

Dictamen nº: **13/17**

Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio**

Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**

Aprobación: **12.01.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 12 de enero de 2017, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, 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 “*por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid*”.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por escrito de 5 de diciembre de 2016, que ha tenido entrada en este órgano el día 9 de diciembre de 2016, formula preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 627/16, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de

Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondiendo, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en su sesión celebrada el día 12 de enero de 2017.

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

El proyecto de decreto, según se explicita en la parte expositiva, tiene por finalidad dar cumplimiento al mandato contenido en la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, LAL), en cuyos artículos 3 y 4, crea el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid en el que deberán inscribirse todas las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, remitiendo a un posterior desarrollo reglamentario la regulación de su organización, el procedimiento para la inscripción de las Entidades Locales, los datos que deben hacerse constar y el acceso al mismo.

Consta de una parte expositiva y una parte dispositiva. Esta última se encuentra integrada por catorce artículos, una disposición adicional única y dos disposiciones finales, con arreglo siguiente esquema:

Artículo 1.- Contempla el objeto y su ámbito de aplicación.

Artículo 2.- Relativo al régimen jurídico.

Artículo 3.- Naturaleza del Registro.

Artículo 4.- Sobre la inscripción.

Artículo 5.- Regula la estructura orgánica del Registro.

Artículo 6.- Se dedica a los datos inscribibles.

Artículo 7.- Hace referencia al procedimiento de inscripción a instancia de parte.

Artículo 8.- Aborda el procedimiento de inscripción de oficio.

Artículo 9.- Se refiere a la modificación de inscripciones.

Artículo 10.- Regula las anotaciones preventivas.

Artículo 11.- Sobre la cancelación de las inscripciones.

Artículo 12.- Regula el procedimiento para la inscripción, modificación, cancelación y anotaciones preventivas de la sección especial.

Artículo 13.- Contempla el acceso al Registro.

Artículo 14.- Sobre coordinación interadministrativa.

La disposición adicional única alude al procedimiento de inscripción para las Entidades Locales actualmente existentes en la Comunidad de Madrid.

La disposición final primera habilita al titular de Consejería competente en materia de Régimen Local para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo del decreto.

La disposición final segunda relativa a la entrada en vigor de la norma, prevista a los seis meses de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

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

Además del texto de la norma proyectada, el expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora, consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1. Informe de 29 de noviembre de 2016 del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio relativo a la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora (documento nº 2 del expediente administrativo).
2. Memoria del análisis de impacto normativo de 29 de noviembre de 2016, realizada por el director general de Administración Local (documento nº 3 del expediente administrativo).
3. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 22 de noviembre de 2016, que recoge diversas consideraciones, tres de las cuales tienen carácter esencial (documento nº 4 del expediente administrativo).
4. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, de 20 de octubre de 2016 (documento nº 5 del expediente administrativo).
5. Escrito del secretario general de la Federación de Municipios de Madrid de 19 de agosto de 2016, en el sentido de no formulación de alegaciones (documento nº 6 del expediente administrativo).
6. Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, de 29 de julio de 2016, informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de 2 de agosto de 2016, informe de observaciones de la Secretaría General

Técnica de la Consejería de Sanidad de 2 de agosto de 2016, informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de 29 de julio de 2016, informe sobre la no realización de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes de 27 de julio de 2016, informe sobre la no realización de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, de 3 de agosto de 2016 (documento nº 7 del expediente administrativo).

7. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de 16 de septiembre de 2016 (documento nº 8 del expediente administrativo).

8.- Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de 24 de noviembre de 2016 en el que se recoge no apreciar impacto en materia de orientación sexual e identidad y expresión de género (documento nº 9 del expediente administrativo).

9. Informe de la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de 4 de julio de 2016 en el que no se observa impacto por razón de género por tratarse de un proyecto normativo de carácter técnico, organizativo y procedimental (documento nº 10 del expediente administrativo).

10.- Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de 4 de julio de 2016, en el que no se formula observación alguna por considerarse que el proyecto carece de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia (documento nº 11 del expediente administrativo).

11.- Certificado de Consejo de Gobierno de 5 de diciembre de 2016 relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (documento nº 12 del expediente administrativo).

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: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.1.a del ROFCJA: “*Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros*”.

Tal como se ha señalado anteriormente, la norma proyectada se dicta en desarrollo de las previsiones legales contenidas en los artículos 3 y 4 de la LAL, por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica

Asesora dictaminar a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El proyecto de decreto que pretende aprobarse tiene la naturaleza de reglamento ejecutivo.

Cabe en este punto traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013) en la que se recoge un resumen de la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias señalando que:

*«Conforme a la citada doctrina jurisprudencial, lo esencial para reputar un reglamento como ejecutivo y no como meramente orgánico, ha de ser la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere.*

*En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25/05/2004, recogiendo las previas de 05/06/2001 y reproducida ésta en las posteriores de 16/06/2006 y 15/10/2008, afirma, que la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcialmente “completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan” una o varias leyes (entendido como instrumento normativa con rango formal de ley), lo que presupondría la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. No obstante a ello, la configuración formal, relativa a aquellos reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material.*

*Ya en su pretérita sentencia de 19/07/1993 (RJ 1993, 5594), el Tribunal Supremo, delimita el concepto de los denominados*

*Reglamentos Independientes de la Ley, que configura como los que "son propios de la materia organizativa en cuanto competencia típicamente administrativa, y que, por ello, sólo pueden dictarse ad intra, en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción ( Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Abril de 1.981, 27 de Marzo de 1.985 (RJ 1985, 1668), 19 de Junio de 1.985 (RJ 1985, 3146) y 31 de Octubre de 1.986 (RJ 1986, 5823))".*

*Sin embargo, la condición organizativa o doméstica no excluye sin más la naturaleza Ejecutiva del Reglamento. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Diciembre de 2.003 se pronuncia sobre ello al sostener: "Tampoco puede estimarse que el Reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas. Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. La Sentencia de 14 de Octubre de 1.997 resume la Jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la Sentencia de 27 de mayo de 2.002, recurso de casación número 666/1.996, afirma que los Reglamentos Organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1.982) pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un Reglamento pueda ser considerado como un Reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento*

*del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados".*

Sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos el Tribunal Supremo se ha pronunciado, entre otras, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de mayo de 2013, recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, al señalar 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*”.

## **SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.**

La Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1.2 de su Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 26 de febrero (en adelante, EA), tiene atribuida la competencia exclusiva respecto a la creación o supresión de municipios, alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio y creación de circunscripciones territoriales propias en los términos previstos en el artículo 3 del EA y, competencias en materia de régimen

local, en virtud de lo previsto en su artículo 27.1, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución.

En este punto resulta obligado citar la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 3 de marzo de 2016, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 1792/2014. Dicha sentencia ha venido en señalar que el Estado y las Comunidades Autónomas comparten la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial e insular (arts. 140, 141.2 y 141.4 CE) en los siguientes términos:

*“El art. 149.1.18 CE permite al Estado regular parte del régimen local mediante normas de carácter básico (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1). A través de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas han asumido la competencia para completar esa regulación. El Estatuto de Autonomía habilita, no una especie de complemento reglamentario, sino la configuración autonómica de políticas propias dentro de las coordenadas básicas que establezca el Estado [SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5, y 130/2013, de 25 de abril, FJ 5 E]. A su vez, el propio Estatuto, en tanto que «norma institucional básica» (art. 147.1 CE), puede contener las «líneas fundamentales o la regulación esencial» del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma», pero solo con el fin de «vincular al legislador autonómico» y respetando «en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” engloba a las Administraciones locales» (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 36; 103/2013, FJ 4)».*

Al objeto de desarrollar normativamente las competencias que en materia de régimen local corresponden estatutariamente a la Comunidad de Madrid, en el marco de la Constitución Española y de la legislación estatal básica, se aprobó la LAL, que crea el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid, en los siguientes términos:

*“Artículo 3.- Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid:*

1. *Se crea el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid en el que deberán inscribirse todas las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial.*
2. *El Registro, que tendrá carácter público, dependerá de la Consejería competente en materia de régimen local y en él deberán constar de forma actualizada los datos esenciales de cada Entidad Local.*
3. *Reglamentariamente se determinará la organización del Registro, el procedimiento para la inscripción de las Entidades Locales, los datos que deben hacerse constar y el acceso al mismo”.*

Por su parte, el apartado 4, del artículo 4 dice: *“En el Registro Madrileño de Entidades Locales existirá una sección especial y diferenciada en la que se anotarán, a efectos de publicidad, las asociaciones de Entidades Locales debidamente constituidas. La anotación hará constar el grado de implantación de la asociación, con indicación del número de Entidades Locales de la misma naturaleza que pertenezcan a la misma”.*

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, resulta evidente que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura

legal, en cuanto que se circunscribe a desarrollar reglamentariamente los artículos 3 y 4 de la citada LAL. Además, la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla, al amparo de las competencias en la materia en virtud de la Constitución Española y su EA.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del EA “*en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de “*aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros*”.

**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.

Al respecto, hay que tener en cuenta que la regulación que en materia de iniciativa legislativa realiza 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 según dispone su disposición transitoria tercera, 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*”. Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) si bien ha dado nueva redacción al artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en virtud de lo dispuesto en su disposición transitoria tercera “*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 habrá que acudir a la normativa y redacción vigente en aquel momento.

Tampoco resulta de aplicación el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la citada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, puesto que las instrucciones resultan de aplicación, a los procedimientos iniciados a partir del 2 de octubre de 2016.

El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley 50/1997), que resulta de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del EA y en la disposición final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

1.- Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, “*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 caso objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 194/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada Consejería. La Dirección General de Administración Local es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 7.1.a).1 del referido Decreto 194/2015.

2.- Por lo que se refiere a la denominada memoria del análisis de impacto normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se ha incorporado al procedimiento una memoria, firmada por el Director General de Administración Local el 29 de noviembre de 2016.

En relación con la memoria del análisis de impacto normativo, conviene precisar que se configura en 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.

Lo que acabamos de expresar no se ha cumplido en este expediente puesto que se ha elaborado únicamente una memoria a la que se han incorporado los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento, recogiéndose de una manera escueta los objetivos

de la norma a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. También recoge el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación, incluidas las de la Abogacía General y las razones que han avalado su admisión o rechazo en el texto. Contiene además, el análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

Se hace constar a los efectos de su impacto presupuestario que *“sin perjuicio del coste de la aplicación informática, que se desarrollará por el Ente Público Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, la puesta en marcha del registro no supone un coste añadido para la Administración de la Comunidad de Madrid, por lo que no tiene impacto en sus presupuestos”*, por lo que procedería incorporar al expediente el informe comprensivo del coste de la aplicación informática necesaria para la puesta en marcha del Registro, puesto que pese a lo afirmado en la memoria, si supone coste presupuestario.

Analiza el impacto por razón de género remitiéndose al informe de la Dirección General de la Mujer de 4 de julio de 2016, en el que no se aprecia impacto por razón de género al tratarse de un proyecto normativo de carácter técnico, organizativo y procedural.

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, si bien se ha incorporado el informe del director general de Servicios Sociales e Integración Social de 24 de noviembre de 2016, en el que indica que en el contenido del proyecto de Decreto no existe impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género.

En cuanto a su impacto en la infancia, familia y adolescencia, de conformidad con el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica al menor y disposición adicional 10<sup>a</sup> de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, se limita a una remisión al informe de la Dirección General de la Familia y el Menor de 4 de julio de 2016, en el que no se formula observación alguna por considerarse el proyecto sin impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

También contiene la memoria alusión al impacto sobre la unidad de mercado, lo que resulta una exigencia de lo dispuesto en el reiterado artículo 2 del Real Decreto 1083/2009 en relación con el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, sin que en la memoria se contemple “*otros impactos*” distintos a los hasta ahora expuestos.

La memoria recoge el cumplimiento del trámite de audiencia, a cuyo efecto se dio traslado a la Federación de Municipios de Madrid, sin que por la misma se hayan presentado observaciones al proyecto.

2.- 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 Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno; de Economía, Empleo y Hacienda; de Políticas

Sociales y Familia y de Sanidad, que en parte han sido tenidas en cuenta en el texto del proyecto.

3.- Según se recoge en la memoria del análisis de impacto normativo se ha cumplido el requisito del informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano conforme exige el artículo 4.g) y criterio 12 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.

El citado informe no forma parte del expediente administrativo remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, incumpliéndose así lo previsto en el artículo 19 del ROFCJA según el cual: “*La petición de dictamen deberá acompañarse de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada, que se remitirá de forma ordenada y con índice numerado de los documentos*”.

4.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley 50/2007, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*”, se ha unido al expediente un informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de 20 de octubre de 2016.

5.- 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 informe de 22 de noviembre de

2016 formulando diversas observaciones al proyecto, algunas de carácter esencial, la mayoría de las cuales han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma tal y como se recoge en la memoria de análisis de impacto normativo.

6.- De conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016, se ha emitido informe de 16 de septiembre de 2016 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en el que se realizaban una serie de observaciones al articulado del proyecto y en cuanto a la incidencia en materia de gasto público, indicaba que “*la constitución y funcionamiento del registro se atenderá con los medios personales existentes en la Consejería competente en materia de régimen local y, en ningún caso, podrá generar incremento de gasto en el Capítulo I del presupuesto de la Comunidad de Madrid ni en el presupuesto de la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid*”. Subraya, que “*sin perjuicio de las observaciones anteriormente formuladas, no manifiesta objeción a la tramitación del presente Proyecto de Decreto, debiendo ajustarse, en todo caso, a las disponibilidades presupuestarias existentes en la Consejería*”.

7.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública previsto en el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución, se ha dado traslado del proyecto normativo a la Federación de Municipios de Madrid como entidad representativa de los intereses relacionados con el objeto de la norma, aunque no consta en el expediente remitido la solicitud del órgano por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia, ni por tanto, su motivación.

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

Procede analizar el contenido del proyecto de decreto siguiendo su estructura, esto es, examinando su articulado si bien, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva puesto que la misma no cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005) al no recoger las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, limitándose su redacción a una reseña literal de las previsiones contenidas en la LAL y a una breve mención respecto al cumplimiento del trámite de audiencia y demás previsiones establecidas en la legislación básica y el Decreto 210/2003, de 16 de septiembre.

Entrando ya en el análisis de la parte dispositiva, hemos señalado que consta de catorce artículos, una disposición adicional única y dos disposiciones finales.

En el artículo 1, tras definir el objeto de la norma “*regular la organización y régimen de funcionamiento del Registro de Entidades Locales*”, contempla, la dependencia del Registro de Entidades Locales, de la Dirección General competente en materia de régimen local, apartándose en este sentido de la Directriz 26 del Acuerdo de 2005, según el cual, cada artículo un tema, sugiriéndose ubicar la dependencia del Registro de Entidades Locales, en el artículo 5 del proyecto.

El régimen jurídico recogido en el artículo 2 del proyecto, servirá para solventar las lagunas que respecto a su contenido pone de manifiesto esta Comisión Jurídica Asesora a lo largo del presente dictamen.

En el artículo 3 bajo la rúbrica “*Naturaleza del Registro*” se considera incorrecta la utilización de la expresión verbal “*tendrá*

*carácter público*”, en tanto en cuanto dicho carácter lo ostenta desde su creación, tras la aprobación de la LAL. Se sugiere su refundición con el artículo 5, en el que encontraría mejor acomodo conforme a la Directriz 26.

El título del artículo 4 “*De la inscripción*” incumple la Directriz 28 del Acuerdo de 2005 puesto que sus apartados 3 y 4 también contienen regulación respecto a la modificación y cancelación.

Sus apartados 1 y 2 regulan el ámbito subjetivo de la norma proyectada.

En concreto, el apartado 1, indica: “*En el Registro deberán inscribirse todas las Entidades Locales existentes en el territorio de la Comunidad de Madrid y las de nueva creación a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid*”.

Por remisión, el artículo 2 de la LAL dispone lo siguiente:

“*Entidades Locales de la Comunidad de Madrid.*

1. *El Municipio es la Entidad Local básica de la Comunidad de Madrid.*

2. *También son Entidades Locales de la Comunidad de Madrid, en los términos previstos en esta Ley y las normas que la desarrollen:*

*a) Las Mancomunidades de Municipios.*

*b) Las Entidades Locales Menores.*

3. *Por Ley de la Asamblea de Madrid podrán asimismo crearse:*

*a) Comarcas.*

*b) Áreas y Entidades Metropolitanas.*

*c) Otras agrupaciones de municipios.*

*4. Estas Entidades gozan de personalidad jurídica propia y ejercen las potestades administrativas que determine la Ley”.*

Con respecto a las Entidades Locales Menores hay que tener en cuenta que según el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), tras la modificación operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, Ley 27/2013), no se consideran entidades locales las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, expresándose con el siguiente tenor literal:

*“Artículo 3.*

*1. Son Entidades locales territoriales:*

*a) El Municipio.*

*b) La Provincia.*

*c) La isla en los archipiélagos balear y canario.*

*2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades locales:*

*a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.*

*b) Las comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.*

*c) Las Áreas metropolitanas.*

*d) Las Mancomunidades de Municipios”.*

En este punto, y con respecto al régimen de las Entidades Locales de ámbito territorial inferior al municipio, el art. 24 bis de la LBRL, tras la redacción dada a dicho artículo por la Ley 27/2013, modificó su naturaleza jurídica al eliminarse el carácter de entidad local y su personalidad jurídica propia configurando estos como entes desconcentrados del municipio. El Tribunal Constitucional en la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo considera constitucional el art. 24 bis, por lo que, consecuentemente, habrá que estar a este régimen y no al previsto en la legislación local madrileña que todavía mantiene la redacción anterior a la reforma de la legislación básica estatal y aún considera que estas tienen personalidad jurídica.

En el Fundamento de Derecho séptimo de la citada Sentencia, el Tribunal Constitucional considera que las entidades locales menores que existían con anterioridad a la Ley 27/2013, mantendrán su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local, así como aquellas entidades de ámbito territorial inferior al Municipio que se encuentren en proceso de creación antes del 1 de enero de 2013 si presentan cuentas, en los términos previstos en su Disposición transitoria cuarta, puesto que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 111/2016, de 9 de junio solo declara nulo el inciso de esta disposición referido a “*el Órgano de Gobierno*”, en referencia al órgano autonómico que debe acordar, en su caso, la disolución de este tipo de entidades, en el supuesto de que no presentaran sus cuentas.

Los apartados 3 y 4 del artículo que nos ocupa, se refieren al procedimiento de modificación y cancelación de la inscripción, que son objeto de desarrollo en el 9 “*Modificación de inscripciones*” y artículo 11 “*Cancelación de las inscripciones*”.

En el artículo 5 se observa una deficiente sistemática de la norma que nos ocupa, puesto que la organización del Registro debería regularse a continuación del artículo 3, incluso podría suprimirse y adicionarse su contenido al artículo 3, tal como exige la Directriz 26 del Acuerdo de 2005.

En el apartado 1, el Registro de Entidades Locales se organiza en dos secciones “una de carácter general, referida a las Entidades Locales del artículo 2 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, y otra sección especial, relativa a las Asociaciones de Entidades Locales del artículo 4 de la citada Ley”, reiterándose, respecto a la referencia del decreto proyectado al artículo 2 de la LAL, las consideraciones anteriormente señaladas en relación a dicho artículo, tras la modificación operada en la LBRL por la Ley 27/2013 y Sentencias del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo y 111/2016, de 9 de junio.

En el apartado 2, puesto que la inscripción en el Registro de Entidades Locales tiene carácter obligatorio, tal como se indicó en relación con el contenido del artículo 4. 1 del proyecto de Decreto, debería suprimirse la expresión “*serán inscribibles*”, por “*deberán inscribirse*”.

El título del artículo 6 “*Datos inscribibles*”, deberá decir “*Datos objeto de inscripción*”.

Se pormenorizan en su apartado 1 los datos objeto de inscripción registral de los Municipios, Mancomunidades, Entidades Locales

Menores (que habrán de ser anteriores a la Ley 27/2013, por las consideraciones anteriormente expuestas) y otras Entidades Locales de ámbito superior al Municipio, debiéndose suprimir el punto 12 del apartado 1.d) puesto que las Mancomunidades se mencionan en el apartado 1.b), y las asociaciones cuentan con un apartado específico.

El apartado 2, relaciona los datos objeto de inscripción de las Asociaciones y Federaciones de Entidades Locales, debiéndose especificar “*debidamente constituidas*”, tal como exige el artículo 4.4 de la LAL.

En el apartado 3 cuando se dice “*Para las Entidades Locales de nueva creación, se inscribirá la norma creadora (...)*”, deberá decir “*Para las Entidades Locales de nueva creación, se inscribirá además la norma creadora (...)*”.

El título del artículo 7 incumple la directriz 28 del Acuerdo de 2005. Con deficiencias de sistemática y redacción, refiere al “*procedimiento de inscripción a instancia de parte*” de las Entidades Locales de nueva creación sin mención alguna a las consecuencias que podrían derivarse del incumplimiento de las previsiones en el contenidas, en cuyo caso, por remisión sería de aplicación el régimen jurídico previsto en el artículo 2 del proyecto.

En el apartado 1 del artículo 7 se observa una deficiente técnica legislativa, puesto que no solamente resulta de aplicación al procedimiento de inscripción de las Entidades Locales de nueva creación, sino también, a “*la modificación de inscripciones, anotaciones preventivas y cancelación de las inscripciones, en los términos previstos en los artículos 9, 10 y 11 del presente decreto*”, siendo asimismo aplicable, a la inscripción de Asociaciones y Federaciones de las Entidades Locales en la sección especial, por la remisión que efectúa el artículo 12 a lo previsto en los artículos 7 a 11.

Prosiguiendo con el análisis del procedimiento previsto en el artículo 7, la inscripción a instancia de parte se solicitará “*por el Presidente de la Entidad Local de que se trate*” en el plazo de un mes, “*desde que se produzca el dato inscribible*”, si bien debería decirse “*desde que se produzca el dato objeto de inscripción*”, a excepción de los datos de población, que según el artículo 7.2 “*se inscribirán y actualizarán de oficio, con arreglo a las cifras de población provenientes de las revisiones anuales de los Padrones Municipales declaradas oficiales por el Gobierno a propuesta del Instituto Nacional de Estadística (publicados por este organismo con referencia al 1 de enero de cada año)*”, supuesto específico de inscripción de oficio que permitiría su inclusión en el artículo 8 del proyecto.

En el punto 1 apartado b), cuando se dice “*En las inscripciones*”, debería decir “*En las solicitudes de inscripción*”, en el apartado c) cuando se dice “*deberá resolver y notificar*”, debería decir “*deberá resolver sobre la solicitud y notificar*”, y desde un punto de vista sistemático, el contenido del punto 4 debería ubicarse a continuación del apartado a) del punto 1, y el punto 3, a continuación del apartado b) del punto 1. El punto 2, al regular la inscripción y actualización de los datos de población de oficio, debería contemplarse en el procedimiento de inscripción de oficio regulado en el artículo 8 y no el artículo 7.

En relación con este artículo, se observa también la ausencia de regulación alguna de los recursos que en su caso pudieran interponerse contra la resolución que dictase la Dirección General competente en materia de régimen local, laguna salvable por la remisión a la normativa del procedimiento administrativo común recogida en el artículo 2 del proyecto.

La solicitud de inscripción, cuyo modelo normalizado hubiera sido loable su incorporación al proyecto para evitar así la dispersión

normativa, se determinará y confeccionará por la Dirección General con competencias en materia de administración local “*(...) y lo facilitará a las Entidades Locales, que lo remitirán por cualquiera de los medios previstos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común*”. Su aprobación, en virtud de la habilitación normativa recogida en la Disposición final primera del proyecto, corresponde al Consejero competente en materia de administración local.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La norma proyectada carece de regulación respecto a la forma y medios mediante los cuales podrán presentarse las solicitudes, así como, las notificaciones y comunicaciones entre la Dirección General competente sobre el Régimen Local y las Entidades Locales.

El artículo 8 bajo la rúbrica de “*Procedimiento de inscripción de oficio*”, vulnera el principio de seguridad jurídica. No regula el procedimiento, ni establece “*los requisitos*” cuando textualmente dice: “*La Dirección General competente en materia de administración local, acordará de oficio la inscripción de los datos de la Entidad Local cuando no se cumpla con los requisitos previstos en el artículo 7 (...)*”. Además, por razones de seguridad jurídica debería delimitarse el tiempo que habría de transcurrir para iniciar el procedimiento de inscripción de oficio, cuando no se haya iniciado a instancia de parte.

Esta consideración tiene carácter esencial.

A la modificación de las inscripciones dedica el proyecto su artículo 9. El apartado 1 la define como la “*Alteración de cualquiera de los datos que ha de contener su inscripción en el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid*”, limitándose a regular, desde el punto de vista procedural, que “*deberán comunicarla, a través de su Presidente (...) en el plazo de un mes desde la fecha en que se haya producido la*

*modificación*”, con las particularidades contenidas en su apartado 2, para la modificación que suponga “*alteración del nombre y capitalidad de los Municipios*”, para lo que se exige que el acuerdo plenario, sea aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y publicado en el BOCM.

En este punto, conviene recordar que en el procedimiento de alteración de términos municipales regulado en el artículo 16 LRL, una vez aprobada “(...) *se comunicará al Registro Estatal de Entidades Locales y se anotará en el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid*” y, “*La duración máxima del procedimiento no será superior a un año, y los efectos del silencio administrativo serán desestimatorios*”.

En el artículo 10 bajo la rúbrica “*Anotaciones preventivas*” se regula que serán objeto de anotación preventiva, la iniciación de los procesos judiciales o procedimientos administrativos que, una vez finalizados, pudiesen modificar o diesen lugar a modificaciones de los datos registrales (apartado 1) y puesto que la afectación podría alcanzar a la cancelación de alguno de los datos inscritos, se sugiere su inclusión en este apartado.

En el artículo 12, se han omitido las “*peculiaridades organizativas de las asociaciones y federaciones de Entidades Locales*”. Respecto a ese apartado, sería preciso realizar un esfuerzo de concreción en aras a garantizar la imprescindible seguridad jurídica, detallando de manera precisa las “*peculiaridades*”.

La laxitud con la que se encuentra redactado el artículo 13 “*Acceso al Registro*”, implica la necesidad de otorgar nueva redacción al mismo. Se limita a permitir el acceso a “*cualquier persona física o jurídica, pública o privada*”, de acuerdo con “*la legislación reguladora del régimen*

*jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y sin perjuicio de la legislación específica en materia de protección de datos de carácter personal”.*

Este apartado, guarda relación y supone una reiteración de lo previsto en el artículo 3 cuando se dice que se constituirá una base de datos informatizada, por lo que por razones sistemáticas debería unirse a dicho artículo.

En el artículo 14 se han omitido los medios a través de los cuales “*se dará cuenta*” al Registro de Entidades Locales de la Administración General del Estado, de todas las inscripciones, modificaciones, anotaciones preventivas y cancelaciones que se realicen, laguna salvable con aplicación del régimen jurídico que recogido en el artículo 2 del proyecto.

Tal como se ha indicado, el procedimiento de inscripción de las Entidades Locales y asociaciones y federaciones de Entidades Locales actualmente existentes, se encuentra regulado en la disposición adicional única del proyecto.

Este precepto, en sus apartados 1 y 2 aborda, con deficiente técnica legislativa, un procedimiento de inscripción de oficio para la inscripción de las Entidades Locales, a las que se refiere el artículo 2 de la LAL, actualmente existentes, pero sin designación del órgano competente para su inicio, ni establecimiento de plazo alguno para practicar la inscripción. Se observa también inseguridad jurídica en el último inciso de su apartado 2 cuando se dice “*se procederá en los términos del artículo 8 del presente decreto*” puesto que en este artículo no se menciona el procedimiento a seguir, siendo en el párrafo segundo de este apartado donde se regula el procedimiento a seguir.

Mayor confusión se observa en el apartado 3 sobre la inscripción de las asociaciones y federaciones de Entidades Locales actualmente existentes, al recoger únicamente una remisión “*al procedimiento previsto en los artículos 7 y 8 de este decreto*”, para las que sí se contempla un plazo para solicitar la inscripción “*de tres meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto*”.

La disposición final primera una vez acogidas las observaciones formuladas por algunos de los órganos preinformantes, habilita al titular de la Consejería competente en materia de régimen local para dictar las normas necesarias en desarrollo 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 a los seis meses de su publicación en el “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*”.

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

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación.

Ello no obstante hemos de efectuar las siguientes observaciones, sin perjuicio de algunas otras que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen:

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, observándose que se utilizan indistintamente las mayúsculas y las minúsculas a lo largo del texto para referirse a “*las asociaciones*”.

De acuerdo con la Directriz 80 del Acuerdo precitado, la primera cita de una disposición, como ocurre con la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, debe realizarse completa pero puede abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

En la disposición final primera sería conveniente sustituir la referencia a “*las disposiciones necesarias para el desarrollo del presente decreto*” por “*el desarrollo del presente reglamento*” puesto que el decreto es simplemente el instrumento para la aprobación de la norma reglamentaria.

Atendiendo a la Directriz 42, f) incorporada en el citado Acuerdo, la referencia al “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” contenida en la disposición final segunda debe ir entrecomillada.

Se observa hipérbaton en el apartado 3 del artículo 9 incumpliéndose así la Directriz 101, que exige respetar el orden normal de los elementos de la oración.

Reflejar finalmente, que la formula promulgatoria debería adaptarse al orden dispuesto en la Directriz 16, lo que supone que primero se haga referencia al consejero que ejerce la iniciativa, para a continuación, utilizar las formulas, según proceda de “*óido*” o “*de acuerdo con*” el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

La Comunidad de Madrid ostenta la competencia para dictar la norma proyectada y, una vez consideradas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de las cuales tienen el carácter de esenciales, puede someterse su aprobación al Consejo de Gobierno.

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

Madrid, a 12 de enero de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 13/17

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid