducir en la normativa reglamentaria preceptos de la ley que sea objeto de desarrollo, por la confusión que puede generar la reproducción de tales preceptos cuando no son recogidos en su totalidad, o por su inclusión con algunas modificaciones concretas. En tal sentido, la redacción propuesta contraviene también la directriz 4 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005.

El artículo 10 es superfluo y puede suprimirse pues no aporta nada por su remisión al artículo 20 de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre.

El artículo 11 del proyecto de orden refleja la necesidad de compulsar de las copias, lo que se compadece con el artículo 28 de la LPAC amén de explicarse esa fórmula en la Memoria.

Los artículos 12 a 37 se contienen en el capítulo V referido a los vocales del pleno elegidos por sufragio, y desarrollan todos los aspectos de su proceso de elección, como los plazos y forma de presentación de candidaturas, las tareas a desarrollar por la Junta Electoral, la proclamación de candidatos y las actuaciones ante la ausencia o insuficiencia de los mismos, la posibilidad de que realicen actos de campaña electoral y el derecho que les asiste para solicitar y obtener lugares para la colocación de carteles y locales de uso gratuito para la celebración de actos de campaña.

También regulan el voto por correo con la documentación necesaria y las actuaciones a seguir en orden a la producción de sus efectos, incluidas las de la Junta Electoral, el régimen de funcionamiento de los colegios y mesas electorales, la actuación de los apoderados e interventores, así como los aspectos concretos de organización del día de la votación que incluyen la posibilidad de suspensión de la votación por motivos de fuerza mayor, las posibles reclamaciones sobre la votación, su procedimiento y resolución.

Finalmente, establecen los aspectos relativos al cierre de la votación, el procedimiento de escrutinio de los votos, señalándose los supuestos en que los votos se considerarán nulos o en blanco, la actuación de las mesas electorales y su plasmación en las actas de escrutinio, así como el escrutinio final tras verificar los resultados de las actas de las mesas electorales y el escrutinio del voto por correo, que se regula en el artículo 37.

Muchas previsiones son similares a las que se contenían en el derogado Decreto 235/2000 y se ajustan a la LOREG que, recordemos, resulta de aplicación supletoria, sin que se nos ofrezca ningún motivo de reproche jurídico el contenido de este articulado que ha sido depurado conforme a las consideraciones de los órganos preinformantes.

Los artículos 38 y 39 establecen el procedimiento para designar a los vocales del pleno a propuesta de las organizaciones empresariales más representativas. En particular, el artículo 38.2 atribuye facultad a la Consejería competente en materia de comercio, para designar a las organizaciones empresariales que considere más representativas, de entre las que la Cámara Oficial de Comercio Industria y Servicios de Madrid le haya remitido informe, sin recoger los elementos en que debe basarse para esa designación. Al respecto, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo explica que esta Orden se completará con otra

posterior que hará esa designación de acuerdo a determinados criterios que se citan.

Entendemos, como también se ha manifestado por otro órgano preinformante, que razones de seguridad jurídica y el necesario control de que la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de sus competencias no encubra decisiones arbitrarias, aconsejan que se determine en sede reglamentaria con una mayor precisión los parámetros que permiten basar esa designación.

No en vano, hay que tener en cuenta que a tenor de la directriz 3 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, *“en la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. En este sentido, en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales”*.

Igual consideración nos merece la facultad que se atribuye a la citada consejería en el artículo 40.2 para la designación de los vocales de mayor aportación voluntaria –extremo respecto del que también se pronuncia la Memoria-, por lo que aconsejamos asimismo, la determinación más precisa de los citados parámetros en el proyecto normativo.

Respecto del contenido normativo de los capítulos VIII y IX, consideramos que el inciso final del artículo 45.2 del proyecto no se adecúa a la normativa de aplicación, y en particular a la habilitación conferida para el desarrollo reglamentario objeto del presente proyecto de orden. Y ello es así, porque la repetida disposición transitoria segunda, apartado 2, únicamente habilita al desarrollo normativo por Orden, como se explicita en el proyecto normativo y en la Memoria, respecto del primer proceso electoral que haya de tener lugar tras la

entrada en vigor de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, y no de los posteriores, que precisarán su desarrollo reglamentario por el Consejo de Gobierno, órgano facultado expresamente por la disposición final primera de la repetida Ley 2/2014.

Esta consideración es esencial.

Por último, la parte final de la norma proyectada contiene una disposición final única que regula la entrada en vigor de la norma, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. A esta disposición nos referiremos en el análisis de las cuestiones formales.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de orden se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante el citado Acuerdo de 2005, que resultan de aplicación, sin perjuicio de algunas observaciones que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen.

El título de la norma forma parte del texto conforme previene la directriz 5, por lo que habrá que evitar su redacción completa en mayúsculas para adecuarlo a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española según previene la directriz 102 y por resultar restringido el uso de mayúsculas según el Apéndice V. a) de las mismas directrices.

La parte expositiva no debe llevar título, a tenor de la directriz 11 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que resultan de aplicación en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad ante la ausencia de normativa autonómica en la materia (artículo 33 del

Estatuto de Autonomía), por lo que debe suprimirse la expresión “PREÁMBULO” contenida en el proyecto de orden.

En dicha parte expositiva, deberá cambiarse la expresión “Reguladora de” que se contiene en la penúltima línea del segundo párrafo, por la de “por la que se regula”, conforme a la directriz 73 que previene la cita literal del nombre de la norma. Igual previsión adaptativa exigida por la directriz 73 ha de realizarse en el párrafo cuarto al citar la Orden EIC/10/2017; en el párrafo séptimo, por omitirse la expresión “del Gobierno” tras la Ley 50/1997, de 27 de noviembre (aun yendo referida al Acuerdo de 31 de octubre de 2016); en el párrafo octavo, en que habrá de constar “del Procedimiento” en lugar “de Procedimiento”; y en el párrafo noveno respecto de las palabras “supresión” y “Jurídico” que deben ser sustituidas por “Supresión” y “Jurídica”, para respetar las mayúsculas que se contienen en los nombres según la directriz 74.

En el tercer párrafo, primera línea ha de sustituirse “Capítulo IV” por “capítulo V”, conforme al Apéndice V a) 4º de las directrices en relación a la cita de partes de una norma, y para corrección de error.

En el cuarto párrafo incluir el artículo “la” antes de la cita de Orden, según la directriz 102.

En el quinto párrafo, primera línea, sustituir “*apartado segundo*” por “*apartado 2*”, al ser la cita que corresponde a su literalidad, y en la penúltima línea sustituir “*esta Ley*” por “*esa Ley*”, según la directriz 102.

En el sexto párrafo segunda línea sustituir la conjunción copulativa “y” por la conjunción alternativa “o”, al ser tenor de la ley al definir el impacto.

En el séptimo párrafo, antepenúltima línea, sustituir “*la Corporación*” por “*dicha Corporación*”, según la directriz 102.

En el octavo párrafo, última línea, quitar la mención al informe de la Abogacía General por estar ya citado con anterioridad.

El último párrafo de la parte expositiva, que recoge la fórmula promulgatoria, debe adaptarse a la directriz 16 del repetido Acuerdo del Consejo de Ministros y recoger la expresión “DISPONGO:” en párrafo aparte y centrado.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, los títulos de los capítulos deberán ir en negrita y sin cursiva según la directriz 23, por lo que habrán de corregirse todos.

En todos los títulos de los artículos habrá de insertarse un punto al final según la directriz 29.

En el artículo 1 hay que introducir “*por la que se regula*” y suprimir “*de*” en el nombre de la citada Ley 2/2014, conforme a la directriz 73, asimismo, sustituir “*apartado segundo*” por “*apartado 2*”, al ser la cita que corresponde a su literalidad, como hemos indicado.

En el artículo 6 se recoge “*Orden de convocatoria*”, al respecto, en relación con el uso de las mayúsculas en los textos normativos, el Apéndice V de las Directrices de técnica normativa prevé que, como regla general, deberá restringirse lo máximo posible, de tal manera que se logre la adaptación a las reglas gramaticales generales conforme a la directriz 102. Igual concurre en el artículo 13.

En el artículo 9, hay que sustituir “40”, “10” y “10” por la denominación de esos números en letra, para conservar la sistemática empleada en todo el texto, amén de ser la utilizada en el precepto a que refiere.

En el artículo 11.1.a), hay que sustituir la expresión “*la actividad*” por “*su actividad*”, y en el apartado b) añadir el artículo “*las*” antes del término “*obligaciones*”, conforme a la directriz 102.

En el artículo 26.3 sustituir la palabra “*electores*” por “*electorales*”, conforme a la directriz 102.

En el artículo 31 *in fine* se remite para determinada actividad a “*esta Orden*”. Al respecto, por seguridad jurídica y conforme previenen las directrices 67 y 69, es aconsejable citar expresamente el precepto o preceptos a que se quiere remitir.

En el artículo 32.2 la palabra “*Categoría*” hay que escribirla en minúsculas conforme al Apéndice V a) de las Directrices de técnica normativa en relación con el uso de las mayúsculas en los textos normativos.

En el artículo 33.a) hay que cambiar el término “*utilizados*” por “*utilizando*” o similar, para adaptar la redacción a su sentido real.

En el artículo 37.2 *in fine* se remite al artículo 24 “*de la presente Orden*”. Aquí, conforme previene la directriz 69 habrá de sustituirse por la alocución “*de la Orden*”.

La última observación que hacemos, es que la disposición final única, hay que escribirla en minúscula, salvo la primera palabra, conforme a la directriz 37 y añadir un punto al final de su título, según la misma directriz. Asimismo la referencia al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid se pondrá entre comillas según la directriz 43.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, y, en especial, la formulada con carácter esencial, puede someterse a la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, el proyecto de *“Orden de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda por la que se regula el proceso electoral para la renovación de los órganos de gobierno de la Cámara Oficial de Comercio Industria y Servicios de Madrid”*.

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

Madrid, a 21 de septiembre de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 379/17

Excma. Sra. Consejera de Economía, Empleo y Hacienda

Carrera de San Jerónimo, 13 – 28014 Madrid