

**MEMORIA ABREVIADA DE ANÁLISIS DE
IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO
DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY
ORGÁNICA 3/1983, DE 25 DE FEBRERO, DE
ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA
COMUNIDAD DE MADRID, PARA LA
INTRODUCCIÓN DEL DECRETO-LEY.**



FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Consejería/Órgano proponente	Consejería de Presidencia. Secretaría General Técnica.	Fecha inicial	Abril 2020
Título de la norma	ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 3/1983, DE 25 DE FEBRERO, DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID, PARA LA INTRODUCCIÓN DEL DECRETO-LEY.		
Tipo de Memoria	<input type="checkbox"/> Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	<p>Habilitar al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid para dictar disposiciones legislativas provisionales, en caso de urgente y extraordinaria necesidad, que revestirán la forma de Decretos-leyes.</p> <p>En concordancia con lo anterior, se regula también la expedición y publicación de los decretos leyes y decretos legislativos.</p>		
Objetivos que se persiguen	<p>Dotar al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de la herramienta precisa que le permita tomar de forma urgente las medidas de rango legislativo que sean precisas ante situaciones graves y excepcionales.</p>		
Principales alternativas consideradas	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer requisitos y controles al uso de esta figura adicionales a los establecidos por la Constitución (art.86) - Determinar las materias vedadas al uso de esta figura y sus límites mediante una remisión <i>in toto</i> al art.86 de la Constitución. - Haber ampliado las materias excluidas del uso de la figura a la legislación tributaria en su integridad. 		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma	Anteproyecto de ley.		



Estructura de la Norma	La norma se estructura en un artículo y una Disposición final.	
Informes a recabar	<p>Informe de la Oficina de Calidad Normativa.</p> <p>Informe de impactos por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia y sobre orientación sexual, identidad o expresión de género.</p> <p>Informes de observaciones de las Secretarías Generales Técnicas.</p> <p>Abogacía Comunidad de Madrid</p> <p>Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora</p>	
Trámite de Consulta pública/ audiencia/Información Pública	<p>De conformidad con lo regulado en el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con lo dispuesto en el apartado 20 de las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, se acordó mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 25 de marzo de 2020 la tramitación urgente del Anteproyecto de Ley. En consecuencia, no se ha realizado el trámite de consulta pública.</p> <p>Por lo que se refiere al trámite de audiencia e información pública, se efectuará de conformidad con el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con el apartado 11 de las Instrucciones aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019.</p>	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	Se encuentra adecuado al orden de competencias estatal y autonómico.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general	Del contenido del anteproyecto no se deriva incidencia directa sobre la economía en general



EFFECTOS SOBRE LA COMPETENCIA	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: poner en euros € <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma	<input type="checkbox"/> Implica un gasto. Cuantificación estimada: de € <input type="checkbox"/> Implica un ingreso. Cuantificación estimada: de €
IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo



OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	Ninguno.
OTRAS CONSIDERACIONES	Ninguna.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.

- a) Fines y objetivos.
- b) Adecuación a los principios de buena regulación.
- c) Alternativas.
- d) Inclusión en el Plan Anual Normativo.

III. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO.

- a) Contenido.
- b) Análisis jurídico.

IV. ANÁLISIS SOBRE LA ADECUACIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS, PRECISANDO EL TÍTULO COMPETENCIAL EN EL QUE SE FUNDAMENTA LA NORMA.

V. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.

VI. DETECCIÓN Y MEDICIÓN DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS.

VII. IMPACTOS DE CARÁCTER SOCIAL.

- a) Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia y sobre orientación sexual, identidad o expresión de género.
- b) Otros impactos.

VIII. ANÁLISIS SOBRE COSTE-BENEFICIO.

IX. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN REALIZADA Y DE LAS CONSULTAS PRACTICADAS.



I. INTRODUCCIÓN

La presente memoria se ha elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en la Guía Metodológica para su elaboración, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, y en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 5 de marzo de 2019, 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.

De acuerdo con el art. 3 del mencionado Real Decreto, se ha optado por elaborar una memoria abreviada ante la falta de impactos relevantes del anteproyecto de ley en materia económica interna o presupuestaria, en materia económica externa (afección a la economía en general o a sectores económicos concretos, afección a la competencia, competitividad, unidad de mercado, pequeñas y medianas empresas), en materia social (impactos de género, identidad y orientación sexual, familias, infancia y adolescencia), impacto medioambiental, en la salud pública y sanidad, en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal para las personas con discapacidad.

II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

a) Fines y objetivos.

De acuerdo con el artículo 147.1 de la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía constituyen la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma. Con ellos se completa el diseño de la distribución del poder y de la organización territorial del Estado que la Constitución configura.

La reforma del Estatuto de Autonomía se justifica por la necesidad de dotar al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de las herramientas normativas precisas para proteger a los ciudadanos ante situaciones graves y excepcionales. Como señala la STC 6/1983, de 4 de febrero, en su FJ5, “la utilización Decreto-ley, mientras se respeten los límites del art. 86 de la Constitución, tiene que reputarse como una utilización constitucionalmente lícita en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de



prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta”.

Crisis como la que ha planteado la pandemia del Covid-19 nos demuestran que los Gobiernos se enfrentan a situaciones en los que son de extraordinaria necesidad instrumentos ejecutivos que les permitan tomar de forma urgente las medidas de rango legislativo que sean precisas.

Con esta finalidad, la reforma planteada habilita al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid para dictar disposiciones legislativas provisionales, en caso de urgente y extraordinaria necesidad, que revestirán la forma de Decreto-ley.

Si bien la tramitación del presente procedimiento normativo no puede entenderse, en rigor, afectada por la suspensión de procedimientos administrativos dispuesta por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, dado que se ha iniciado con posterioridad a la entrada en vigor del mismo y del consiguiente estado de alarma y dejando al margen las dudas interpretativas sobre el alcance de dicho Real Decreto y sobre si afecta a los procedimientos para el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, que no son procedimientos administrativos, lo cierto es que procede fundamentar la tramitación del presente anteproyecto de ley orgánica en que su finalidad es, justamente, proveer a la Comunidad de Madrid de un instrumento jurídico que permita a su gobierno adoptar medidas con rango normativo de ley para hacer frente a las necesidades de intervención que puedan darse en el futuro como consecuencia de situaciones de urgencia y necesidad semejantes a la que ahora nos ocupa y que se orienten a la protección del interés general y a asegurar el funcionamiento básico de los servicios públicos de competencia autonómica.

Por tanto, esta actuación se fundamenta en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del mencionado Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, según el cual las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.



c) Adecuación a los principios de buena regulación.

En el marco de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los principios de buena regulación han constituido un referente en la elaboración y tramitación de esta ley. En concreto, de acuerdo los principios de necesidad y eficacia la atribución al Gobierno de la Comunidad de Madrid, a través de su Estatuto de Autonomía, de la facultad de dictar decretos-leyes se fundamenta en la exigencia de atender con la mayor celeridad posible las situaciones extraordinarias y de urgente necesidad ofreciendo la debida protección a las personas y sus derechos. Conforme al principio de proporcionalidad, la propuesta contiene la regulación imprescindible para definir el marco jurídico en el que ha de ejercerse dicha facultad excepcional y su posterior convalidación por la Asamblea. Por otra parte, la propuesta es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y da una respuesta a la necesidad de contar con un marco normativo estable en la materia, de acuerdo con el principio de seguridad jurídica. Adicionalmente, conforme al principio de transparencia será sometido al trámite de audiencia e información pública con anterioridad a la aprobación del proyecto por el Consejo de Gobierno. En atención a su contenido carece de impactos en los principios de eficiencia, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

d) Alternativas

De acuerdo con la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional ha sentado sobre la posibilidad de la utilización de la figura del decreto-ley por las Comunidades Autónomas, se han considerado algunas alternativas al anteproyecto propuesto. En primer lugar, se ha valorado la posibilidad de establecer requisitos y controles a la utilización de la técnica del decreto-ley adicionales a los establecidos en la Constitución, alternativa que ha sido desechada por la mayor funcionalidad del empleo de esta medida en los mismos términos en que lo puede hacer el Gobierno de la Nación.

En segundo lugar, se ha estudiado la alternativa de fijar los límites materiales al empleo de esta figura mediante una remisión al artículo 86 de la Constitución Española, como se hace en algún otro estatuto autonómico, optándose finalmente por establecer límites propios: no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades fundamentales de los ciudadanos recogidos en el Título I de la Constitución Española, a las instituciones de autogobierno reguladas en el título I del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, al régimen electoral, ni podrán aprobarse por Decreto-ley los presupuestos de la



Comunidad de Madrid. Tampoco podrán aprobarse por Decreto-ley las materias reservadas expresamente a una ley de la Asamblea por el Estatuto.

En tercer lugar, se valoró vedar a la utilización del decreto-ley todo el campo de la legislación tributaria autonómica. Sin embargo, siguiendo las orientaciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en virtud de las cuales no está vedado el uso del decreto-ley en el ámbito de dicha legislación mientras no afecte al derecho-deber de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con el principio de capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio, se ha optado por no excluir, a priori, la posibilidad de que el decreto-ley pueda utilizarse por el Gobierno en materia tributaria, con la limitación de que no altere el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que incidan en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo.

e) Inclusión en el Plan Anual Normativo para 2020.

El anteproyecto de iniciativa legislativa no está incluido en el Plan Anual Normativo para 2020. Crisis como la que está planteando la pandemia del Covid-19 nos demuestra que los Gobiernos se enfrentan a situaciones en las que son de extraordinaria necesidad instrumentos ejecutivos que les permitan tomar las medidas de rango legislativo y presupuestario que sean precisas, de lo deriva que algunas propuestas planteadas en el Plan Anual puedan decaer y otras que no estaban inicialmente previstas, puedan plantearse, como es en este caso.

Por otra parte, la complejidad de la tramitación de la presente iniciativa, con una fase en el Gobierno y en la Asamblea de la Comunidad de Madrid, y otra en el Congreso de los Diputados y en el Senado, aconseja no demorar su inicio para que el Gobierno pueda utilizar este instrumento normativo en caso de urgente y extraordinaria necesidad.

A tal fin, mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 25 de marzo de 2020 se declaró urgente la tramitación del presente Anteproyecto de ley.



III. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO.

a) Contenido.

El presente Anteproyecto de iniciativa legislativa consta de una exposición de motivos, en la que figuran las motivaciones a las que obedece, un artículo único, por el que se procede a la modificación de los artículos 15 y 40 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y una disposición final, en la que se establece el momento de su entrada en vigor y su publicación.

Más concretamente, se adiciona al artículo 15 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, de un apartado cuarto con el siguiente contenido:

“4. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno de la Comunidad de Madrid podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades fundamentales de los ciudadanos recogidos en el Título I de la Constitución Española, a las instituciones de autogobierno reguladas en el Título I de este Estatuto ni al régimen electoral. No podrán aprobarse por Decreto-ley los presupuestos de la Comunidad de Madrid ni las materias para las que el presente Estatuto exija expresamente la aprobación de una ley de la Asamblea, salvo las cuestiones tributarias previstas en el artículo 59, siempre que, en este caso, su regulación no altere el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que incidan en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo.”

Los Decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de los treinta días siguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por la Asamblea, convocada al efecto si no estuviere reunida, después de un debate y votación de totalidad. En los supuestos de expiración del mandato o de disolución de la Asamblea, esta facultad se ejercerá por la Diputación Permanente.

Durante el plazo establecido en el párrafo anterior, la Asamblea podrá tramitar los Decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.”

De otro lado, se modifica el apartado segundo del artículo 40, para prever, además de los reglamentos ya inicialmente previstos, también el procedimiento



y lugar de publicación oficial de los decretos leyes y decretos legislativos. De esta forma, este apartado quedaría redactado como sigue:

“2. Los decretos-leyes, decretos legislativos y los reglamentos aprobados por el Gobierno serán publicados, por orden del Presidente de la Comunidad, en el "Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid" y, en su caso, en el "Boletín Oficial del Estado”.

b) Análisis jurídico.

En virtud del artículo 147 de la Constitución Española el Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, estando subordinado directa e inmediatamente a aquella. Es aprobado por el legislador estatal como ley orgánica, tal y como señala el artículo 81.1 de la Constitución, y por tanto reconocidos y amparados como parte integrante de su propio ordenamiento.

El anteproyecto de iniciativa legislativa se formula dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid, ya que el artículo 87.2 de la Constitución prevé que “Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa”.

En el mismo sentido, en virtud del artículo 16.3.h) de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, corresponde a la Asamblea “La solicitud al Gobierno de la Nación de la adopción de proyectos de ley y la remisión a la Mesa del Congreso de los Diputados de proposiciones de ley, delegando ante dicha Cámara a los miembros de la Asamblea encargados de su defensa”.

Finalmente, el artículo 176.1 del Reglamento de la Asamblea establece que “Los proyectos y proposiciones de iniciativa legislativa de la Asamblea de Madrid ante el Congreso de los Diputados mediante proposición de ley se presentarán ante la Mesa de la Asamblea, de forma articulada, y se tramitarán por el procedimiento legislativo común”, por lo que es posible que la iniciativa sea ejercida por el Consejo de Gobierno mediante la aprobación de un proyecto de iniciativa legislativa que será remitido a la Asamblea para su tramitación de acuerdo con el Título VIII del Reglamento.

Una vez que culmine la tramitación en la Asamblea, deberá ser remitido bajo la forma de proposición de ley a la Mesa del Congreso de los Diputados, según lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Congreso.



En cuanto a la modificación planteada en el artículo 15.4 del Anteproyecto de ley y, más concretamente, a los límites materiales que pueden ser objeto de regulación a través de la figura del Decreto Ley y su posterior control parlamentario, vienen impuestos de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional “por razón del principio democrático (art. 1.1 CE), y por tanto exigibles también a las instituciones autonómicas, se reflejan en el art. 86.1 CE y son (a) que su uso se justifique por “un caso de extraordinaria y urgente necesidad” (art. 86.1 CE) relativo “a los objetivos marcados para la gobernación del país” (por todas, STC 96/2014, de 12 de junio), (b) que no afecte a las materias más definidoras de nuestro sistema constitucional (ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I; régimen de las Comunidades Autónomas; Derecho electoral general; y otras materias reservadas a una ley formal específica) y (c) que se disponga un control parlamentario posterior a fin de que el órgano legislativo conserve una influencia decisiva sobre los contenidos normativos que se integran definitivamente en el ordenamiento jurídico.” (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 4).

Asimismo, el citado apartado cuarto concluye señalando que “Los Decretos-leyes quedarán derogados si en el plazo improrrogable de los treinta días siguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por la Asamblea, convocada al efecto si no estuviere reunida, después de un debate y votación de totalidad. En los supuestos de expiración del mandato o de disolución de la Asamblea, esta facultad se ejercerá por la Diputación Permanente.”

Por último, se establece la posibilidad de que en el plazo de los treinta días siguiente a su promulgación “la Asamblea podrá tramitar los Decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”. Esta previsión, contenida igualmente en el artículo 86.3 CE, permite a la Asamblea de Madrid ejercer su función representativa, haciendo uso de su potestad legislativa ordinaria para introducir las modificaciones que considere oportunas en la regulación definitiva, en el marco de la previsión sobre la aplicación del procedimiento de urgencia contenida en el Capítulo VI (artículo 132) del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

De otro lado, a efectos clarificadores, se modifica el apartado segundo del artículo 40, para prever, además de para los reglamentos, la forma de expedición y publicación oficial de los decretos leyes y decretos legislativos.





IV. ANÁLISIS SOBRE LA ADECUACIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS, PRECISANDO EL TÍTULO COMPETENCIAL EN EL QUE SE FUNDAMENTA LA NORMA.

Por lo que se refiere a la normativa afectada por este Anteproyecto de ley, se puede indicar:

- a) Normativa estatal. Se va a modificar la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su artículo 15.

De conformidad con el artículo 147.3 de la Constitución Española la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

El procedimiento para la modificación del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid es el establecido en el artículo 64 del mismo, según el cual la iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno o a la Asamblea de Madrid, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o de dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid.

La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación de la Asamblea por mayoría de dos tercios y la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.

A este respecto, la STC 93/2015, de 14 de mayo, establece en su FJ 3 que “El Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), regula, como contenido necesario y reservado, su organización institucional [art. 147.2 c) CE; y, por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 4], que comprende, entre otros aspectos, las relaciones entre las distintas instituciones autonómicas y la atribución a cada una de ellas de los que sean sus poderes. El Estatuto de Autonomía, dentro de estos ámbitos, puede asignar al Consejo de Gobierno potestades normativas de mayor o menor alcance y, en caso de que lo haga, precisar las fuentes del derecho a su disposición. Dada esta caracterización abierta del régimen autonómico y la función constitucional de los Estatutos de Autonomía, la imprevisión en el título VIII de la categoría del decreto-ley no puede verse como una prohibición sino como un espacio entregado a la libre configuración del legislador estatutario, a quien, al ordenar las instituciones de la Comunidad Autónoma, le cabrá optar por una separación más o menos rígida entre legislativo y ejecutivo, atribuyendo en su caso a este último la facultad de, en



concretos supuestos, aprobar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley autonómico.”

Los Consejos de Gobierno de otras Comunidades Autónomas (con carácter general en las modificaciones de sus Estatutos de Autonomía posteriores a 2006), tienen atribuida ya la facultad de dictar legislación de urgencia a través de Decretos leyes. Estas Comunidades Autónomas son Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Murcia, Valencia y también Navarra con la reforma parcial de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

b) Normativa autonómica.

La modificación del Estatuto de Autonomía implicará la necesidad de proceder, ulteriormente, a la modificación de algunas leyes y reglamentos vigentes en la Comunidad de Madrid, tales como el Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado por Acuerdo de 7 de febrero de 2019 del Pleno de la Asamblea de Madrid, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, el 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 o la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid.

En virtud del artículo 1, apartados 2 y 3, párrafo f), del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, en relación con el artículo 42, apartado c), de la Ley 1/983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, se justifica que la tramitación del presente anteproyecto recaiga en dicha Consejería.

V. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.

a) Impacto económico.

La aplicación de la presente iniciativa no se prevé que tenga consecuencias económicas sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por ella, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad. Asimismo, tampoco tiene efectos sobre las pequeñas y medianas empresas.



b) Impacto presupuestario.

La aprobación de la presente iniciativa no se prevé un incremento del gasto público ni una disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto de los autorizados y previstos en la Ley de Presupuestos.

VI. DETECCIÓN Y MEDICIÓN DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS.

En aplicación del principio de eficiencia, el presente anteproyecto no supone el establecimiento de cargas administrativas innecesarias a los ciudadanos.

VII. IMPACTOS DE CARÁCTER SOCIAL.

a) Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia y sobre orientación sexual, identidad o expresión de género.

Con la aprobación de la iniciativa que se propone, este centro directivo prevé que no tenga impacto por razón de género, en la infancia, en la adolescencia o en la familia, ni en la orientación sexual e identidad de género. No obstante, el proyecto ha sido sometido a la consideración de las siguientes direcciones generales de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad:

- Informe de la Dirección General de la Igualdad, en atención al artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, y al 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, así como al 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.

La Dirección General de Igualdad ha emitido informes de fecha 30 de abril de 2020 en los que señala que el proyecto tiene impacto nulo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género y que no se aprecia impacto por razón de género al tratarse de una norma de carácter técnico.

- Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, según establece la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 40/2003, de 18 de noviembre de Protección de Familias Numerosas.



La citada Dirección General ha emitido informe de fecha 4 de mayo de 2020 en el que afirma que el proyecto no genera ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

b) Otros impactos.

No se prevén impactos distintos a los señalados anteriormente.

VIII. ANÁLISIS SOBRE COSTE-BENEFICIO.

Dado el contenido y naturaleza de la iniciativa no se estima necesario realizar el análisis coste beneficio.

IX. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN REALIZADA Y DE LAS CONSULTAS PRACTICADAS.

En virtud del artículo 33 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, resulta de aplicación supletoria la legislación estatal y en concreto, en esta materia, el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Es de aplicación también el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de 5 de marzo de 2019, 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.

De conformidad con lo regulado en el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con lo dispuesto en el apartado 20 de las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 25 de marzo de 2020, se declaró la tramitación urgente del Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, para la regulación de los Decretos-leyes.

En consecuencia, y en aplicación del citado artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el apartado 20 del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, no se ha realizado el trámite de consulta pública.

Se ha elaborado el anteproyecto por la Secretaría General Técnica de la



Consejería de Presidencia, al que se acompaña la presente Memoria abreviada de Análisis de Impacto Normativo que será objeto de actualización continua, de acuerdo con el precitado artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Se ha emitido, con fecha 24 de abril de 2020, el informe de calidad normativa previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, cuyas observaciones se han recogido en su práctica totalidad tanto en el anteproyecto de ley orgánica como en la Memoria de análisis de impacto normativo.

Así, se ha modificado el título del anteproyecto sustituyendo que su finalidad es *regular* el Decreto-ley por la de *introducir* la figura del Decreto-ley en el ordenamiento autonómico.

De la exposición de motivos se suprimieron, dentro de la justificación de la adecuación del anteproyecto a los principios de buena regulación, las menciones a las cargas administrativas y a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que no se ven afectados por el proyecto.

Se ha introducido en la memoria de análisis de impacto normativo la referencia a las alternativas regulatorias que se valoraron, tras el análisis comparado de la normativa de las demás comunidades autónomas.

El borrador inicial no utilizaba los mismos términos que emplea la Constitución Española para regular la figura en el artículo 86 y, a instancia de la Oficina de Calidad Normativa, se modificó la redacción para emplear los mismos términos de la norma fundamental, en aras del principio de seguridad jurídica.

También se ha recogido el texto alternativo propuesto por la Oficina de Calidad Normativa para la redacción de la exposición de motivos del anteproyecto.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, se han recogido algunas de las observaciones y sugerencias de la Oficina en relación con la redacción de los dos apartados del artículo único. Esto es, se ha omitido la reproducción de los apartados de los artículos que no sufren modificación alguna; se ha sustituido la expresión derechos, deberes y libertades fundamentales de los ciudadanos por la expresión derechos, deberes y libertades de los ciudadanos recogidos en el Título I de la Constitución Española; se ha sustituido la expresión la organización institucional propia de la Comunidad de Madrid por la expresión las instituciones de autogobierno reguladas en el Título I de este Estatuto y se



ha recogido la observación de sustituir la expresión ratificación del decreto-ley por la expresión convalidación empleada por la Constitución.

En cambio, no se ha decidido suprimir, como materias vedadas al uso del Decreto-ley, las materias reservadas expresamente a una ley de la Asamblea por este Estatuto. Las razones de ello son varias. En primer lugar, no se comparte la idea general de que los decretos-leyes deban entrar con carácter general pero más rápidamente en las materias reservadas a la ley. El Tribunal Constitucional ha recordado el carácter excepcional de esta fuente del derecho, en particular en el caso de las Comunidades Autónomas, donde la existencia de órganos legislativos unicamerales permite una mayor rapidez de la tramitación de las iniciativas legislativas (STC 93/2015, de 14 de mayo), a la vez que el tipo de competencias que tienen atribuidas hace “en principio, menos necesario el recurso a la aprobación de normas legales de urgencia” (STC 93/2015, F.J. 4). Por ello, además de una motivación adicional del presupuesto de hecho habilitante, requiere que, al menos, se les someta a los mismos límites que el artículo 86 CE impone a los decretos-leyes del Estado, a los que podrán añadirse los que establezcan directamente los propios estatutos.

Sentada esta premisa general, no se comparte tampoco la opinión de que se vacíen las materias susceptibles de ser reguladas por decreto-ley, ya que la exclusión no se refiere a cualquier materia sometida a reserva de ley, sino exclusivamente la de aquéllas respecto de las que exista una reserva específica de “ley de la Asamblea” en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Esta fórmula en realidad se parece mucho al sistema previsto en la Constitución, pues no sólo son materias vedadas al decreto-ley las contenidas en su artículo 86, sino también las sometidas a reserva de ley orgánica. En este sentido, la STC 60/1986, F. J. 2 excluye “las materias reservadas a la ley orgánica o aquellas otras para las que la Constitución prevea *expressis verbis* la intervención de los órganos parlamentarios bajo forma de ley” (en línea similar, STC 155/2005, de 1 de junio, F.J. 5). Recuérdese al respecto que el artículo 81.1 CE determina que son también leyes orgánicas las demás previstas expresamente en la Constitución. Y es, asimismo, asumido por otros estatutos autonómicos, además del de Castilla y León mencionado por la Oficina, entre ellos la Ley Orgánica de Amejoramiento navarra en su artículo 21 bis.1. En fin, hay que recordar además que el Estatuto de Madrid no contempla leyes con mayoría reforzada, por lo que el sistema propuesto se parece también mucho al de aquellas comunidades que restringen la entrada del decreto-ley a aquel tipo normativo.

Por último, en materia tributaria tampoco puede aceptarse la sugerencia de la Oficina, ya que su texto recorta la capacidad del decreto-ley del texto inicial. La



razón es que el Tribunal Constitucional ha admitido en ocasiones que este tipo de normas modifiquen los elementos esenciales del tributo cuando éste no sea una figura central del sistema tributario español o, como ocurre con el IRPF, se trate del instrumento básico de personalización del impuesto y de cumplimiento del principio de progresividad del artículo 31.1 CE (así, la STC 189/2005 permite la alteración del Impuesto de Sucesiones y Donaciones por estos motivos). Por ello, la fórmula inicial del anteproyecto se considera más adecuada, porque permite un mayor ámbito de actuación, precisamente en una de las materias que puede requerir una acción normativa más inmediata y, además, es suficientemente flexible como para adaptarse a una futura evolución de la jurisprudencia constitucional.

Además, se incluye el término “desarrollarse”, repetidamente utilizada por el Tribunal Constitucional para restringir la reserva de ley orgánica – y, por tanto, la exclusión del decreto-ley – al desarrollo estricto de un derecho fundamental, pero no a cualquier incidencia colateral en dicha esfera. De esta manera, el párrafo queda de la siguiente manera:

No podrán aprobarse por Decreto-ley los presupuestos de la Comunidad de Madrid ni las materias para las que el presente Estatuto exija expresamente la aprobación de una ley de la Asamblea, salvo las cuestiones tributarias previstas en el artículo 59, siempre que, en este caso, su regulación no altere el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que incidan en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo.

También se ha recogido la observación de sustituir la expresión *ratificación* del decreto-ley por la expresión *convalidación* empleada por la Constitución.

En suma, se ha decidido recoger la propuesta de redacción del párrafo segundo del artículo 15.4 propuesta por la Oficina de Calidad Normativa.

También se han recogido todas las observaciones formales sobre la redacción del artículo 40.2

Las únicas discrepancias en lo que a tramitación se refiere con el informe de la Oficina de Calidad Normativa afectan a la omisión del informe de la Secretaría General Técnica proponente y a la sugerencia de tramitar en un único anteproyecto las dos reformas del Estatuto de Autonomía que se están tramitando en la actualidad.



En cuanto a la primera discrepancia, se ha recogido entre los informes preceptivos, el informe de la Secretaría General Técnica proponente previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Por lo que respecta a la sugerencia de la Oficina de Calidad Normativa de que se tramiten en un mismo anteproyecto de ley orgánica las dos reformas del Estatuto de Autonomía que ha promovido el Gobierno (supresión de los aforamientos, a iniciativa de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno e introducción del Decreto-ley, a iniciativa de la Consejería de Presidencia), señalar, en primer lugar, que se trata de una mera sugerencia, y, en segundo lugar, responden ambos proyectos normativos a objetos y finalidades diferentes y se encuentran en fases procedimentales diferentes, con el presente anteproyecto tramitándose por el procedimiento de urgencia, por lo que no se procederá a su unificación.

El presente anteproyecto ha sido distribuido entre las secretarías generales técnicas de las consejerías a fin de obtener el informe de las mismas previsto en el artículo 35 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.

Han formulado observaciones las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Ciencia, Universidades e Innovación; Hacienda y Función Pública; Sanidad; Transportes, Movilidad e Infraestructuras y Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno.

Se ha recogido la sugerencia de la Secretaría General Técnica de Ciencia, Universidades e Innovación y se ha incorporado al artículo 15.4 la matización de que, en el supuesto de que un proyecto de Decreto-ley afecte a la materia tributaria, su contenido normativo no podrá alterar el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la carga tributaria.

Se han recogido también las observaciones de la Secretaría General Técnica de Hacienda y Función Pública: en la memoria se ha hecho referencia a determinadas normas legales y reglamentarias autonómicas que deberán modificarse una vez se apruebe la Ley Orgánica de modificación del Estatuto de Autonomía; se ha añadido a la Comunidad Autónoma de Canarias en la enumeración de las comunidades autónomas que recogen la figura del Decreto-ley en sus estatutos de autonomía; se ha especificado, en la denominación del artículo único, que estamos ante una modificación parcial del Estatuto y se han recogido todas las observaciones de índole formal al texto.



Se han aceptado también todas las observaciones de la Secretaría General Técnica de Sanidad: las referencias a la Constitución Española con su denominación completa y no con el acrónimo “CE”; la supresión del adjetivo “*fundamentales*” en el artículo 15.4, que no aparece en el artículo 86 de la Constitución; y se ha corregido la enumeración de materias vedadas al decreto-ley en la exposición de motivos para hacerla coincidir exactamente con la enumeración de dichas materias que se establece en la parte dispositiva. También se han recogido las observaciones formales sobre el artículo único y la disposición final única.

Igualmente, se han seguido todas las sugerencias del informe de la Secretaría General Técnica de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, relativas todas, en el mismo sentido que sugería la Consejería de Sanidad, a redactar en los mismos términos la relación de materias vedadas a la utilización del decreto-ley que se hace en la exposición de motivos, por un lado, y en la parte dispositiva, por otro.

Por lo que respecta a las observaciones de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, se ha añadido en la memoria una referencia a la justificación de que el Gobierno regional no haya suspendido la tramitación de la presente iniciativa legislativa, en los términos del apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, a pesar de las dudas interpretativas sobre si dicho Real Decreto resulta aplicable a los procedimientos de ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, que, como ha señalado el Consejo de Estado, no son procedimientos administrativos y a pesar de que el Gobierno no ha podido suspender un procedimiento que no estaba iniciado en el momento de la entrada en vigor del citado Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Se ha suprimido la errónea referencia al informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Sociales e Innovación Social.

Por último, se ha recogido la observación relativa a que se detallase el modo en que las observaciones y sugerencias incluidas en el informe de la Oficina de Calidad Normativa se han recogido en la memoria de análisis de impacto normativo y en el texto del anteproyecto.

En aplicación del artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, cuando como en este caso, se trate de un anteproyecto de ley, una vez realizados los estudios y consultas que se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma, el titular de la consejería que elabore la iniciativa elevará el texto al Consejo de Gobierno, para que decida sobre los ulteriores trámites y,



en particular, sobre los análisis de impactos, las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

De conformidad con el artículo 26.6 y 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el apartado 11 de las Instrucciones aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, el proyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública mediante su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid por un plazo de 15 días naturales, entre el 23 de mayo y el 6 de junio de 2020, no habiéndose recibido alegaciones.

Se ha emitido, con fecha 15 de junio de 2020 informe de esta Secretaría General Técnica, en virtud del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Con fecha 26 de junio de 2020 se ha emitido informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, cuyas observaciones, no esenciales, han sido recogidas en su totalidad. Así, se ha incorporado tanto a la memoria de análisis de impacto normativo como a la exposición de motivos del anteproyecto de ley orgánica una mención a los artículos 147.3 de la Constitución Española y 64 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. En dicha exposición de motivos se ha añadido una referencia a las anteriores leyes orgánicas que han modificado dicho estatuto. Del mismo modo, se han recogido todas las observaciones de técnica normativa realizadas por el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia.

Asimismo, se ha emitido, con fecha 22 de julio de 2020, dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, de acuerdo con el artículo 5.3 a) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo.

Dicho dictamen no formula ninguna observación de carácter esencial. Las observaciones y sugerencias no esenciales se han recogido en su práctica totalidad, excepto la relativa a completar esta Memoria con una justificación de las razones por las que se acude a la introducción en el ordenamiento autonómico de la figura del decreto-ley en lugar de emplear otras alternativas, tales como la tramitación de proyectos de ley por el procedimiento parlamentario de lectura única o la posibilidad de regular *ex novo* un procedimiento propio autonómico de elaboración de anteproyectos de ley y proyectos de reglamento que contemple un procedimiento sumario que cumpla las mismas finalidades que el empleo del decreto-ley. No se ha seguido esta



sugerencia puesto que la voluntad del Gobierno es la de dotar a la Comunidad de Madrid de un instrumento normativo del que ya disponen otras diez comunidades autónomas.

Sí se han recogido las observaciones relativas la redacción de algunos apartados del anteproyecto de ley orgánica. Así, en el apartado III de la MAIN se ha sustituido la frase “(...) *permite a la Asamblea de Madrid adaptar la regulación en él contenida a sus deseos*” por “(...) *permite a la Asamblea de Madrid ejercer su función representativa*”. En el apartado IV de la misma se ha suprimido la frase “(...) *la reforma del Estatuto despliega sus efectos en el ámbito de la Comunidad de Madrid*”. En el párrafo undécimo de la exposición de motivos se ha sustituido la frase “(...) *ofreciendo la debida protección a las personas y sus bienes*” por “(...) *ofreciendo la debida protección a las personas y sus derechos*”.

Se ha recogido igualmente la sugerencia, relativa al artículo 15.4, de sustituir el entrecomillado de “*ley de la Asamblea*” por la expresión “(...) *ni las materias para las que el presente Estatuto exija expresamente la aprobación de una ley de la Asamblea*”. También, la sugerencia, relativa al mismo apartado del artículo 15, de sustituir la frase “(...) *salvo las cuestiones tributarias previstas en el artículo 59, siempre que, en este caso, su regulación resulte constitucionalmente admisible*.” Se ha reemplazado por la siguiente redacción: “(...) *salvo las cuestiones tributarias previstas en el artículo 59, siempre que, en este caso, su regulación no altere el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que incidan en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo*.”

En la disposición final única se ha añadido el sustantivo “*orgánica*” y finalmente, se ha revisado la parte expositiva del anteproyecto reduciendo al mínimo el tono doctrinal y las referencias jurisprudenciales.

Emitido el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, el siguiente acto de trámite del procedimiento consiste en la elevación del anteproyecto de ley orgánica a la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos para su posterior elevación, en su caso, al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.



Madrid, a fecha de firma
LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Elena Hernaez Salguero



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv
mediante el siguiente código seguro de verificación: **0964290279448874460257**