

Dictamen nº: **566/16**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía
del Gobierno**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **22.12.16**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 22 de diciembre de 2016, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno *“por el que se regula, la ordenación de la profesión de guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, por escrito de 23 de noviembre de 2016, que ha tenido entrada en este órgano el día 24 de noviembre de 2016, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora y correspondió su ponencia al letrado vocal D. Roberto Pérez Sánchez.

Al apreciarse que el expediente estaba incompleto y conforme previene el artículo 19.1 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, se reclamó a la autoridad consultante que aportara el Anexo a que se refiere el expositivo del proyecto de decreto, su artículo 8 y diversos documentos del expediente. Tal solicitud, de 28 de noviembre de 2016, suspendió el plazo para la emisión del presente dictamen a tenor del artículo 23.3 del citado Reglamento.

El 30 de noviembre de 2016, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, escrito de la autoridad consultante con remisión de la documentación solicitada, por lo que se reanudó el cómputo de plazo para la emisión del dictamen.

El letrado vocal anteriormente reflejado, 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 22 de diciembre de 2016.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

Según se indica en la parte expositiva, el proyecto normativo sometido a dictamen desarrolla reglamentariamente el artículo 20 bis de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 1/1999, de 12 de marzo), por ello, regula la profesión del guía oficial de turismo de la Comunidad de Madrid, establece los requisitos y la convocatoria de pruebas para la obtención de la condición de guías oficiales de turismo y su credencial personalizada.

Asimismo, en los términos de la referida Ley 1/1999 de la Comunidad de Madrid, dispone que esta velará por la calidad en la prestación del servicio de información turística de los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por cinco capítulos en que se integran diez

artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

Capítulo I.- rubricado como “*Disposiciones Generales*”, comprende los artículos 1 a 3.

Artículo 1.- Recoge el objeto de la norma y su ámbito de aplicación.

Artículo 2.- Define al guía oficial de turismo de la Comunidad de Madrid.

Artículo 3.- Recoge la liberalización de la prestación del servicio de información turística establecida en la Ley 1/1999, de 12 de marzo.

Capítulo II.- rubricado como “*Obligaciones y Derechos*”, incluye los artículos 4 y 5.

Artículo 4.- Se dedica a las obligaciones de los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid.

Artículo 5.- Establece los derechos de los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid.

Capítulo III.- Lleva por rúbrica: “*Requisitos de acceso, convocatoria y obtención de la credencial de guía oficial de turismo de la Comunidad de Madrid*” y en él se imbrican los artículos 6 a 8.

Artículo 6.- Se refiere a los requisitos de acceso.

Artículo 7.- Determina la convocatoria de las pruebas de acceso.

Artículo 8.- Establece la concesión de credenciales.

Capítulo IV.- Su rúbrica es “*Promoción*” e incluye el artículo 9.

Artículo 9.- Dispone que la Comunidad de Madrid velará por la calidad en la prestación del servicio de información turística de los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid.

Capítulo V.- Con rúbrica “*Régimen sancionador*”, comprende el artículo 10.

Artículo 10.- Remite a la Ley 1/1999, de 12 de marzo, y exceptúa a los guías de turismo de otras Comunidades Autónomas o países de la Unión Europea.

La disposición adicional única alude a las personas que hubieran canjeado su habilitación antes de la entrada en vigor del decreto proyectado, disponiendo su aplicación a ellas.

La disposición transitoria única establece un plazo para que las personas puedan canjear las anteriores habilitaciones y sus efectos.

La disposición derogatoria única, establece la del Decreto 47/1996, de 28 de marzo, por el que se regula la habilitación y actividad de Guía de Turismo en la Comunidad de Madrid.

La disposición final primera habilita al titular de la consejería competente en materia de turismo para dictar las normas necesarias en desarrollo y ejecución de lo previsto en el decreto.

La disposición final segunda 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.

La regulación expuesta se completa un Anexo que contiene el modelo gráfico de credencial personalizada que deben exhibir los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid en el ejercicio de su actividad.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

1. Texto del proyecto de decreto (documento nº1 del expediente administrativo).

2. Memoria del análisis de impacto normativo de 17 de noviembre de 2016, realizada por el director general de Turismo (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno - documento nº 2 del expediente administrativo).

3. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 24 de octubre de 2016 (documento nº 3 del expediente administrativo), que recoge diversas consideraciones, una de las cuales tiene carácter esencial.

4. Informe de 6 de octubre de 2016 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno (documento nº 4 del expediente administrativo).

5. Informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid de 12 de septiembre de 2016, favorable al proyecto de decreto según certifica el secretario de dicho Consejo (documento nº 5 del expediente administrativo).

6. Informe de 15 de julio de 2016 de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno - documento nº 6 del expediente administrativo), igualmente favorable al proyecto.

7. Informe de 9 de junio de 2016, de la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia -

documento nº 7 del expediente administrativo) en el que no se hacen observaciones por no implicar impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

8. Informe de 14 de junio de 2016, de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento nº 8 del expediente administrativo), que señala no apreciar impacto por razón de género, por tratarse de una norma de carácter técnico y organizativo.

9. Informe de 17 de noviembre de 2016, realizado por el director general de Turismo (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno - documento nº 9 del expediente administrativo), sobre las observaciones procedentes de las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid, las observaciones de las Asociaciones y órganos del sector afectado formuladas en el trámite de audiencia, las del Consejo de Consumo y las Direcciones Generales de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, de la Familia y el Menor, y la de la Mujer, así como las efectuadas por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

10. Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 3 de mayo de 2016 (documento nº 10 del expediente administrativo).

11. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, de 22 de abril de 2016 (documento nº 11 del expediente administrativo), por el que no se realizan observaciones.

12. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, de 5 de mayo de 2016 (documento nº 12 del expediente administrativo), por el que no se realizan observaciones.

13. Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 5 de mayo de 2016 (documento nº 13 del expediente administrativo).

14. Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, de 28 de abril de 2016 (documento nº 14 del expediente administrativo).

15. Informes de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de 29 de abril y 3 de mayo de 2016, y de la Dirección General de Trabajo de la misma Consejería, de 27 de abril de 2016 (documentos nº 15 a 17 del expediente administrativo).

16. Observaciones realizadas en el trámite de audiencia pública por la Asociación Profesional de Guías de Turismo (en adelante APIT), el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (en adelante CERMI), la Federación de Municipios de Madrid (en adelante FMM), la Plataforma Representativa Estatal de Personas con Discapacidad (en adelante PREDIF), el Sindicato Independiente de Informadores de Turismos (en adelante SIDIT) y la Asociación Española Profesional de Turismo (en adelante AEPT) (documentos nº 18 a 23 del expediente administrativo).

Al escrito del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, con el que solicitaba dictamen a esta Comisión Jurídica, se adjuntaban los siguientes documentos:

17. Memorias del análisis de impacto normativo de 6 de abril y de 28 de septiembre de 2016, realizadas por el director general de Turismo.

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 del consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, 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”*.

El proyecto de decreto que pretende aprobarse, se dicta, como señala su parte expositiva, en desarrollo del artículo 20 bis de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA.

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 21 de mayo de 2013, recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, señala que *“es unánime la opinión acerca de la trascendental importancia que, desde el punto de vista de técnica jurídica, posee esa consulta al Consejo de Estado en este procedimiento. Las razones son las ya conocidas del secular prestigio que posee el supremo Órgano consultivo del Gobierno en el desempeño de esa función consultiva, y su acrisolada independencia funcional”*. En el caso analizado en la citada sentencia, el Alto Tribunal falló declarar nula la norma impugnada y acordó la retroacción de las actuaciones en el procedimiento de elaboración del mismo para que el Consejo de Estado se pronunciara con carácter preceptivo, *“cumpliendo así con la alta labor consultiva encomendada constitucional y legalmente a favor de la actuación del Gobierno para que de ese modo se proporcione a la norma la necesaria seguridad jurídica y se produzca un pronunciamiento sobre una cuestión de indudable interés general”*.

Entendemos oportuno traer a colación en este punto la Sentencia de 22 de octubre de 2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (recurso 2932/2014), en la que se recoge lo siguiente a propósito de la importancia del dictamen del órgano consultivo, en este caso, autonómico:

«Así pues, la finalidad de este informe del órgano consultivo, no es sino contribuir a un mejor ejercicio de la potestad normativa desde la doble perspectiva de las condiciones de trabajo de los empleados públicos afectados y del buen funcionamiento de la Administración (STS 13/febrero/2012, rec. 574/2009); no se trata de una mera función consultiva, sino de un control preventivo de legalidad, de naturaleza esencial, de las disposiciones de carácter general y de determinados actos de la Administración (STS 4/abril/2014, rec. 2229/13), y con ella se pretende actuar como una garantía preventiva, para asegurar en lo posible el imperio de la Ley,

introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración (STS 23-12-2001)" (STS 18/noviembre/2008 , rec. 81/2007); como ha advertido este propio TSJ (Sentencia 492/2008, de 20/mayo, rec. 43/03, Sec 3ª), la razón de ser del sometimiento al dictamen del CJC no es baladí, "pues el dictamen no es una pura formalidad, sino una garantía de perfección técnica y de acierto, mucho más en casos como el presente en el que el concurso Ley y reglamento obliga a éste a un cuidado delicado. El Consejo Consultivo es un órgano de reconocida competencia técnica que actúa de forma objetiva, pues está dotado de una independencia de criterio superior a la de los departamentos jurídicos de las Consejerías, entiende la Sala que su participación en la elaboración y preparación de textos como el que nos ocupa es una garantía de objetividad e imparcialidad en la producción de la norma de la que no debe de prescindirse". En consecuencia, y dada la trascendencia de la intervención de este órgano y la finalidad a la que responde, no cabe una interpretación restrictiva de los supuestos que la contemplan, debiendo incluso, los supuestos de discutible intervención, inclinarse por favorecerla, en aras del mayor acierto de la decisión administrativa, tal como se aprecia en los informes de la Abogacía de la Generalitat emitidos en los trámites de elaboración de la Orden recurrida y del PORH, y así, en su informe de 24/mayo/2013 afirma categórica y acertadamente, que "resulta preceptivo el dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad, Valenciana, al ser una disposición de carácter, general, que se dicta en ejecución de leyes y sus modificaciones" (fol. 88 del expediente), y en posterior informe de 30/mayo/2013, pese a apuntar la existencia de dudas sobre la necesidad preceptiva de someter el asunto al dictamen del CJC, señala en cualquier caso como recomendación "la posibilidad de someter el asunto, aunque sea facultativo, a Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo, pues, en definitiva, debe pensarse que, el sometimiento a tal trámite, por una parte es cierto que provoca un retraso temporal en la tramitación,

pero, por otra, proporciona garantías sobre el acierto y perfección técnica de las actuaciones administrativas”» .

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

La competencia de la Comunidad de Madrid constituye el primer y esencial presupuesto de validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

La Constitución Española, en el artículo 148.1.18^a y 13^a, permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial, y en fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

Así, el artículo 26.1.1.21 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, atribuye a la Comunidad la plenitud de la función legislativa en materia de *“Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*.

Por su parte, el artículo 26.1.1.17 del propio Estatuto de Autonomía, atribuye a la Comunidad de Madrid la plenitud de la función legislativa en materia de *“Fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”*.

Ambos títulos competenciales, son los que llevaron a la aprobación por la Asamblea de Madrid, de la Ley 8/1995, de 28 de marzo, de Ordenación del Turismo, y de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, que deroga la anterior, como se cita expresamente en sus preámbulos.

La citada Ley 1/1999 ha sido objeto de diversas modificaciones, entre ellas y como necesaria adaptación de la normativa autonómica a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a

los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), la efectuada por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, que, por lo que nos afecta, añade un nuevo artículo 20 bis a la referida Ley 1/1999, pues, como explicita su preámbulo: *“En la regulación de los guías de turismo se liberaliza este subsector turístico eliminándose su exclusividad en las visitas a los bienes integrantes del patrimonio histórico-artístico y cultural ubicados en el territorio regional”*.

En cuanto a la habilitación para el desarrollo reglamentario de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, su disposición final primera, autoriza al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la misma.

No es de obviar que la referida Directiva 2006/123/CE, fue incorporada parcialmente al Derecho español mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y que se hizo preciso adaptar la normativa reglamentaria que disciplina el acceso y ejercicio de la actividad turística, a cuyo efecto se aprobó el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio.

Como señaló el Consejo de Estado en su Dictamen 1951/2009, de 10 de diciembre, al proyecto del citado Real Decreto 39/2010, de 15 de enero:

“Como consecuencia de la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional en relación con la cláusula de supletoriedad habrán de ser las Comunidades Autónomas y Ceuta y Melilla las que, en el ejercicio de sus competencias, aprueben las normas necesarias para regular el sector turístico conforme a las exigencias de la Directiva de Servicios y de la Ley 17/2009. En este sentido, no sería posible optar por la solución de mantener en vigor, siquiera transitoriamente,

las normas reglamentarias estatales mencionadas en el proyecto de real decreto, sustituyendo los regímenes de autorización previstos en ellas por un sistema de notificación/declaración responsable acorde con la Directiva y la Ley 17/2009. Si se permitiese al Estado modificar las normas reglamentarias actualmente existentes y mantener su vigencia transitoria, se estarían dictando normas estatales con vocación de supletoriedad, de forma contraria al artículo 149.3 de la Constitución”.

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

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 por la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que 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”*.

Por otro lado el rango de la norma emanada debe ser, como así es, el de *“Decreto del Consejo de Gobierno”*, en aplicación del artículo 50.2 de la citada Ley autonómica 1/1983.

Con base en el mismo título competencial de promoción y ordenación del turismo, las Comunidades Autónomas fueron adaptando su legislación a la referida Directiva 2006/123/CE traspuesta por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y aprobaron disposiciones reglamentarias relativas a la actividad profesional de guía de turismo, como el Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo de Andalucía, el Decreto 21/2015, de 24 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Guías de turismo, el Decreto 37/2015, de 17 de marzo, por el que se regula la actividad profesional de Guía de Turismo en la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Decreto 73/2015, de 7 de mayo, por el que se regula la profesión de guía de turismo de Galicia, y el Decreto 5/2016, de 25 de febrero, por el que se regula el acceso y ejercicio de la actividad de guía de turismo en la Comunidad de Castilla y León.

Ahora bien, es de notar que, a diferencia del proyecto de decreto objeto de análisis, que se limita a desarrollar el artículo 20 bis de la Ley 1/1999, de 12 de marzo y regula la profesión de guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid, los decretos de otras Comunidades Autónomas tienen un objeto mucho más amplio, en la medida que proceden a desarrollar sus respectivas leyes autonómicas y regulan el acceso y ejercicio de la actividad de guía de turismo en su respectivo ámbito territorial con independencia de que la habilitación o acreditación profesional para el ejercicio de la actividad turística informativa haya sido obtenida en otras Comunidades Autónomas o Estados miembros de la Unión Europea.

De esta manera, esos decretos tienen en cuenta no sólo la repetida Directiva 2006/123/CE y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sino que, en la medida que se trata de una profesión regulada, atienden al Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español tanto la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa

al reconocimiento de cualificaciones profesionales, como la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, por la que se adaptan determinadas Directivas en el ámbito de la libre circulación de personas.

Tal concisión regulatoria plasmada en la norma proyectada, constriñe el análisis que efectúa esta Comisión Jurídica Asesora, sin perjuicio de adelantar en este momento, que hubiera sido deseable que se comprendiera en un único decreto la ordenación de la actividad turística informativa en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, por motivos estrictos de seguridad jurídica.

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 ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009).

Al respecto, hay que tener en cuenta que la regulación que de tal elaboración de reglamentos se hace en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), no será de aplicación al presente procedimiento conforme previene la disposición transitoria tercera de la LPAC, a cuyo tenor: *“A los procedimientos ya iniciados antes de la*

entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior". E igualmente, que la disposición transitoria tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) expresa: *"Los procedimientos de elaboración de normas que se hallaren en tramitación en la Administración General del Estado a la entrada en vigor de esta Ley se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento en que se iniciaron"*, por lo que acudiremos a la normativa y redacción vigente en aquél momento.

1.-Según lo previsto, en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno *"la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar"*.

En el proyecto objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de Decreto, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 192/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada Consejería. La Dirección General de Turismo es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 29 del referido Decreto 192/2015.

2.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del análisis de impacto normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, se observa que se ha incorporado al procedimiento la versión definitiva emitida el día 17 de noviembre de 2016, al final del procedimiento, firmada por el director general de Turismo, y otras anteriores emitidas el 6 de abril y el 28 de

septiembre de 2016, del mismo director general, por lo que se han ido incorporando los sucesivos trámites realizados 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 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva.

También recoge que se han formulado alegaciones que han sido admitidas en unos casos en su totalidad y en otros no, si bien no se expresan 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 o los motivos de su rechazo, como sí se hace en el informe de la propia dirección general de Turismo de 17 de noviembre de 2016. Esta inclusión resulta necesaria pues *“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.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La última versión de la Memoria que figura en el expediente remitido contempla la oportunidad de la propuesta, el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad, el análisis jurídico que incluye la norma que quedará derogada como consecuencia de la entrada en vigor de la norma, la

adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias, así como el impacto económico y presupuestario y el impacto por razón de género.

No obstante lo anterior, es de ver que los citados extremos se contienen en la memoria, en unos casos de manera dispersa en distintos apartados y, en otros por remisión al carácter favorable de los informes solicitados durante la tramitación del proyecto. Tal forma de actuar, dificulta que el órgano que ha de aprobar la norma cuente de manera clara con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes, por lo que sería deseable, que la Memoria ajustara su estructura y contenido a los apartados que como mínimo se contemplan en el artículo 2.1 del Real Decreto 1083/2009.

Asimismo, por remisión al carácter favorable del informe solicitado, 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 por la disposición adicional 10ª 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. No obstante lo cual, sería deseable que la memoria reflejara que el informe emitido por la Dirección General de la Familia y el Menor expresa que tal centro directivo no formula observación alguna *“por considerarse sin impacto con la familia, la infancia y la adolescencia”*.

En relación con el informe de impacto por razón de género, la memoria se hace eco del informe emitido por el órgano competente para ello: la Dirección General de la Mujer, integrada en la Consejería de Políticas Sociales y Familia, tal y como se deriva del artículo 15.1,b) del Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que

se establece la estructura orgánica de tal consejería. Al igual que hemos señalado anteriormente, sería deseable que la memoria reflejara que el informe dice que *“no se aprecia impacto por razón de género, por tratarse de una norma de carácter técnico y organizativo”*.

La Memoria no hace referencia a la evaluación de impacto normativo sobre la identidad o expresión de género, ni a la de impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, como exigen el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid, y el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, respectivamente, por haberse iniciado la tramitación del proyecto de decreto con anterioridad a la entrada en vigor de las citadas Leyes 2/2016 y 3/2016.

Por lo que se refiere al impacto económico y presupuestario, la memoria refleja que el sector turístico contará con nuevos puestos de trabajo que ocuparán los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid que se acrediten, de lo que se infiere su carácter positivo, y en el aspecto presupuestario, señala que los gastos derivados de las convocatorias de pruebas para obtener la condición de los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid se cifran en una cantidad entre los 10.000 y los 15.000 euros.

La memoria indica que en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, se ha dado traslado del proyecto al *“Sistema de Cooperación Interadministrativa”* (sic.). Sin embargo, no se incluye en el expediente la correspondiente documentación que permita dejar constancia de la forma, momento y términos en que se ha producido dicho traslado, además de omitirse en la memoria una valoración a la incidencia que en

términos de la unidad de mercado y de la competencia va a tener el decreto proyectado, lo que deberá completarse con expresa referencia.

Por último, la memoria se refiere a los informes o dictámenes evacuados durante la tramitación del proyecto, entre los que se incluye el del Consejo de Consumo y el de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano y menciona que el proyecto ha sido modificado como consecuencia de las observaciones que han sido admitidas.

Igual alusión se hace a que las asociaciones y organismos concernidos han realizado alegaciones. No se ha seguido el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009, que establece que la Memoria contenga *“referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia”*, con el objeto de que quede reflejado cómo el resultado del trámite de audiencia ha sido tenido en consideración por el órgano proponente de la norma.

En este aspecto, volvemos a reiterar que resulta deseable que la memoria recoja 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 o los motivos de su rechazo.

De conformidad con el artículo 19 del ROFCJA, debemos reiterar la necesidad de que los expedientes se remitan completos a este órgano consultivo, pues en las Memorias se alude a las correcciones que se han efectuado al proyecto de decreto y se observa cómo ha ido variando en estructura, sin embargo, a esta Comisión Jurídica Asesora sólo se ha remitido el proyecto de decreto en su redacción final.

3.- Conforme a lo dispuesto en el apartado b) del artículo 24.1 de la Ley 50/1997, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, los informes, dictámenes y aprobaciones previos preceptivos así como el informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que debe acompañar a los reglamentos.

En este sentido se ha recabado el informe de impacto por razón de género emitido por la Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid el 14 de junio de 2016, en el que se indica que *“no se aprecia impacto por razón de género al tratarse de una norma de carácter técnico y organizativo”*.

También se ha incorporado el informe de 9 de junio de 2016 de la Dirección General de la Familia y el Menor, que se pronuncia en el sentido de no formular observaciones al texto remitido al considerar que el proyecto no tiene impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

Igualmente, se han unido los informes favorables evacuados por el Consejo de Consumo el 12 de septiembre de 2016, y por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano el 15 de julio de 2016, según lo previsto por el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, se han evacuado informes con observaciones al texto por las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Sanidad, la de Educación Juventud y Deporte, la de Políticas Sociales y Familia, y la de Economía, Empleo y Hacienda, que en gran medida han sido tenidas en cuenta en el texto del proyecto, dando lugar a una nueva redacción del mismo, como resulta del informe de 17 de noviembre de 2016 del director general de Turismo. El resto de consejerías no formularon observaciones al proyecto remitido.

4.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual *“en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”*, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 6 de octubre de 2016, en el que, se realiza una exposición de la competencia, el objeto y el procedimiento para la elaboración de la norma y el contenido del texto propuesto, con alguna errata, si bien no se contiene conclusión alguna.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 24 de octubre de 2016, en el que se formulan algunas observaciones de carácter no esencial y una de carácter esencial, que han sido analizadas, admitidas, e incorporadas todas ellas por el órgano promotor de la norma, según resulta de la última versión de la memoria del análisis de impacto normativo y del informe de igual fecha y mismo órgano.

5.- En cuanto al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución dispone que:

“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el

procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

En el presente caso, el requisito puede entenderse debidamente cumplimentado ya que, según se expresa en el repetido informe de 17 de noviembre de 2016 del director general de Turismo, se ha dado traslado del proyecto de decreto con fecha 20 de abril de 2016, a dieciocho asociaciones y órganos que en el mismo se relacionan, y figura en el expediente, que contestaron formulando alegaciones siete, en concreto: la APIT, el CERMI, la FMM, la PREDIF, el SIDIT, la AEPT y CEIM, y aunque la de esta última no obra en el expediente, lo cual hubiera sido oportuno, el informe dice que se remite a las alegaciones de la APIT. El órgano promotor del proyecto detalla en su informe las alegaciones y las dos que han sido parcialmente admitidas, si bien, hubiera sido deseable que se incluyera ese contenido en la memoria.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del contenido.

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. Debe destacarse la depuración que ha sufrido la norma durante su tramitación, como muestra el hecho de que este proyecto que dictaminamos es el tercero de los elaborados por el centro directivo proponente, ya que se han ido acogiendo las observaciones jurídicas y de técnica normativa que se han ido formulando por los órganos informantes, como se detrae de las sucesivas memorias del análisis de impacto normativo.

Con carácter previo y como apuntamos anteriormente, debemos hacer constar que por seguridad jurídica hubiera sido deseable que el

proyecto de decreto regulara el acceso y ejercicio de la actividad de guía de turismo en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid con independencia de que la habilitación o acreditación profesional para el ejercicio de la actividad turística informativa haya sido obtenida en otras Comunidades Autónomas o Estados miembros de la Unión Europea.

La seguridad jurídica es exigencia fundamental para el mantenimiento del ordenamiento jurídico, vinculada a la estabilidad económica y social, y ésta se limita en tanto que el proyecto normativo hace de peor condición a los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid con respecto a los procedentes de otras Comunidades Autónomas o Estados de la Unión Europea, al sujetar la actividad de los primeros a un régimen de derechos y obligaciones específico, que no encuentra paralelo para los segundos, a salvo de la aplicación indiferenciada de las previsiones contenidas en la Ley 1/1999, de 12 de marzo, laguna que colisiona abiertamente con el principio de igualdad. Igual limitación de la seguridad jurídica se produce con el decreto proyectado, al no regular la totalidad de la actividad turística informativa ejercida por los guías oficiales, lo que se traduce en una falta de certeza normativa en nuestro ámbito autonómico.

En relación a ese concepto, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 46/1990, de 15 de marzo afirma que: *“la exigencia del [artículo] 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...). Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas”*.

Debemos completar la anterior consideración indicando como hemos hecho en numerosos dictámenes, aun cuando su correcto encaje se encuentra en el análisis de técnica normativa, que en la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y los aspectos que guarden relación directa con él. Por ello, la Directriz 3 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), refiere que se procurará que los reglamentos de ejecución de una ley sean completos y no parciales.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que, dejando al margen algunas cuestiones de técnica normativa que después analizaremos, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo de 2005. De esta manera describe el objeto y finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Además, destaca los aspectos más relevantes de la tramitación y recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo conforme previene el artículo 22 del ROFCJA.

Por lo que se refiere al análisis de la parte dispositiva, tiene una estructura compuesta de cinco capítulos en que se integran diez artículos, sistemática que es adecuada conforme a la depuración a que antes hemos aludido, dejando también al margen algunas cuestiones de técnica normativa que después analizaremos.

Capítulo I.- rubricado como “*Disposiciones Generales*”.

El artículo 1 recoge el objeto de la norma y su ámbito territorial de aplicación, si bien este último extremo no se cita expresamente en su rúbrica, entendemos que por su obviedad al tener en cuenta el artículo

34.1 del Estatuto de Autonomía. Así, señala que tiene por objeto desarrollar el artículo 20 bis de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, regula la figura del guía oficial de turismo que prestarán sus servicios en relación a los bienes que se encuentran dentro de los límites geográficos de la Comunidad de Madrid y establece los requisitos y el procedimiento de acceso a las pruebas para la obtención de la condición de guías oficiales de turismo.

Al respecto, se observa que dicho contenido se ajusta a la habilitación conferida por la disposición final primera de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, y al propio artículo 20 bis introducido por el apartado 13 del artículo 3 de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre. Si bien, en la medida que el decreto proyectado tiene por objeto limitado el desarrollo del repetido artículo 20 bis, como expresamente señala, la mención que en el artículo 1 se hace al *“guía oficial de turismo”* debe completarse con la acepción: *“de la Comunidad de Madrid”*.

Esta consideración es esencial.

El artículo 2 define al guía oficial de turismo de la Comunidad de Madrid, como aquella persona física que ha superado las pruebas de acceso para la obtención de la correspondiente credencial y que presta sus servicios de información, asistencia y acompañamiento en materia cultural, artística, histórica y geográfica respecto de los bienes que se encuentran en el ámbito geográfico de la Comunidad de Madrid.

Este precepto sigue el tenor del apartado 1.1. del artículo 1 del Decreto 47/1996, de 28 de marzo, que deroga, y parcialmente, la de los artículos 16 y 19 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, antes de su modificación por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, por ello, entendemos que los términos *“asistencia y acompañamiento”* han de ser sustituidos por *“orientación”* y las materias que cita han de sustituirse por la materia *“de turismo”* u otra redacción que la circunscriba a la

“oferta turística”, para que pueda considerarse ajustado a las previsiones vigentes de la Ley 1/1999, de 12 de marzo.

El artículo 3 recoge la liberalización de la prestación del servicio de información turística establecida en la Ley 1/1999, de 12 de marzo, en puridad establecida en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 y traspuesta al ordenamiento interno por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y a la normativa madrileña por la citada Ley 8/2009. Por ello, sería más adecuado que el artículo 3 refiriera dicha liberalización “*en el ámbito de la Comunidad de Madrid*”.

Por otra parte, la referencia que se hace en la rúbrica del artículo a “*países*” de la Unión Europea, debería sustituirse por la de “*Estados miembros*” de la Unión Europea, pues tal es la denominación con consecuencias jurídicas que se utiliza en el propio tratado de la Unión Europea, que evitará equívocos e interpretaciones inadecuadas.

Finalmente, la mención que se hace en el artículo a “*el título*” de guías oficiales, debe sustituirse por “*la credencial*” para evitar cualquier posible confusión ya que el decreto proyectado no pretende regular titulación alguna, sino acreditar el conocimiento de idiomas y de las materias oportunas para obtener una credencial que exteriorice la condición de guía oficial de turismo de la Comunidad de Madrid. No olvidemos que la competencia autonómica en que se basa el decreto es la “*promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*” y que la Constitución Española reserva al Estado en su artículo 149.1.30^a, la materia correspondiente a la “*Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales*”.

Capítulo II.- rubricado como “*Obligaciones y Derechos*”.

El artículo 4 se dedica a las obligaciones de los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid y reproducen prácticamente las contenidas en el artículo 7 del Decreto 47/1996, de 28 de marzo, que se deroga.

Su último párrafo exceptúa del cumplimiento de esas obligaciones a los guías de turismo procedentes de otras Comunidades Autónomas o países integrantes de la Unión Europea. Sin embargo, este párrafo resulta superfluo en la medida que el ámbito subjetivo del decreto proyectado se limita a los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid, por lo que, para evitar confusión en aras de la seguridad jurídica entendemos que tendría que suprimirse. En el caso de no efectuarlo y como indicamos anteriormente, la referencia a “países integrantes” de la Unión Europea, debería sustituirse por la de “Estados miembros” de la Unión Europea.

El artículo 5 establece los derechos de los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid. Advertimos nuevamente como cuestión jurídica, que ha de sustituirse de la expresión “países integrantes” por la de “Estados miembros”.

En todo caso, hay que volver a traer a colación, que la regulación contenida en este capítulo, hace de peor condición a los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid con respecto a los procedentes de otras Comunidades Autónomas o Estados de la Unión Europea, al sujetar la actividad de los primeros a un régimen de derechos y obligaciones específico, que no encuentra paralelo para los segundos, en colisión con el principio de igualdad.

Capítulo III.- Lleva por rúbrica: “*Requisitos de acceso, convocatoria y obtención de la credencial de guía oficial de turismo de la Comunidad de Madrid*”.

El artículo 6.- Se refiere a los requisitos de acceso para acceder a las pruebas de guía oficial de turismo de la Comunidad de Madrid. Al respecto, la referencia que se hace en el apartado 1.a) a “país” debe sustituirse, por las consideraciones expresadas con anterioridad, por “algún Estado”. Asimismo, la mención que se hace en el apartado 2. a “la Subdirección General de Títulos y Reconocimiento de Cualificaciones” del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, podría ser hecha al “órgano competente” del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, para que la norma proyectada tenga mayor vocación de permanencia.

El artículo 7 determina la convocatoria de las pruebas de acceso a instancia de la Dirección General competente en materia de turismo, con la colaboración de las asociaciones profesionales a que se refiere el artículo 20.bis 3) de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, garantizando su publicidad y contenido. Asimismo, conforme previene el repetido artículo 20.bis 3) establece las pruebas necesarias para la obtención de la condición de guía oficial de turismo de la Comunidad de Madrid.

El artículo 8 confiere la concesión de la credencial personalizada de guía oficial de turismo de la Comunidad de Madrid a quienes hayan superado las anteriores pruebas. Dicha credencial se ajustará al modelo incluido en el Anexo del proyecto de decreto.

Capítulo IV.- Su rúbrica es “Promoción”.

El artículo 9 dispone que la Comunidad de Madrid velará por la calidad en la prestación del servicio de información turística de los guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid, para lo que desarrollará acciones para su formación y perfeccionamiento, promocionará su actividad y fomentará la firma de acuerdos con instituciones públicas y privadas para facilitar el ejercicio profesional de ese colectivo. Tal precepto contiene el mandato que el artículo 20. Bis.4) de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, hace a la Comunidad de Madrid, sin

desarrollarlo, sino recogiénolo en similares términos, por lo que podría suprimirse como expondremos en las consideraciones de técnica normativa.

Capítulo V.- Con rúbrica “*Régimen sancionador*”.

El artículo 10 remite al capítulo II del libro IV de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, como régimen sancionador aplicable a los guías oficiales de turismo, como no podía ser de otra forma teniendo en cuenta el principio de legalidad en materia sancionadora, regulado en el artículo 25 de la LRJSP, al igual que se contenía en artículo 127 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), con necesario entronque en los artículos 25 y 53.1 de la Constitución Española.

Sin embargo, colisiona directamente con ese principio de legalidad, la excepción que se pretende aplicar del régimen de la disciplina turística -comprensiva de la tipificación de las infracciones, la determinación de las sanciones y el establecimiento de los órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora- contenida en la Ley 1/1999, de 12 de marzo, a los guías de turismo de otras Comunidades Autónomas o Estados integrantes de la Unión Europea, por medio de una disposición reglamentaria cual es el proyecto de decreto sometido a dictamen.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Advertimos nuevamente sobre la sustitución de la expresión “*países integrantes*” por la de “*Estados miembros*”.

La disposición adicional única alude a las personas que hubieran canjeado su habilitación con posterioridad a la publicación de la Ley 8/1999, de 29 de diciembre de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la

Empresa Madrileña, disponiendo la aplicación del decreto proyectado a dichas personas. Para ser correctamente interpretado ha de entenderse que el canje a que se refiere la disposición adicional fue el de la habilitación por la credencial de Guía Oficial de Turismo de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, la cita que se hace en tal disposición adicional única a la Ley 8/1999 de 29 de diciembre, entendemos que debe ser a la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, por coincidir su número, la fecha pero en este caso referida a la publicación, y su título. Habrá de corregirse ese extremo.

Y finalmente, el término “*publicación*” debe ser sustituido por “*entrada en vigor*”, al ser el elemento determinante de la producción de efectos de la norma.

La disposición transitoria única, lleva por rúbrica “*Canje de habilitaciones*” y establece el plazo de un año desde la entrada en vigor del decreto proyectado para que las personas puedan canjear las anteriores habilitaciones de que disponen al amparo del Decreto 47/1996, de 28 de marzo que se deroga, y sus efectos. Por seguridad jurídica sería aconsejable añadir al tercer párrafo de esta disposición transitoria: “, *sin la superación de las correspondientes pruebas a que se refiere el artículo 7.*”, u otra redacción similar que clarifique que en ningún caso se limita la obtención de la credencial por la superación de las pruebas previstas en el decreto proyectado.

La disposición derogatoria única, establece la del Decreto 47/1996, de 28 de marzo, por el que se regula la habilitación y actividad de guía de turismo de la Comunidad de Madrid, lo cual es acertado por seguridad jurídica.

La disposición final primera habilita al titular de la consejería competente en materia de turismo para dictar las normas necesarias en desarrollo y ejecución de lo previsto en el decreto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final segunda 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.

La regulación expuesta se completa con un Anexo que contiene el modelo gráfico de credencial de guía oficial de turismo de la Comunidad de Madrid personalizada, que deben exhibir éstos en el ejercicio de su actividad, y, como hemos reflejado, se ha emitido informe favorable por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano.

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 del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, 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).

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

La primera va referida al título del proyecto de decreto, pues ha de evitarse la redundancia que supone regular la ordenación, por lo que, conforme a la Directriz 7 del Acuerdo citado, se sugiere la siguiente redacción: *“Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la profesión de...”* o similar.

La segunda observación va referida al relato de antecedentes que se hace en la parte expositiva, que resulta confusa al hablar en pasado de la Ley 1/1999, de 12 de marzo y el Decreto 47/1996, de 28 de marzo, cuando siguen vigentes, al partir de un relato basado en el contenido regulatorio en lugar de seguir un estricto orden cronológico, por lo que a tenor de la Directriz 101 del mismo Acuerdo, se recomienda exponer los antecedentes en un estricto orden cronológico que facilitará su comprensión.

De aplicación a esta parte, pero también al resto del proyecto de decreto, la Directriz 80 del indicado Acuerdo, refiere que la primera cita de una norma jurídica, en lo que nos afecta, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, y fecha. Pero esa abreviatura debe respetarse en cuanto a la integridad de los elementos señalados, salvo que se haga cita o referencia.

En relación a todo el texto proyectado, hay que tener en cuenta que la parte citada de una norma se escribirá en minúscula, según el apartado V. Apéndices, a) 4º, del referido Acuerdo de 2005.

Entre los antecedentes, se echa en falta la cita de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que incorporó parcialmente al Derecho español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, aunque la adaptación de la normativa autonómica a la citada Directiva y a la legislación básica modificada por ésta, se haya efectuado por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre.

Conforme a la Directriz 74 de repetido Acuerdo, la cita a la Ley autonómica que se hace en la parte expositiva cuando refiere su objeto ha de hacerse con el título que contenga las primeras letras en mayúsculas.

La referencia que en la parte expositiva se hace a la disposición adicional, no concuerda con el contenido real de la misma, por lo que deberá especificar que el canje efectuado habrá sido posterior a la entrada en vigor de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre.

Para una correcta sistemática de la parte expositiva se sugiere que se anteponga el párrafo referido a la habilitación que hace la disposición final primera de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, al párrafo que contiene la competencia del respectivo Consejero. Asimismo, conforme a la Directriz 73 del aludido Acuerdo, recomendamos, poner una coma tras 1/1999, poner en minúsculas las dos últimas palabras de la cita a la disposición final primera al corresponder con su literalidad, y cambiar “*Portavocía*” por “*Portavoz*” en la denominación del Consejero.

Finalmente, en la parte promulgatoria, habrá de sustituirse “*Portavocía*” por “*Portavoz*”, añadir “*de la Comunidad de Madrid, y*”, después de “*la Comisión Jurídica Asesora*”, por corresponder a sus denominaciones según la Directriz 16 del citado Acuerdo.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, sugerimos que:

Se ponga en minúscula la palabra “*generales*” de la rúbrica del capítulo I.

En el artículo 1, que se ponga en mayúsculas la primera letra de cada palabra de la denominación de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, y se cambie el término “*en*” por “*de*”, sin perjuicio de las consideraciones efectuadas en relación a la Directriz 80 del repetido Acuerdo; que se cambie el término “*figura*” por “*profesión*” al ser adecuado al título escogido, y que se añada “*de la Comunidad de Madrid*” tras “*guía oficial de turismo*”.

En el artículo 3 se exprese “*Comunidades Autónomas*” en lugar de “*Comunidades autónomas*”.

En los artículos 4 y 5, se añade al final de sus rúbricas: “*de la Comunidad de Madrid*”, por así circunscribirlo el desarrollo del artículo 20 bis de la Ley 1/1999, de 12 de marzo.

En el artículo 6.1.c), se subdivida este último apartado en tres apartados con los ordinales arábigos 1º, 2º y 3º, que encabecen los grupos “*Grado...*”, “*Técnico...*” y “*Cualesquiera...*”, conforme a la Directriz 31 del Acuerdo de 2005.

En el artículo 7 hay que cambiar la abreviatura “*D.G.*” por la denominación “*Dirección General*”, suprimir un punto insertado tras la primera palabra “*turismo*” del apartado 1., y poner en minúscula la palabra “*turística*” de su apartado 4.a).

El contenido del artículo 9 contraviene la Directriz 4. del Acuerdo de 2005 ya que se limita a reproducir un precepto legal, con matices que pueden inducir a confusión. En todo caso, habría que cambiar las expresiones: “*promocionando*” y “*fomentando*” por “*promocionará*” y “*fomentará*”, según la Directriz 102 del indicado Acuerdo.

Por lo que hace a la parte final del proyecto de decreto, sugerimos que en la disposición derogatoria única, se cambie “*guía de turismo de la Comunidad de Madrid*”, por “*Guía de Turismo en la Comunidad de Madrid*”, al ser de tal tenor el título del Decreto 47/1996, de 28 de marzo.

En atención a la directriz 43 incorporada en el Acuerdo de 2005, la referencia al “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” contenida en la disposición final segunda debe ir entrecomillada.

Debemos reflejar finalmente, que en la denominación del Consejero correspondiente, se utiliza el término “*PORTAVOCÍA*” en lugar de “*PORTAVOZ*” que es su designación oficial, lo que deberá cambiarse.

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, algunas de las cuales tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se regula, la ordenación de la profesión de guías oficiales de turismo de la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 22 de diciembre de 2016

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 566/16

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

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid