

Dictamen nº: **106/21**
Consulta: **Consejera de Presidencia**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **02.03.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 2 de marzo de 2021, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Presidencia al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 29 de enero de 2021 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo, procedente de la Consejería de Presidencia, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 52/21, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 2 de marzo de 2021.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora, tal y como se explicita en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

De este modo, la norma contempla los principios de buena regulación y establece una planificación normativa de carácter plurianual, junto con la previsión de modificaciones de carácter anual, en atención a *“las necesidades y circunstancias del momento”*.

Además, como indica la parte expositiva, con el objetivo de agilizar la acción de gobierno, la norma recoge un procedimiento ordinario de tramitación de las disposiciones de carácter general, en el que se reducen y racionalizan los trámites administrativos, verbigracia disminuyendo con carácter general los plazos de emisión de informes y eliminándose trámites que se califican como innecesarios.

Por otro lado, el decreto establece una regulación respecto a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que ha de acompañar a los proyectos, que la propuesta considera más racional y precisa, pues *“se establece como regla general un modelo de memoria ejecutiva, especialmente precisa y ágil, y una memoria extendida, de mayor*

profundidad, para los proyectos de normas que conlleven un relevante impacto económico, presupuestario, social, de cargas administrativas o cualquier otro análogo”.

Además, el decreto contempla la regulación de un procedimiento específico de tramitación urgente y otro procedimiento simplificado para la tramitación de disposiciones de carácter organizativo que por su propia naturaleza justifican un proceso más sencillo.

El decreto también contempla la denominada huella normativa, entendida como *“el conjunto de documentos y contenidos que deben publicarse en relación con el procedimiento de elaboración de normas en un apartado específico del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid”* y pretende impulsar los trabajos necesarios para la gestión electrónica de los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, en colaboración con la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid.

Con este contenido que hemos expuesto de manera resumida, la norma pretende responder a la *“necesidad de articular un procedimiento propio y estable en el tiempo que, partiendo de las bases comunes establecidas para el procedimiento de elaboración de normas por el ordenamiento jurídico nacional, tenga en cuenta las necesidades y singularidades propias de la Comunidad de Madrid”*.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por catorce artículos y una parte final, compuesta por una disposición adicional única, una disposición derogatoria única, una disposición transitoria única y cinco disposiciones finales, con el siguiente contenido:

El artículo 1 regula el objeto y ámbito de aplicación de la norma.

El artículo 2 se refiere a los principios de buena regulación.

En el artículo 3 se contempla la planificación normativa plurianual y la evaluación de los resultados de aplicación de las iniciativas normativas.

El artículo 4 se refiere a las actuaciones previas a la redacción de las normas y a la estructura del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

Los trámites del procedimiento, enunciados en el artículo 4, se contemplan en los artículos siguientes. Así, el artículo 5 regula la consulta pública y las actuaciones previas; los artículos 6 y 7 se refieren a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y a la Memoria extendida del Análisis de Impacto Normativo, respectivamente; el artículo 8 contempla los informes y dictámenes preceptivos; el artículo 9 se refiere al trámite de audiencia e información pública y el artículo 10 contempla la terminación del procedimiento.

El artículo 11 regula la tramitación urgente de iniciativas normativas.

El artículo 12 contempla un procedimiento simplificado para la tramitación de disposiciones de carácter organizativo.

El artículo 13 se refiere a la llamada “*Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid*”.

Por último, el artículo 14 regula la denominada “*huella normativa*” y la gestión electrónica del procedimiento.

Por lo que se refiere a las disposiciones de la parte final, la disposición adicional única establece que por acuerdo del Consejo de

Gobierno se regulará la composición y funcionamiento de la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid.

La disposición transitoria única se refiere a las iniciativas normativas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor del decreto, respecto a las que se establece que se tramitarán por la normativa anterior.

La disposición derogatoria única contempla la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en el decreto.

La disposición final primera modifica el artículo 16 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 105/2018), relativo al plazo para la emisión de los informes y forma de comunicación.

La disposición final segunda contempla la modificación del artículo 23 del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (en adelante, ROFCJA), en relación con los plazos de los que dispone este órgano consultivo para la emisión de los dictámenes.

La disposición final tercera modifica el título y el apartado primero del artículo 35 del Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, en relación con el plazo de observaciones de los planes y programas.

La disposición final cuarta habilita al titular de la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto, así como para la aprobación de informes normalizados.

Por último, la disposición final quinta contempla la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

1.- Petición de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora firmada por el secretario general técnico de la Consejería de Presidencia el día 28 de enero de 2021, en la que expresamente se solicita que el dictamen de este órgano consultivo se emita sobre los artículos 5 y 9 del proyecto, así como sobre las disposiciones finales primera y segunda, al tratarse la norma proyectada de *“una disposición de carácter meramente organizativo”* (Documento 1 del expediente).

2.- Informe de la consejera de Presidencia sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora sobre el proyecto de decreto y certificado firmado por el secretario general del Consejo de Gobierno en el que se da cuenta de la reunión del Consejo de Gobierno de 27 de enero de 2021, en la que quedó enterado sobre el mencionado informe (Documento 2 del expediente).

3.- Texto definitivo del proyecto de decreto y Memoria del Análisis del Impacto Normativo firmada el 15 de enero de 2021 (Grupo de documentos 3 del expediente).

4.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo, firmada el 29 de diciembre de 2020 por el viceconsejero de Presidencia y Transformación Digital; texto del proyecto de decreto remitido a los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid e informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia con el visto bueno del abogado general de la Comunidad de Madrid fechado el 14 de enero de 2021 (Grupo de documentos 4 del expediente).

5.- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia firmado por el secretario general técnico el 29 de diciembre de 2020 (Documento 5 del expediente).

6.- Informes de observaciones de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías: Ciencia, Universidades e Innovación, de 14 de diciembre de 2020; Cultura y Turismo, de 11 de diciembre de 2020; de Educación y Juventud, de 14 de diciembre de 2020; de Economía, Empleo y Competitividad, de 10 de diciembre de 2020; de Hacienda y Función Pública, de 17 de diciembre de 2020; de Justicia, Interior y Víctimas, de 11 de diciembre de 2020; de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, de 16 de diciembre de 2020; de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 15 de diciembre de 2020; de Vivienda y Administración Local, de 15 de diciembre de 2020; de Sanidad, de 10 de diciembre de 2020 y de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, de 11 de diciembre de 2020. También se incluye informe de observaciones de la Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de 15 de diciembre de 2020 (Grupo de documentos 6 del expediente).

7.- Texto del proyecto de decreto (versión de 4 de diciembre de 2020); Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada el 4 de diciembre de 2020; Informe de impacto en materia de Familia, Infancia y Adolescencia, sin fechar, de la Dirección General de la Familia,

Infancia y Adolescencia; informe de impacto por razón de género de 10 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Igualdad e informe de la misma fecha de impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género de la referida Dirección General de Igualdad (Grupo de documentos 7 del expediente).

8.- Informe de 11 de diciembre de 2020 de coordinación y calidad normativa de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia (Documento 8 del expediente).

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.

Se solicita el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora al amparo de lo establecido en el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que ad litteram dispone que: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*.

Así, la primera cuestión a analizar es si la regulación establecida en el proyecto responde a la premisa que establece nuestra norma reguladora en el transcrito artículo 5.3.c) y que hace preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, teniendo en cuenta que, en el propio oficio de remisión firmado por la consejera de Presidencia, se solicita, de una manera muy poco usual, el dictamen de este órgano

consultivo, exclusivamente, sobre los artículos 5 y 9 del proyecto, relativos, respectivamente, a “*consulta pública y actuaciones previas*” y “*audiencia e información públicas*” y sobre las disposiciones finales primera y segunda, referida la primera a la modificación del Decreto 105/2018 y la segunda a la modificación del ROFCJA.

La mencionada solicitud de dictamen preceptivo, circunscrita a los preceptos mencionados, se basa en la consideración, por parte del promotor de la norma, de que nos hallamos ante un reglamento esencialmente organizativo. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo fundamenta tal solicitud de la siguiente manera:

“No obstante, y sin perjuicio de la exención del dictamen tanto de la Abogacía como de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para las disposiciones organizativas o no dictadas en ejecución de ley, se ha estimado procedente someter a dictamen de ambas instancias los artículos 5 y 9 del proyecto de decreto, en cuanto pudiera llegar a interpretarse que trascienden el ámbito puramente organizativo, y las disposiciones finales primera y segunda, que modifican normas dictadas en desarrollo de una ley aunque su naturaleza también sea característica de las normas organizativas al aprobar reglamentos de organización interna”.

Como hemos visto en los antecedentes de este dictamen, la norma que se pretende aprobar por el Consejo de Gobierno tiene por objeto, según explicita su artículo 1, “*el establecimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general de la Comunidad de Madrid, así como su simplificación*”, aplicándose también sus previsiones “*a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros*” y dejando fuera de su ámbito de aplicación “*el supuesto*

previsto en el artículo 4.5 c)1º de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid” así como “las disposiciones que contengan bases reguladoras y convocatorias de subvenciones o ayudas públicas”.

Nos encontramos por tanto ante la regulación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria por Gobierno autonómico lo que, según la doctrina del Consejo de Estado, encuentra su ubicación natural en la Ley del Gobierno. En este sentido cabe traer a colación el Dictamen 275/2015, de 29 de abril, del Consejo de Estado, emitido a propósito del anteproyecto de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), en el que se señala lo siguiente:

“Centrando el análisis en la regulación atinente a la potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación, puede advertirse en el anteproyecto una notable continuidad con la Ley del Gobierno en este punto, al haberse trasladado los correspondientes artículos de una a otra norma, pero el modo en que dicha operación de traslación de contenidos normativos se verifica en el anteproyecto lleva a alterar la verdadera naturaleza de la potestad reglamentaria, no sólo por incluirla en la norma que tiene por objeto regular el procedimiento administrativo común, respecto del cual poca o ninguna conexión guarda el procedimiento de elaboración de reglamentos -que, por lo demás, no aparece mencionado en el título de la norma, diluyéndose con ello aún más su entidad propia y específica-, sino también y sobre todo por prescindir, una vez más, del componente institucional que caracteriza a esta potestad. Del mismo modo que no se incluye en este anteproyecto el tratamiento de la potestad expropiatoria o del planeamiento urbanístico, por ser potestades diferenciadas con un tratamiento normativo específico, debería desgajarse de él el tratamiento de la potestad

reglamentaria que, presupuesta la conformación del ordenamiento en su conjunto a partir de criterios lógicos y sistemáticos, tiene en la Ley del Gobierno su ubicación natural, al igual que la potestad reglamentaria de los Gobiernos autonómicos halla natural encaje en las respectivas Leyes del Gobierno”.

En un sentido parecido el Dictamen 40/2018, de 9 de mayo, del Consejo Consultivo de las Islas Baleares, emitido en relación con el anteproyecto de la Ley del Gobierno de esa comunidad autónoma, que, haciéndose eco del precitado dictamen del Consejo de Estado, considera que el título IV de dicho anteproyecto, destinado a regular la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno de las Islas Baleares *“tiene absoluto encaje y cabida en el desarrollo directo del artículo 57.3 de su Estatuto de Autonomía “dado que la ubicación natural de la potestad reglamentaria encuentra su encaje natural en la ley reguladora del Gobierno”.*

De un examen comparativo de las distintas legislaciones autonómicas se observa que la potestad reglamentaria del gobierno ha sido regulada con mayor o menor amplitud en sus respectivas leyes de Gobierno. Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano, que dedica el capítulo VI del título II a la iniciativa legislativa, los decretos legislativos y la potestad reglamentaria, y en particular, los artículos 42 y 43 al procedimiento para el ejercicio de dicha iniciativa legislativa y para la elaboración de los reglamentos, respectivamente. De igual modo, la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que contempla en su título VIII la capacidad normativa del Gobierno de esa comunidad autónoma, y específicamente en su capítulo II la potestad reglamentaria, estableciendo en los artículos 47 a 50 el procedimiento para la elaboración de reglamentos. También cabe citar la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de

Gobierno de la Región de Murcia que dedica el capítulo III del título V a la potestad reglamentaria y concretamente su artículo 53 al procedimiento para la elaboración de reglamentos. Asimismo, la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que regula la materia que nos ocupa en el capítulo I de su título V y concretamente dedica el artículo 45 al procedimiento de elaboración de los reglamentos.

No obstante, en el análisis de la legislación autonómica se observa también que un nutrido grupo de comunidades autónomas ha optado por regular la potestad reglamentaria del gobierno en el ámbito de su ley de régimen jurídico de la Administración. Es el caso de la Comunidad Autónoma de Navarra que regula esta materia en el título VII de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral. Asimismo, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, que dedica su título IV al procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias. En el caso de la Comunidad de Castilla y León dicha regulación se contiene en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y Administración de dicha comunidad autónoma, cuyo capítulo III del título VI, contempla el procedimiento de elaboración de las normas.

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Galicia, el procedimiento de elaboración de normas se contiene en Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público de Galicia, que según destaca su parte expositiva *“permite reunir en un solo texto, por una parte, los contenidos propios de una ley de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma gallega -lo que la exposición de motivos de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de normas reguladoras de la Xunta y de su Presidencia, reclamaba, pero que nunca ha llegado a aprobarse-, y, por otro, los elementos esenciales del régimen jurídico*

sustantivo y procedimental de los reglamentos autonómicos, cuya incorporación a una norma con rango de ley ya fue recomendada por el Consejo Consultivo de Galicia en el año 2001”.

En lo que atañe a la Comunidad de Madrid, como es sabido, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, se limita a recoger en su artículo 21 g) la potestad reglamentaria que corresponde al Consejo de Gobierno, al señalar entre sus atribuciones 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”*, así como la que corresponde al presidente de la Comunidad de Madrid para dictar determinados decretos y la de los consejeros *“en la esfera de sus atribuciones”* artículo 41 d) de la Ley 1/1983. Esta escueta regulación se completa con un artículo dedicado a la forma que han de revestir las disposiciones que se dicten en ejercicio de la citada potestad reglamentaria (artículo 50) y la referencia a la necesaria publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y sobre la entrada en vigor (artículo 51).

Esta falta de regulación en lo relativo al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria se ha visto completada, si bien muy parcialmente, por la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 60 contempla el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general, en los siguientes términos:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

Vemos, por tanto, como hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes, y la propuesta remitida reproduce literalmente en su parte expositiva, que 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, a diferencia de lo que hemos visto en otras comunidades autónomas, por lo que, en materia de procedimiento, se ha venido ajustando a lo dispuesto en la normativa estatal, esto es, en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), cuya disposición final

tercera apartado doce añadió un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Asimismo, a lo establecido en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017).

De igual modo, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se ha seguido lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien, teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, declaró la inconstitucionalidad de alguno de sus aspectos. Así la referida sentencia distinguió la iniciativa legislativa a ejercer por los gobiernos autonómicos y la potestad reglamentaria, de manera que mantuvo la aplicación a las comunidades autónomas en el ejercicio de su potestad reglamentaria, de lo dispuesto en el artículo 128 (referido al ejercicio y límites de la potestad reglamentaria), artículo 129 (principios de buena regulación), 130 (evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación) y 131 (publicidad de las normas), pero no en los artículos 132 (planificación normativa) y 133 (participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas), en tanto que se entendió que no podían considerarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y por tanto invadían las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas y, por ello, eran inaplicables a la potestad reglamentaria de los Gobiernos autonómicos. No obstante, la referida sentencia (fundamento jurídico 7.c), apartado 3º) excepciona de tal conclusión el inciso del artículo 133.1, en el que se dispone que *“con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”* y el primer párrafo del artículo 133.4, en el que se establece que *“podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e*

información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

Ante el panorama descrito, la norma proyectada, como dijimos, pretende articular, *“un procedimiento propio y estable en el tiempo que, partiendo de las bases comunes establecidas para el procedimiento de elaboración de normas por el ordenamiento jurídico nacional, tenga en cuenta las necesidades y singularidades propias de la Comunidad de Madrid”*, según reza la parte expositiva del proyecto.

Así las cosas, la cuestión que se plantea es si la regulación proyectada debería insertarse en un instrumento normativo de rango primario, como hemos visto ha sido la opción escogida por otras comunidades autónomas.

Ante todo, cabe recordar que el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general constituye un conjunto de trámites de verdadera relevancia, en cuanto garantía del acierto, oportunidad y legalidad de la norma que va pasar a formar parte del ordenamiento jurídico y en consecuencia que va a obligar no solo a la Administración sino también a los ciudadanos, que además tienen derecho a demandar normas de una cierta calidad técnica y jurídica.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2019 (recurso 618/2017) la relevancia de las garantías procedimentales establecidas para la elaboración de disposiciones generales, *“se justifican no por el puro formalismo de su realización sino por la finalidad a que responden”* dichos trámites, como es que la norma no suponga un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria o garantizar la legalidad y el acierto de la regulación.

En relación con este asunto podemos traer a colación, por su estrecha relación con el tema que estamos abordando, el Acuerdo interpretativo sobre los trámites formales a seguir en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales, aprobado el 27 de diciembre de 2001 por el Consejo Consultivo de Galicia, y que fue tenido en cuenta por esa comunidad autónoma a la hora de elaborar la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público de Galicia, a la que anteriormente hicimos referencia, y que surge, según detalla su parte expositiva, ante la inexistencia de una norma legal que discipline el procedimiento de elaboración de reglamentos, lo que califica como una de las tradicionales carencias del ordenamiento jurídico gallego. En dicho acuerdo el Consejo Consultivo de Galicia señala lo siguiente a propósito de la cuestión que nos ocupa:

“(...) la Comunidad Autónoma de Galicia puede, en cualquier momento, dictar normas de procedimiento en materia de elaboración de disposiciones generales, las cuales serán de preferente aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma, dejando como supletorias en ella las normas legales estatales sobre esta materia.

Esta capacidad normativa propia de la Comunidad Autónoma puede ser ejercitada tanto a nivel legal como reglamentario en materia de procedimientos de elaboración de disposiciones generales, pudiendo estimarse preferible, siempre bajo la reserva de que así se aprecie por el ejecutivo y/o el legislativo autonómicos, que se recojan en una norma con rango legal los principios y aspectos básicos de esa regulación autonómica, dada la importancia de la materia a regular y la trascendencia de una ordenada instrucción y desarrollo de los procedimientos normativos en orden a la salvaguarda de la plena juridicidad de la actuación

administrativa y a la garantía de la seguridad jurídica de los ciudadanos destinatarios de las normas correspondientes”.

En línea con lo expresado en el acuerdo precitado, y teniendo en cuenta que las circunstancias expuestas en dicho acuerdo en relación con el ordenamiento jurídico gallego son trasladables al ámbito de la Comunidad de Madrid, dada la insuficiencia regulatoria en la materia a la que anteriormente hemos aludido, esta Comisión Jurídica Asesora entiende que no existe obstáculo a que el procedimiento para la elaboración de las disposiciones normativas de carácter general se articule a través de una norma reglamentaria, sin perjuicio de que sea preferible, dada la importancia y trascendencia de la materia, que los aspectos básicos de dicha regulación se establecieran en una norma legal, que en línea con la opción seguida por otras comunidades autónomas, podría ser en la propia Ley 1/1983, a través de su oportuna modificación.

Así, por ejemplo, por lo que se refiere a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que la norma proyectada regula en sus artículos 6 y 7, el Consejo de Estado en su Dictamen de 16 de abril de 2009 a propósito del proyecto de Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, señaló que,

«aunque puede operarse en la forma que se proyecta, hubiera sido aconsejable hacerlo de manera distinta. En concreto, hubiera sido más adecuado ejercer la iniciativa legislativa a fin de modificar los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, para introducir la exigencia de una “memoria del análisis de impacto normativo” ajustada al concepto del que trae causa. Y ello, en primer lugar, por cuanto el “análisis de impacto normativo” es un concepto sustantivo que, globalmente entendido, no tiene reflejo en nuestro ordenamiento, que excede del contenido y el alcance de los

informes actualmente exigibles y que no puede ser identificado con el documento que los agrupa; en segundo término, por cuanto el informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma, la memoria económica y el informe de impacto por razón de género, legalmente previstos y configurados, no debieran ser diluidos en una memoria del análisis del impacto normativo mediante disposición de rango reglamentario y, en fin, porque los informes actualmente exigidos no están conformados desde la perspectiva unitaria y completa que inspira la noción de “análisis de impacto normativo” y dicha configuración unitaria no se obtiene por su mera yuxtaposición en un informe de objeto más amplio».

Por otro lado, no es obstáculo a la regulación por vía reglamentaria, lo dispuesto en el artículo 1.2 de la LPAC cuando señala que *“solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”*, pues según la STC de 24 de mayo de 2018, de constante cita, dicho artículo así como el artículo 129.4 de la mencionada ley no son aplicables a la elaboración de proyectos normativos, por lo que *“no pueden lógicamente vulnerar la competencia de las Comunidades Autónomas para regular sus procedimientos de elaboración de normas”*.

No obstante, debe tenerse en cuenta que dicha potestad reglamentaria en ningún caso puede afectar a aspectos de la regulación respecto a los que se establece la correspondiente reserva de ley, que, en este caso, viene referido a la que consagra el artículo 105.a) de la Constitución Española, que obliga a regular por ley, *“la audiencia de los*

ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”.

En este punto, conviene recordar la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, así STC 102/1995, de 26 de junio, que declara que *“la audiencia de los interesados y de los ciudadanos, individual a través de la información pública o corporativamente a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas legalmente, está prevista por el texto constitucional [art. 105 a) y c) C.E.], que defiere su configuración a la ley, tanto aquella que en el nivel estatal regule el procedimiento común ordinario o los especiales, como las normas producidas en su ámbito por las Comunidades Autónomas para los suyos propios, entre ellos el de elaboración de disposiciones generales que responde al significado semántico, primero y principal, de la autonomía en la acepción estricta de la palabra. Se trata, pues, de un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (arts. 1, 31.2 y 103 C.E.)”.*

En relación con ello, el citado Dictamen 275/2015, de 29 de abril, del Consejo de Estado, señala que de dicha doctrina constitucional se extraen dos conclusiones *“la primera, que la reserva de ley que establece el artículo 105.a) de la Constitución no va referida necesariamente a una ley del Estado; y la segunda, consecuencia lógica de la anterior, que la audiencia a los ciudadanos en los procedimientos que, siendo distintos del administrativo común, puedan ser regulados por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, deberá ser garantizada por éstas. Entre tales procedimientos, la Sentencia menciona expresamente el de elaboración de normas, que aparece así destacado del resto de los procedimientos administrativos,*

por ser trasunto de la autonomía política de la que gozan las Comunidades Autónomas”.

Y añade que,

«corresponde a cada Administración territorial dotada de potestad legislativa dar cumplimiento a la reserva de ley establecida en el artículo 105.a). Una eventual falta de regulación de la audiencia por las correspondientes normas autonómicas no obstará al ejercicio por parte de los ciudadanos del derecho que tal precepto reconoce pues, como señaló la temprana STC 18/1981, de 8 de junio, “la reserva de ley que efectúa en este punto el artículo 105 de la Norma fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata” (FJ 5). De este modo, el derecho de audiencia cuenta con la garantía que su reconocimiento constitucional comporta, garantía que queda reforzada por el principio de reserva de ley contenido en el artículo 105.a)».

En el caso de la norma proyectada, la citada reserva legal puede encontrar su acomodo en nuestra legislación en las escuetas previsiones del citado artículo 60.2 de la Ley 10/2019 relativo al derecho de participación de la ciudadanía en la elaboración de las disposiciones de carácter general, a través del trámite de audiencia, de modo que la disposición reglamentaria proyectada se articularía como un desarrollo de la misma, al establecer, en su artículo 9, los plazos para el ejercicio de ese derecho, operando así como un reglamento ejecutivo.

Esa misma naturaleza ejecutiva se desprende sin dificultad del artículo 5 de la norma proyectada, en cuanto desarrollo en materia de

plazos de la consulta pública, prevista en el artículo 60.1 de la citada Ley 10/2019.

De igual naturaleza ejecutiva participan las disposiciones finales primera y segunda por la que se modifican, respectivamente, los citados decretos 105/2018 y 5/2016, dictados en ejecución de dos leyes autonómicas, y cuyo contenido puede considerarse que excede del ámbito puramente organizativo, como tuvimos ocasión de manifestar en nuestro Dictamen 238/18, de 24 de mayo, en relación con el proyecto del Decreto 105/2018.

Por otro lado, no puede desconocerse que algunos de los aspectos que recoge la norma proyectada, véase lo relativo a los principios de buena regulación (artículo 2) constituyen bases del régimen jurídico, por lo que la norma proyectada constituye desarrollo de la misma, a tenor de lo establecido por la reiterada STC de 24 de mayo de 2018.

Lo mismo sucede con la evaluación normativa (artículo 3.4 de la norma proyectada), prevista en el artículo 130.1 párrafo primero, de la LPAC, que reproduce en este aspecto la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, constituyendo bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, según la STC de 24 mayo de 2018 (en relación con la STC de 6 de julio de 2017, FJ 6).

A tenor de lo expresado hasta ahora, no cabe duda que la norma proyectada, además de contener regulación cuya relevancia justificaría su inclusión en una norma legal, al menos en sus aspectos básicos, como razonamos en líneas anteriores, contiene importantes aspectos de naturaleza eminentemente ejecutiva y así como de desarrollo de bases de régimen jurídico, incluyendo además normas de carácter general, como son por ejemplo las que se refieren a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, de evidente proyección ad extra y que exceden en mucho del “*ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios*” propio de los denominados «reglamentos administrativos o

de organización» exentos del dictamen del Consejo de Estado y de los órganos consultivos autonómicos, [así Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2004 (recurso 4004/2001), entre otras muchas].

Las razones expuestas, unido al criterio amplio y garantista que este órgano consultivo viene manteniendo del concepto de reglamento ejecutivo (así nuestro Dictamen 115/20, de 5 de mayo), nos lleva a determinar la preceptividad del dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora respecto a la totalidad de la norma proyectada, como una mayor garantía de legalidad.

En este sentido cabe recordar la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ya desde la Sentencia de 16 de junio de 1989 (recurso) señaló que *“la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento”*. Añadiendo el Alto Tribunal en dicha sentencia que *«ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término “ejecución de leyes” teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad»*.

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

El artículo 149.1.18^a de la Constitución Española establece la competencia exclusiva del Estado en relación con *“el procedimiento administrativo común”*. Ahora bien, como se ha encargado de perfilar la doctrina del Tribunal Constitucional *“si bien el Estado ostenta competencia exclusiva para establecer el procedimiento administrativo*

común, (...) el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general” (STC 15/1989, de 26 de enero).

Como señala el Consejo de Estado en su Dictamen 275/2015, en relación con el anteproyecto de la LPAC,

«la definición del procedimiento administrativo común de la que el Tribunal Constitucional parte para delimitar la extensión de la competencia estatal en la materia se identifica, por tanto, con la noción clásica de este concepto, cuyos nítidos perfiles institucionales impiden extenderlo al procedimiento a través del cual discurre la actividad de la Administración orientada a la producción de normas jurídicas reglamentarias. Es éste un procedimiento especial que no puede equipararse al procedimiento administrativo ni quedar subsumido en él a efectos de justificar la competencia del Estado para regularlo de forma común y uniforme, máxime cuando las Comunidades Autónomas tienen también reconocida, en términos idénticos al Estado, la función de innovar el ordenamiento jurídico a través de sus propias normas, función ésta que se les reconoce en su condición de entes políticos dotados de autonomía y que, como tal, se encuentra regulada en sus respectivas leyes de Gobierno (...)

*La especialidad reconocida por el Tribunal Constitucional a este procedimiento no debe entenderse de tal modo que pueda ser equiparado a los llamados procedimientos administrativos especiales *ratione materiae*, respecto de los cuales se ha admitido que, sin perjuicio de la facultad reconocida a las Comunidades Autónomas para aprobar las normas procedimentales necesarias para garantizar el adecuado ejercicio de sus competencias sobre la materia de que se trate, puede el Estado “establecer normas*

comunes de procedimiento específicas”, por ejemplo, previendo “la existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos y de audiencia a las Administraciones Públicas en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico” (STC 61/1997, citada por la STC 141/2014). Se trata, por el contrario, de una especialidad referida más bien al reconocimiento de una naturaleza propia y específica, distinta de la que corresponde a los procedimientos administrativos orientados a la aprobación de actos, ya sea el común a todas las Administraciones Públicas, ya los especiales por razón de la materia, que podrán ser regulados por quien ostente competencias sobre ella».

Por otro lado, y como recoge la STC de 24 de mayo de 2018,

«Las “bases del régimen jurídico de las administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE) pueden tener por objeto la elaboración de reglamentos por parte de las Comunidades Autónomas. Según ha quedado expuesto, la STC 91/2017, FJ 6, ha reconducido a este título competencial los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011 a la vista de su objeto —“las normas mismas cuya calidad se trata de mejorar, con independencia del procedimiento concreto en que la actividad normativa se materialice”— y de su «escaso contenido normativo», “que no obstaculiza el desarrollo autonómico de estos principios ni la posibilidad de establecer otros diferentes, ni impide el diseño por parte de las Comunidades Autónomas, en la forma que estimen conveniente, de los procedimientos administrativos especiales conexos con el ejercicio de sus competencias materiales sustantivas”».

De acuerdo con las ideas expuestas, el procedimiento administrativo de elaboración de las disposiciones generales que se articula en la norma proyectada, encuentra su encaje en las competencias exclusivas que atribuye a la Comunidad de Madrid el

artículo 26.1 de su Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en materia de *“organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”* y *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*. Además, debe tenerse en cuenta la competencia prevista en el artículo 27.2 que dispone que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de *“régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid (...)”*.

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

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

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, sin perjuicio de los

razonamientos expuestos en la consideración de derecho primera de este dictamen.

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

En materia de procedimiento, como hemos expresado en líneas anteriores, ha de acudirse a lo dispuesto en Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la LRJSP, y en lo que atañe a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo al Real Decreto 931/2017. También habrá de tenerse en cuenta la LPAC, en los términos establecidos por la STC de 24 mayo de 2018, así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, actualmente recogidas, en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo, como hemos reiterado en nuestros dictámenes.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, se ha aprobado el Plan Anual Normativo para el año 2020 por Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno, en el que no se incluye el proyecto de decreto que se examina.

La falta de inclusión del proyecto de decreto objeto de la consulta, en el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este

hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno y el artículo 2.1 4º del Real Decreto 931/2017. En este caso, dicha justificación se contempla en la Memoria, según la cual, la disposición proyectada *«se enmarcó dentro del “Plan para la Reactivación de la Comunidad de Madrid tras la crisis de la COVID-19” (medida 3 incluida dentro de las destinadas a la activación de la Economía y el Empleo) al igual que otras muchas que se consideraron necesarias, consecuencia directa de la situación provocada por la pandemia, motivo por el cual la modificación propuesta no se contemplaba en el momento de elaboración del Plan, pero su objeto ha justificado que se priorice y se trámite de manera inmediata»*.

Igualmente, el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar.

En este caso no se ha realizado consulta previa, lo que se ha justificado en la Memoria, en el hecho de que la propuesta normativa es *“de carácter organizativo”*, además de carecer de impacto directo en la actividad económica y no imponer obligaciones a los ciudadanos. Dejando aparte la naturaleza organizativa del proyecto, sobre lo que ya nos hemos pronunciado ampliamente en la consideración de derecho primera de este dictamen, para destacar su inaplicación a la norma proyectada, resulta claro que la disposición reglamentaria no tiene un impacto significativo sobre la actividad económica ni impone obligaciones a los ciudadanos, lo que permite pueda prescindirse del trámite de consulta pública a tenor de lo establecido en el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la iniciativa parte de la Consejería de Presidencia, en virtud de las competencias establecidas en el Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería, modificado por el Decreto 12/2020, de 4 de febrero. Concretamente, el órgano promotor de la norma es el viceconsejero de Presidencia y Transformación Digital, en virtud de las competencias que le reconoce el artículo 7 del citado Decreto 282/2019, de 29 de octubre, en relación con las que corresponden a la Consejería de Presidencia de impulso, planificación y coordinación del programa normativo del Gobierno de la Comunidad de Madrid (artículo 1.3 del Decreto 282/2019).

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

Como ya hemos destacado en nuestros dictámenes, haciéndonos eco de lo expresado por el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de noviembre de 2011:

“la apreciación de esa falta de impacto corresponde a la Administración en primer término, lo que no obsta a que quienes participan en la tramitación o, en su caso, el Consejo de Estado, formulen las observaciones que estimen oportunas al respecto acerca de la idoneidad o no de esa decisión, pues de esa reflexión ulterior podía derivar la apreciación de que podía haber sido

exigible, en atención a una diferente valoración de la norma en Proyecto, la elaboración de una memoria completa y no abreviada”.

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

Por otro lado, la Memoria recoge la oportunidad de la norma proyectada y el título competencial en cuya virtud se pretende su aprobación. También contiene la Memoria la referencia al impacto presupuestario para destacar que el mismo será nulo pues *“no tiene efectos sobre los ingresos y gastos públicos”*.

Asimismo, la Memoria contiene un análisis del impacto por razón de género, del impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia y del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género para recoger la falta de impacto de la norma en cada uno de los ámbitos mencionados, por remisión a los informes de los órganos competentes en cada una de las áreas mencionadas que obran en el procedimiento. De igual modo, la Memoria recoge que no se prevé que de la aprobación de la norma se deriven impactos apreciables de carácter económico, al carecer de consecuencias sobre los sectores económicos, la competencia y la competitividad y la unidad de mercado, además de no conllevar cargas administrativas, sino que al contrario *“supondrá una reducción importante del tiempo de tramitación de las disposiciones normativas y la simplificación de un procedimiento que devendrá más ágil y sencillo”*.

Además, se observa que se han elaborado tres memorias, incorporando a las sucesivas versiones los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera puede considerarse que da respuesta de una manera completa a la

configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017). Además, recoge el modo en que las observaciones formuladas han sido acogidas por el órgano proponente de la norma. Hemos dicho reiteradamente que esa inclusión “*refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto*”, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

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

En cumplimiento de esta previsión ha emitido informe la Dirección General de Igualdad, en el que se recoge que de la norma proyectada no se aprecia impacto por razón de género “*al tratarse de una norma de carácter técnico-procedimental*”. Asimismo, consta en el procedimiento el informe la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en el que no se realizan observaciones al estimarse que el proyecto no tiene impacto en materia de familia, infancia y adolescencia. También ha emitido informe la Dirección General de Igualdad que no ha apreciado impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género.

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 informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se emitió el 14 de enero de 2021 el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, exponiendo diversas observaciones al proyecto, algunas de carácter esencial, que, según la última Memoria examinada, han sido recogidas por el órgano proponente de la norma.

No obstante, se advierte que no se ha dado contestación a una de las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico, calificada como esencial y de tanta relevancia como la que afecta al trámite de audiencia e información pública, sobre lo que después incidiremos. En relación con esta cuestión el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia demandaba precisamente que la Memoria incluyera la justificación de la omisión del cumplimiento de dicho trámite en el procedimiento, pues, según razona el citado informe, aunque se entendiera que la norma proyectada era de carácter meramente organizativo *“para poder prescindir en las normas organizativas del trámite de audiencia e información pública resulta preciso que se justifique debidamente en el expediente que la norma proyectada no incide sobre los intereses de los ciudadanos”*.

Debe recordarse la relevancia del informe de los servicios jurídicos en la tramitación de las disposiciones normativas, en cuanto que su función reside en analizar tanto el marco normativo como competencial, así como la adecuación de la norma proyectada al ordenamiento jurídico, incidiendo en la corrección en la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma, proporcionado así su riguroso criterio técnico-jurídico para que el órgano promotor de la norma pueda valorar las omisiones o incorrecciones del texto normativo y prevenir futuras impugnaciones de la norma e incluso posibles

declaraciones de nulidad. Ello sin perjuicio de la función de control externo de todo lo actuado y de valoración íntegra del expediente (legalidad e idoneidad procedimental) que corresponde a esta Comisión jurídica Asesora.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, han emitido informe con observaciones las secretarías generales técnicas de las consejerías de Ciencia, Universidades e Innovación, de Cultura y Turismo, de Educación y Juventud, de Economía, Empleo y Competitividad, de Hacienda y Función Pública, de Justicia, Interior y Víctimas, de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de Vivienda y Administración Local, de Sanidad y de Transportes, Movilidad e Infraestructuras así como de la Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno.

5.- El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia que emitió informe el 29 de diciembre de 2020, pronunciándose sobre la adecuación del proyecto al ordenamiento jurídico y el carácter respetuoso del mismo en relación con las competencias de la Comunidad de Madrid.

6.- Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno se emitió el informe de 11 de diciembre de 2020 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia a tenor de lo establecido en el artículo 15.3 a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de

Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

7.- Por otro lado, se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 16.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid al haberse publicado el 4 de febrero de 2021 en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto junto a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y el resto de trámites sustanciados.

CUARTA.- Especial consideración merece el examen del trámite de audiencia e información pública.

Como es sabido, los artículos 133.2 de la LPAC y 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas, se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y requerir aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Con la entrada en vigor de la LPAC, la participación de los verdaderos sujetos a los que van dirigidas las normas, los ciudadanos, se garantiza en dos momentos diferentes, tal y como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, uno el de consulta previa, y otro el de audiencia pública, si bien en la tramitación del presente proyecto de decreto no se ha llevado a cabo ninguno de esos trámites.

La no realización de consulta previa no plantea problemas, como hemos visto anteriormente, porque la propuesta normativa no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones a los ciudadanos, como se recoge en la Memoria.

Sin embargo, mayores problemas plantea el trámite de audiencia pública tal y como aparece configurado en los artículos 133.2 LPAC y 26.6 de la Ley del Gobierno, con carácter obligatorio.

Al respecto, el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, expresa:

“6. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

Según el citado precepto, *“el trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a estas”.*

En el caso que nos ocupa, la omisión del trámite de audiencia e información pública se fundamenta en la Memoria, en el carácter organizativo de la norma proyectada, lo que como ya hemos explicado no concurre en la disposición que pretende aprobarse y por tanto no justifica la omisión del citado trámite.

Pero, además, aunque la norma fuera parcialmente ejecutiva, como parece postularse en la Memoria y recoge el oficio de remisión,

ello tampoco justificaría la omisión del mencionado trámite. En este sentido puede traerse a colación la Sentencia de 15 de marzo de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (recurso 587/2016), en la que se enjuiciaba una orden por la que se desarrollaba el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria. La mencionada sentencia después de señalar que las disposiciones de carácter meramente organizativo no requieren trámite de audiencia, considera que una parte de la norma (la relativa a la fijación del horario lectivo) tenía una evidente proyección y trascendencia ad extra, por lo que concluye que *“sí se debió cumplir con el trámite de información pública reclamado, por considerar que al menos en lo que respecta a la reducción horaria de una asignatura, existen interesados cuya opinión debe ser oída en el trámite de elaboración de la correspondiente orden”*, por lo que anula la disposición impugnada.

Como destaca la Sentencia de 13 de enero de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (recurso 240/2018), con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (así sentencias de 13 de noviembre de 2000, 7 de febrero de 2012 y 15 de marzo de 2019, entre otras),

«El procedimiento de elaboración de los reglamentos constituye... un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter “ad solemnitatem”, de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte. Orientación teleológica que tiene una doble proyección: una de garantía “ad extra”, en la que se inscriben tanto la audiencia de los ciudadanos, directa o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, prevista en el artículo 24.1 c) LG, como la necesidad de una motivación de la

regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria; otra de garantía interna encaminada a asegurar no sólo la legalidad sino también el acierto de la regulación reglamentaria, en la que se inscriben los informes y dictámenes preceptivos a que se refiere el artículo 24.1 b) LG».

La citada sentencia declara la nulidad de pleno derecho de la disposición enjuiciada por la palmaria vulneración del procedimiento de elaboración y aprobación, con omisión, entre otros, del trámite de información pública, que la sentencia consideraba pertinente a tenor de la legislación aplicable, *“atendido el interés general para la ciudadanía (político y presupuestario, cuando menos), y no meramente organizativo, de la norma así aprobada”*.

Nos encontramos en este caso ante un proyecto normativo en el que se ha omitido el trámite de información pública y siendo el objeto de la función consultiva que corresponde a este órgano consultivo advertir de aquellas actuaciones u omisiones que puedan impedir que la Administración de la Comunidad de Madrid cumpla los requisitos constitucionales de eficacia y legalidad contenidos en los artículos 103 y 106 de la Constitución Española, esta Comisión Jurídica Asesora considera necesario que se cumplimente dicha información pública, y posteriormente se realicen de nuevo los demás tramites a la vista de sus resultados, con anterioridad a su remisión a esta Comisión.

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

CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el procedimiento para cumplimentar el trámite de información pública, realizándose de nuevo los demás trámites a la vista de los resultados de dicha información pública, con anterioridad a la remisión a esta Comisión Jurídica Asesora.

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

Madrid, a 2 de marzo de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 106/21

Excma. Sra. Consejera de Presidencia

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid