

Dictamen nº: **296/18**
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Presidencia y
Portavoz del Gobierno**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **28.06.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 28 de junio de 2018, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de *“Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la celebración de actividades recreativas extraordinarias durante las Fiestas de Navidad, Fin de Año y Reyes, así como los espectáculos extraordinarios”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, por escrito que ha tenido entrada en este órgano el día 12 de abril de 2018, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora en relación con el proyecto normativo aludido en el encabezamiento.

A dicha consulta se le asignó el número 172/18, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

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

Con fecha 11 de mayo de 2018, y conforme a los artículos 14 y 19 del ROFCJA, se solicitó al consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno que completara el expediente con la remisión de documentación que faltaba. Tal actuación se llevó a efecto por el secretario general técnico de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, por lo que tuvieron entrada los documentos interesados en esta Comisión Jurídica Asesora el 13 de junio de 2018, reanudándose el plazo interrumpido a tenor del artículo 19 del ROFCJA.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Roberto Pérez Sánchez, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 28 de junio de 2018.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

La finalidad de la norma, según explicita la parte expositiva es *“proceder a la actualización de ciertos extremos o aspectos contemplados en la regulación de las actividades recreativas extraordinarias y la celebración de las Fiestas de Navidad, Fin de Año y Reyes, así como los espectáculos de carácter extraordinario”*, que se contienen en la Orden 10494/2002, de 18 de noviembre, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por veintitrés artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final, con arreglo al siguiente esquema:

Artículo 1.- Refiere el objeto y ámbito de aplicación del proyecto normativo.

Artículo 2.- Recoge la exclusión de actividades.

Artículo 3.- Define los locales aptos.

Artículo 4.- Establece la necesidad de autorización expresa.

Artículo 5.- Se dedica al informe del Ayuntamiento.

Artículo 6.- Se ocupa de las solicitudes de autorización.

Artículo 7.- Refleja la documentación general.

Artículo 8.- Indica la documentación específica para obtención de autorización de actividades recreativas extraordinarias en recintos o locales con aforo igual o inferior a 150 personas.

Artículo 9.- Señala la documentación específica para obtención de autorización de actividades recreativas extraordinarias en recintos o locales con aforo igual o superior a 151 personas hasta 500 personas, inclusive.

Artículo 10.- Relaciona la documentación específica para obtención de autorización de actividades recreativas extraordinarias en recintos o locales con aforo igual o superior a 501 personas.

Artículo 11.- Dispone el documento específico para obtención de autorización de actividades recreativas extraordinarias en recintos o locales con aforo igual o superior a 1.000 personas.

Artículo 12.- Determina la documentación adicional para espectáculos extraordinarios.

Artículo 13.- Reseña el procedimiento de autorización.

Artículo 14.- Alude a la certificación de instalaciones.

Artículo 15.- Dedicado a los seguros.

Artículo 16.- Relativo a las fianzas.

Artículo 17.- Sobre la devolución de fianzas.

Artículo 18.- Refiere el horario.

Artículo 19.- En relación a la asistencia sanitaria.

Artículo 20.- Recoge la publicidad y venta de entradas.

Artículo 21.- Indica prohibiciones.

Artículo 22.- Se ocupa de las actas e informes de los Agentes de la Autoridad.

Artículo 23.- Remite al régimen sancionador legal.

La disposición transitoria se refiere a los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto.

La disposición derogatoria se dedica a la derogación de la anterior Orden sobre la materia.

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

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

1.- Texto del proyecto de decreto (documento nº 2 del expediente administrativo).

2.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 23 de marzo de 2018, realizada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, en la que se refieren entre otros antecedentes procedimentales, que en abril de 2017 se inició el procedimiento de elaboración de la norma que inicialmente revestía la forma de “Orden”, y que ante el informe desfavorable de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 27 de julio de 2017 que consideró que debía revestir forma de “Decreto del Consejo de Gobierno” por ser titular originario de la potestad reglamentaria, se adaptó a esta última forma conservándose las actuaciones previamente practicadas (documento nº 3 del expediente administrativo).

3.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 22 de diciembre de 2017 (documento nº 4 del expediente administrativo). Texto del proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 15 de diciembre de 2017, realizada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, que fueron remitidos a la citada Abogacía General (documentos complementarios del expediente administrativo).

4.- Informe de 18 de diciembre de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno (documento nº 10 del expediente administrativo).

5.- Informe de 28 de noviembre de 2017, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que contiene observaciones formales y materiales, sin perjuicio de las cuales se pronuncia favorablemente al proyecto y destaca que del mismo no se aprecia consecuencia económica de incremento del presupuesto o una carga adicional para la

Administración según señala la Memoria (documento n° 5 del expediente administrativo). Texto del proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 23 de noviembre de 2017, realizada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, que fueron remitidos a la citada Dirección General (documentos complementarios del expediente administrativo).

6.- Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Educación e Investigación, Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, Cultura, Turismo y Deportes, así como de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, sin formulación de observaciones al texto del proyecto de decreto (documentos n° 11, 12, 15 y 17 del expediente administrativo); y escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Políticas Sociales y Familia, Sanidad, así como de Economía, Empleo y Hacienda con observaciones al proyecto de decreto (documentos n° 13, 14 y 16 del expediente administrativo). Escrito de 24 de noviembre de 2017 del secretario general técnico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno con el que remite a las precitadas secretarías generales técnicas el texto del proyecto de decreto, junto con el citado texto y la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 23 de noviembre de 2017, realizada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, que fueron remitidos a dichos órganos (documentos complementarios del expediente administrativo).

7.- Resolución del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, de fecha 2 de noviembre de 2017, por la que “*somete a consulta pública el proyecto de decreto*” por plazo de quince días naturales (documento n° 23 del expediente administrativo) y la Memoria correspondiente a este trámite en que se contemplan los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de la norma, los objetivos y la ausencia de soluciones alternativas (documento complementarios del expediente administrativo).

8.- Informe desfavorable de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 27 de julio de 2017, sobre el proyecto normativo que adoptaba la forma de orden, al considerar que debía revestir forma de decreto del Consejo de Gobierno (documento nº 24 del expediente administrativo).

9.- Certificación del Acuerdo de 12 de junio de 2017 de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo, con el que se informa favorablemente el proyecto normativo que adoptaba la forma de orden, con dos observaciones (documento nº 18 del expediente administrativo).

10.- Informe de la directora general de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, de fecha 30 de mayo de 2017, en que se realizan observaciones al artículo 13 “*Procedimiento de autorización*” del proyecto normativo que adoptaba la forma de orden (documento nº 6 del expediente administrativo).

11.- Informe de 16 de mayo de 2017, de la Dirección General de la Familia y el Menor (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento nº 8 del expediente administrativo) en el que no se hacen observaciones al proyecto normativo que adoptaba la forma de orden por no implicar impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

12.- Informe de 3 de mayo de 2017, de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento nº 7 del expediente administrativo) en el que se concluye que no existe impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en el proyecto normativo que adoptaba la forma de orden, al no contener disposiciones referidas a la población LGTBI.

13.- Informe de 3 de mayo de 2017, de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Políticas Sociales y Familia - documento nº 9 del

expediente administrativo), en el que no aprecia impacto por razón de género en el proyecto normativo que adoptaba la forma de orden al ser de carácter técnico, organizativo y procedimental.

14.- Escritos de 28 de abril de 2017 por los que la Dirección General de Seguridad remite el proyecto normativo que adoptaba la forma de orden a cinco organizaciones o asociaciones -Círculo de Empresarios Ocio Nocturno y Espectáculos de Madrid, Asociación de Empresarios de Ocio Nocturno de la Comunidad de Madrid, Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, Asociación Empresarial de Hostelería “La Viña”, Confederación Empresarial de Madrid-, al Ayuntamiento de Madrid y a la Federación de Municipios de Madrid, para recabar su opinión sobre la misma. Acuses de recibo de las notificaciones efectuadas y contestación de fecha 26 de mayo de 2017 de la Federación de Municipios de Madrid, reseñando el envío del proyecto normativo a todos los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid y la ausencia de sugerencias o alegaciones por éstos (documentos nº 19, 20 y 21 del expediente administrativo).

15.- Resolución de la Dirección General de Seguridad, de fecha 5 de abril de 2017, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto normativo que adoptaba la forma de orden, disponiendo su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (documento nº 22 del expediente administrativo).

16.- Texto del proyecto de *“Orden /2017, de..., de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, por la que se regula la celebración de actividades recreativas extraordinarias durante las Fiestas de Navidad, Fin de Año y Reyes, así como los espectáculos extraordinarios”* (documento nº 25 del expediente administrativo).

17.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 3 de abril de 2018, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión

Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 26 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*; y a solicitud del consejero de Presidencia, Justicia y portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero

de 2017 (recurso núm. 1397/2915) señala que la finalidad de tal dictamen, *“es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”*.

En cuanto al carácter de reglamento del proyecto de decreto que se somete a consulta, hay que tener en cuenta, como apunta la STC 18/1982, de 4 de mayo, que son “reglamentos ejecutivos” *«... aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos “cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”*».

El hecho de que el proyecto de decreto que se somete a dictamen realice un desarrollo parcial de la ley no afecta a su carácter de reglamento ejecutivo, puesto que conforme ha señalado la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de mayo de 2013 (recurso 171/2012), *“se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley”*.

El proyecto de decreto cumple estos requisitos a tenor del contenido que constituye su objeto, señalado anteriormente, ya que pretende aprobarse en ejecución del artículo 19.d), de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (en adelante, LEPAR), por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre su posible aprobación a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El artículo 19 “Autorizaciones de la Comunidad de Madrid” de la LEPAR, dispone:

“Será necesaria autorización expresa de la Comunidad de Madrid para la celebración de los espectáculos y actividades siguientes: (...)

d) Los espectáculos y actividades recreativas de carácter extraordinario, entendiéndose por tales aquellos que sean distintos de los que se realizan habitualmente en los locales o establecimientos y que no figuren expresamente autorizados en la correspondiente licencia.

Será requisito indispensable para la concesión de la autorización la previa prestación de fianza en la cuantía y forma reglamentariamente establecidas. La fianza estará afecta a las responsabilidades que reglamentariamente se determinen y, en todo caso, al cumplimiento de las sanciones que pudieran imponerse por razón de la actividad o espectáculo para los que se hubiera constituido. (...)

La presentación de solicitudes de autorización podrá ser realizada telemáticamente a través de la correspondiente aplicación en el portal informático de la Comunidad de Madrid”.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

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

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

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en su artículo 26.1.1.30 atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos.

La LEPAR, cuyo artículo 19.d) es objeto de desarrollo por el proyecto de decreto que se examina, señala en su preámbulo que dicha competencia exclusiva junto con las reflejadas en el mencionado artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía, relativas a otras materias –según redacción actualmente vigente- como urbanismo (número 1.4), fomento de la cultura (número 1.20), promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (número 1.21), deporte y ocio (número 1.22), asistencia social –entendida en sentido amplio respecto de los grupos sociales necesitados de especial atención incluyendo los menores y la juventud- (número 1.23, 24 y 25), casinos, juegos y apuestas (número 1.29) y publicidad -sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con las materias 1ª ,6ª y 8ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución- (número 1.12); junto con los títulos competenciales de desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado previstos en el artículo 27 como la sanidad e higiene (número 4), la defensa de consumidores y usuarios (número 10) o la protección del medio ambiente (número 7), son las que habilitan la actuación legislativa de la Comunidad de Madrid en la materia.

No podemos obviar que el legislador autonómico tuvo en cuenta a la hora de aprobar la LEPAR, su necesidad por la manifiesta existencia de lagunas y deficiencias que presentaba la aplicación del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, en que se regulan las normas de seguridad que deben cumplir los establecimientos en los que se celebren espectáculos públicos y actividades recreativas y sus condiciones de desarrollo.

En otro orden de cosas debemos traer a colación, que el Tribunal Constitucional, en su Auto 46/2001, de 27 de febrero, inadmitió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo respecto de diversos preceptos de la LEPAR sobre la base de que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no atribuía competencias a ésta en materia de “actividades recreativas”, y declaró lo siguiente:

« (...) debemos comenzar indicando que del hecho de que la Ley 17/1997 [LEPAR] se denomine de “Espectáculos públicos y actividades recreativas” no puede deducirse que la misma incluya dos materias constitucionales con perfiles propios y distintos. Tal denominación recoge, en definitiva, la que resulta tradicional en nuestro Derecho. Ya la Orden de 3 de mayo de 1935, que aprueba el Reglamento de Espectáculos Públicos utiliza, como sinónimos, expresiones tales como “espectáculos”, “diversiones públicas” o “recreos públicos” (arts. 8 y 10). El Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2816/1982, consagró una denominación derivada, sin duda, del Reglamento de 1935, denominación que se ha recogido en diversas leyes de las Comunidades Autónomas. Así, la Ley 10/1990, de 15 de junio, del Parlamento de Cataluña, sobre Espectáculos y Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas o la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del Parlamento de Andalucía, entre otras leyes autonómicas de igual o similar título” (...)

Examinando las relaciones de materias contenidas en los diferentes Estatutos de Autonomía, se aprecia que todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva en materia de “espectáculos públicos”, pero no han asumido competencia alguna en materia de “actividades recreativas” (...). Sin embargo, esa diferencia en la formalización de la atribución competencial no supone ninguna

diferencia sustantiva, según se desprende del análisis de los Reales Decretos de traspasos correspondientes.

En efecto, en el Real Decreto 2371/1994, de 9 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de “espectáculos”, se aprecia que los traspasos en la materia genérica de “espectáculos” incluyen los relativos a las “actividades recreativas” y también a los “locales”, “edificios” o “instalaciones” en que tanto unos como otros puedan desarrollarse, según se desprende del apartado C) 1 y 2 de su Anexo (...).».

Así, tendremos en cuenta también el Real Decreto 2371/1994, de 9 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de espectáculos.

Por ello, las competencias enumeradas para la aprobación de la LEPAR, en particular la exclusiva en materia de espectáculos públicos, son las que habilitan también para la del decreto proyectado.

Es indubitada la necesidad de habilitación para dictar reglamentos de desarrollo de las normas, salvo en el caso de que se trate de reglamentos independientes de carácter organizativo, incluyéndose dentro de esta categoría las relaciones de sujeción especial derivadas de tal organización.

En este sentido resume la doctrina en la materia, entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1999 (recurso 686/1997), cuando expone que,

“... b) La potestad para dictar Reglamentos ejecutivos corresponde, de modo exclusivo, al Gobierno, no a los Ministros. Estos pueden dictar Reglamentos independientes ad intra, esto es, con fines

puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría las que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquella y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que estos reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general”.

La habilitación para el desarrollo reglamentario de la LEPAR se contiene en su disposición final primera, que autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la misma, lo que nos permite afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen que tiene por objeto desarrollar su artículo 19.d), tiene suficiente cobertura legal.

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

El rango normativo -Decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

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

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, "*Ley del Gobierno*") tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009) toda vez que el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 14 de noviembre de 2017, no es aplicable a los proyectos normativos iniciados con anterioridad –en este caso abril de 2017, como señala la Memoria- conforme a su disposición transitoria única. También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

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 la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, no existía ese instrumento de planificación por lo que se refiere al año 2017, cuando se inició la tramitación del proyecto, aunque sí se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018, que sin embargo no contempla la norma proyectada. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el 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, lo que deberá subsanarse necesariamente.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del

proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este procedimiento, según consta en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que obra en la documentación remitida, se ha sometido la propuesta normativa al trámite de consulta pública según resolución de fecha 2 de noviembre de 2017, del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, permaneciendo expuesta en el portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, del 7 al 24 de noviembre de 2017, ambos inclusive. En el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora se contiene dicha resolución como documento nº 23 si bien no obra documentación acreditativa de la citada publicación, extremo que deberá ser subsanado oportunamente en este expediente incorporando tal documentación.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la entonces Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, al amparo de su competencia en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, según lo dispuesto en el Decreto 130/2017, de 31 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno. La Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación era el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 21 del referido Decreto 130/2017. Tras la reciente remodelación del Gobierno de la Comunidad de Madrid, las competencias en la materia han sido asumidas por la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno en virtud del Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. Por otro lado el órgano directivo actualmente competente sigue siendo la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación, en virtud de lo establecido en el artículo 24 del Decreto 87/2018, de 12 de junio,

del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno

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 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora las que han sido elaboradas a lo largo de la tramitación del procedimiento firmadas por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación en fechas 23 de marzo de 2018, 15 de diciembre y 23 de noviembre de 2017, si bien del expediente, en particular del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 27 de julio de 2017 que obra en el procedimiento, se infiere que existe al menos otra Memoria fechada el 10 de julio de 2017 y que no obra en él y que deberá ser incorporada. De esta manera, y sin perjuicio de recordar que los expedientes deben remitirse completos a esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva.

Se ha optado por adoptar un modelo de Memoria abreviada permitido por el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, cuando de la propuesta normativa no se deriven impactos apreciables en alguno de los ámbitos, bajo la justificación de que *“no se prevé se deriven impactos apreciables en ninguno de los apartados que se recogen en el ámbito relativo al análisis de impactos y, en particular, en el referente al impacto presupuestario”*.

Como ya indicó el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de noviembre de 2011, a que nos referimos en nuestro Dictamen 253/17, de 19 de junio, entre otros:

“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”.

A la hora de analizar la idoneidad de la elaboración de una Memoria de carácter abreviado, se hace preciso destacar, como ha señalado el Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de febrero de 2014 (recurso 387/2012), que el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, no es muy preciso al definir en qué circunstancias cabe redactar la Memoria en forma abreviada, pues se limita a señalar que procede su elaboración *“cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la presentación de una memoria completa”.*

Consideramos adecuado el modelo de Memoria abreviada en cuanto que el órgano promotor de la norma reseña y justifica que de la propuesta normativa no se deriven impactos apreciables en los ámbitos indicados en el Real Decreto 1083/2009.

La Memoria contenida en el expediente remitido reseña la fecha de 27 de abril de 2017 como la del comienzo de elaboración del proyecto normativo, no obstante lo cual, obra en el expediente una resolución de 5 de abril de 2017 por la que se acuerda llevar a efecto el trámite de audiencia e información pública contemplado en el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, por lo que deberá corregirse la datación, además de

pronunciarse sobre la presumible inexistencia de aportaciones adicionales, al no obrar en el expediente.

La Memoria se pronuncia sobre el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad y que afecta a la anterior regulación contemplada en la Orden 10494/2002, de 18 de noviembre, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se regula la celebración de actividades recreativas extraordinarias durante las Fiestas de Navidad, Fin de Año y Reyes, así como los espectáculos extraordinarios, a la que deroga en su totalidad de forma expresa.

En relación con la oportunidad de la norma, el artículo 26.3.a) de la Ley del Gobierno prevé que la memoria justifique la oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma.

En el presente caso, la memoria justifica la oportunidad de la norma, al decir que *“el presente Decreto se fundamenta en la necesidad de adaptar y actualizar la regulación contenida en la orden 10494/2002, de 18 de noviembre, antes mencionada, tras casi quince años de vigencia, respetando en lo esencial el procedimiento establecido por ésta”*.

También incorpora una referencia al impacto presupuestario, pues declara que la norma proyectada *“no conlleva coste económico alguno del que se derive un incremento del presupuesto o una carga adicional para la Administración”*.

En relación con el informe sobre el impacto por razón de género, la Memoria remitida contiene una referencia a que *“no existe impacto por razón de género en la implantación y desarrollo de esta disposición normativa”*, lo que corrobora el informe emitido por la Dirección General de la Mujer con fecha 3 de mayo de 2017.

Analiza, igualmente, el impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género y considera que no existe éste, como señala el informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de 3 de mayo de 2017.

En relación al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, la Memoria considera que la disposición normativa *“no supone merma alguna en la garantía de protección del menor ni de la familia”*, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Consta igualmente en el expediente la emisión del correspondiente informe por el director general de la Familia y el Menor, de 16 de mayo de 2017.

Por último, dando cumplimiento a lo exigido por el artículo 26.3 f) de la Ley del Gobierno la memoria hace mención al impacto no apreciable en la unidad de mercado y en relación con otros impactos, al considerar que *“no se espera que esta propuesta normativa tenga ningún otro impacto destacable”*, si bien se observa la nula referencia que se contiene en la Memoria al impacto sobre la competitividad, contraviniendo el anterior precepto, al tener que acudir para su constatación a la ficha a que nos referimos a continuación, lo que deberá subsanarse. Asimismo, la Memoria tampoco se pronuncia extendidamente sobre el impacto económico o presupuestario y la correspondiente carga administrativa que supone para los ayuntamientos la asunción del informe a que se refiere el artículo 5 del proyecto normativo, más allá de la escueta referencia en la ficha, lo que deberá subsanarse.

En la *“ficha de resumen ejecutivo”* que se anexa a la Memoria, se añade que *“del contenido del proyecto no se deriva incidencia directa*

sobre la economía en general”, que “la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia”, que “no supone una reducción de cargas” y que “no incorpora nuevas cargas administrativas”. Tal y como señala el artículo 2.1 d) del Real Decreto 1083/2009, en el análisis económico debe prestarse una especial atención al análisis de los efectos sobre la competencia así como a la detección y medición de las cargas administrativas, que, como hemos anticipado, va más allá de lo que realiza la Memoria analizada que se limita negarlos en la ficha de resumen ejecutivo. Finalmente, añade que “la presente norma únicamente regula la adaptación a la actualidad de la normativa vigente en la materia y ello no tiene un impacto significativo en la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios, dado que la tramitación administrativa es prácticamente idéntica a la anterior, siendo así que se trata de una obligación establecida en una norma con rango de ley (artículo 19 d) de la Ley 17/1997, de 4 de julio)”.

La Memoria recoge, igualmente, que el proyecto de decreto ha sido sometido al trámite de consulta pública en los términos antes señalados.

Además, la Memoria deja constancia de las entidades a las que se ha dado audiencia en relación al proyecto normativo cuando adoptaba la forma de orden, afirmando que no consta que ninguna de ellas presentara alegaciones.

En el apartado relativo a la tramitación, la Memoria recoge que se ha solicitado informe a la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, al Consejo de Consumo, a las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid y a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Además se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido

acogidas o consideradas por el órgano proponente de la norma, tal y como exige el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva de la Memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto en las líneas anteriores.

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

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, la Dirección General de la Familia y el Menor y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

También se ha emitido informe de fecha 30 de mayo de 2017, por la Dirección de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano en base a lo dispuesto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, que establece que la regulación de nuevos procedimientos administrativos, o las modificaciones de los ya

existentes, deberán ser informadas por la citada Dirección General, que podrá manifestarse sobre la necesidad de simplificar o racionalizar la tramitación (Criterio 12) así como los modelos de impresos que deban utilizarse por los ciudadanos (Criterio 14). Las observaciones realizadas han sido tenidas en cuenta como se refleja en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, establece el carácter preceptivo del informe del Consejo de Consumo para las *“normas que afecten directamente a los consumidores”*. Según el citado precepto, *“el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid se constituye como órgano consultivo, asesor, de participación y de coordinación interadministrativa, fomentándose en un seno de la colaboración entre los agentes sociales involucrados en el fenómeno de consumo y las distintas administraciones públicas que ejercen la tutela de los derechos de los consumidores, a fin de elevar su nivel de protección en el ámbito de la Comunidad de Madrid”*.

De acuerdo con la anterior exigencia, se ha solicitado informe preceptivo al Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid que, con fecha 12 de junio de 2017, ha emitido informe favorable al proyecto de orden.

Asimismo, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 6/2017, de 11 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2017, el 28 de noviembre de 2017 emitió informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que contiene observaciones respecto al contenido de la norma proyectada y se pronuncia favorablemente respecto de ella al destacar que no se aprecia consecuencia económica de incremento del presupuesto o carga adicional para la Administración.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se formuló el 27 de julio de 2017 por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid un primer informe en relación con el proyecto normativo que adoptaba forma de orden, en el que emitió su parecer desfavorable por la insuficiencia de rango normativo de la norma proyectada y en el que no se entró en el análisis del contenido, y posteriormente, una vez tramitado el proyecto con el rango de decreto, se emitió un segundo informe de 22 de diciembre de 2017, formulando diversas observaciones al proyecto, algunas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma excepto una de ellas por acomodarse a disposición legal, tal y como se recoge y explica en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que obra en el expediente remitido.

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, tras haberse remitido el proyecto normativo a las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, se han evacuado informes con observaciones al texto por dichos órganos de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, de la Consejería de Sanidad y de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que en parte han sido acogidas en el texto o explicados los motivos de no ser atendidas, tal y como se recoge en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe, de fecha 18 de diciembre de 2017,

de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

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

La finalidad del trámite de audiencia e información pública es la de proporcionar al órgano administrativo correspondiente los datos necesarios para que la decisión a tomar sea la más conveniente, de modo que se garanticen los derechos e intereses de los posibles afectados y el interés público. Se trata de garantizar, a través de este trámite del procedimiento de elaboración, la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición, como declara la Sentencia de 2 de diciembre de 2008 (recurso de casación 1997/2006).

Consta en el expediente remitido que por Resolución de 5 de abril de 2017 de la Dirección General de Seguridad se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto normativo que adoptaba la forma de orden, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid. En el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora se contiene dicha resolución como documento nº 22 si bien no obra documentación acreditativa de la citada publicación, extremo que deberá ser subsanado oportunamente en este expediente incorporando tal documentación. Además, no obra en el expediente ninguna alegación u aportación adicional como resultado de este trámite, pudiendo presumir su

inexistencia, no obstante lo cual –como dijimos anteriormente- habrá que reflejar expresamente en la Memoria que efectivamente no se produjo ninguna aportación adicional.

Asimismo, el citado artículo 26.6 recoge la posibilidad de recabar directamente la opinión de organizaciones o asociaciones que pudieren verse afectadas, lo que ha tenido lugar con traslado del proyecto normativo que adoptaba la forma de orden, constando expresamente la inexistencia de informes o alegaciones por su parte, que incluye la de los distintos municipios del ámbito de la Comunidad de Madrid. Sobre esta forma de proceder y sus efectos nos pronunciaremos posteriormente para finalizar el análisis del procedimiento.

7.- El artículo 26.9 de la Ley del Gobierno establece que el Ministerio de la Presidencia analizará diversos aspectos sobre la calidad de los proyectos normativos y se remite a un desarrollo reglamentario tanto en cuanto al órgano que habrá de analizar estas cuestiones como a su inserción en el procedimiento de elaboración.

En la Comunidad de Madrid el citado Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016 en su apartado 8.3 indica que se realizará cuando se desarrolle reglamentariamente por la Administración General del Estado el modo de intervención de dicho trámite en el procedimiento y el órgano competente para su emisión.

No obstante, antes de ese desarrollo estatal, el Decreto 130/2017, de 31 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno atribuía en su artículo 25.3 a) la elaboración de ese informe a la Secretaría General Técnica de dicha Consejería, al igual que actualmente lo hace el artículo 8.3.a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio.

El Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa establece en su artículo 7.2 que la elaboración del informe será previa a la solicitud del informe de la Secretaría General Técnica previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Tal y como destaca el Consejo de Estado en su Dictamen 897/2017, de 30 de noviembre, relativo al proyecto de Real Decreto: *“(..)* también considera el Consejo de Estado que la función de análisis de la calidad normativa que se encomienda a la Oficina puede prestarse con mayor eficacia en un momento inicial del procedimiento, pues a la vista de la extensión de asuntos sobre los que debe pronunciarse el informe, ello evita la reiteración de observaciones idénticas por parte de las distintas secretarías generales técnicas”.

En el proyecto de decreto objeto del presente Dictamen ha emitido informe final la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno al ser la promotora de la norma proyectada, informe en el que se refleja la aceptación de algunas observaciones de órganos pre informantes que realizaron algunas consideraciones de técnica normativa, por lo que se puede tener por cumplimentado dicho trámite.

8.- Como hemos anticipado y para culminar con el análisis del procedimiento, debemos hacer referencia a que el proyecto que dictaminamos se ha modificado a lo largo de su tramitación, de manera que al inicio se configuró como un proyecto de orden y según se deduce del expediente y reseña la Memoria, tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 27 de julio de 2017, continuó tramitándose como un proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, de manera que, como hemos señalado, diversos informes y trámites vienen referidos al inicial proyecto de orden.

El indicado proyecto de orden que nos ha sido remitido, en general tiene un contenido esencialmente idéntico al de la norma que ahora dictaminamos, en la que no se han introducido modificaciones sustanciales, salvo el inciso final del artículo 5.

Efectivamente, el artículo 5 se dedica al informe del respectivo ayuntamiento sobre la adecuación del proyecto o memoria a que se refieren los artículos siguientes, a la normativa vigente en materia de seguridad y protección civil. En la Memoria se explicita que siendo un trámite del procedimiento de autorización de las actividades y espectáculos regulado en el artículo 13 del decreto proyectado, por su relevancia y singularidad se refleja anticipadamente y de manera singular en un artículo.

Esta manera de proceder trae causa de la Orden 10494/2002, de 18 de noviembre, que el proyecto de decreto deroga expresamente, cuyo artículo 5 tiene un contenido similar. Es manifiesto que el proyecto de decreto opta por someter la autorización de la Comunidad de Madrid a un procedimiento administrativo en el cual figura como trámite la petición de informe al respectivo ayuntamiento para que se pronuncie favorable o desfavorablemente a la solicitud de los interesados en celebrar determinada actividad o espectáculo extraordinario.

La novedad del proyecto normativo con relación a la orden que se deroga y al inicial proyecto de orden tramitado, en lo que hace este artículo, es la referencia expresa al carácter preceptivo y vinculante del informe municipal.

En este punto, hemos de tener en cuenta que el proyecto normativo fue sometido al trámite de audiencia e información pública cuando adoptaba forma de orden –según resolución de 5 de abril de 2017-, y por ello, aunque sí precisaba que el informe municipal debía pronunciarse favorable o desfavorablemente a la correspondiente solicitud, todavía no contenía en su texto la preceptividad y vinculación del informe

municipal, mención que evidentemente incidirá de modo absoluto en la resolución a adoptar por la Comunidad de Madrid.

Así las cosas, si bien esta Comisión Jurídica Asesora no considera necesario que los órganos que informaron sobre el proyecto de orden lo hagan sobre el proyecto de decreto, por el contrario, considera que sí se requiere practicar un nuevo trámite de audiencia e información pública por haberse introducido una modificación sustancial en la norma proyectada respecto del texto inicial, siendo un defecto formal que puede determinar la nulidad de la norma si no se subsana.

En este sentido, cabe recordar lo expuesto por la jurisprudencia, valga por todas la cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso-administrativo 171/2012) en caso de modificaciones del texto de proyectos normativos:

“(...) solo cuando las modificaciones introducidas en el texto definitivo no son sustanciales resulta innecesaria una nueva audiencia y examen por el Consejo de Estado; de manera que es entonces cuando las discordancias entre el proyecto inicial, objeto de audiencia y dictamen, y el texto definitivo no son determinantes de la nulidad de la norma aprobada”.

No en vano, esta forma de proceder ha vulnerado lo dispuesto en los artículos 133.2 de la LPAC y 26.6 de la Ley del Gobierno, privándose a los ciudadanos, personas y entidades, de su derecho a formular alegaciones o realizar aportaciones adicionales, en relación al texto y en particular respecto de la modificación sustancial introducida en el mismo tras adoptar la forma de decreto.

A ello se suma: que en el procedimiento no consta la habilitación, justificación o motivación por la cual se introduce en el texto esta mención al carácter preceptivo y vinculante del informe municipal; y que

no se ha realizado específica audiencia a las organizaciones, asociaciones, ayuntamiento y Federación de Municipios de Madrid cuyos derechos o intereses legítimos pueden verse afectados, tras ese cambio del proyecto. Hay que tener en cuenta que el segundo trámite de consulta previa se efectuó por resolución de 2 de noviembre de 2017 a la que se acompañó la Memoria correspondiente al mismo, mientras que la primera vez que dicha mención apareció en el proyecto de decreto fue en la versión trasladada para informe de las secretarías generales técnicas de la Comunidad de Madrid en fecha 24 de noviembre de 2017.

Es por ello que resulta esencial el cumplimiento del trámite establecido en la LPAC y Ley del Gobierno puesto que su omisión podría determinar la nulidad de la norma que se aprobase, siendo el objeto de la función consultiva que corresponde a esta Comisión 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. A lo anterior, añadimos la conveniencia de realizar también la específica audiencia para recabar su opinión a las organizaciones, asociaciones, ayuntamiento y federación antes citadas.

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

CONCLUSIONES

1ª.- Procedería, a la vista de los argumentos expuestos en la consideración jurídica tercera, someter el proyecto de decreto al trámite de audiencia e información pública con la publicación correspondiente, ya que su omisión podría viciar de nulidad la aprobación de la norma,

sin perjuicio de la potestativa audiencia a que nos hemos referido en tal consideración.

2ª.- De conformidad con la Ley 7/2015, de 28 de diciembre y el ROFCJA, el expediente, una vez completada su tramitación en los términos señalados en la conclusión anterior, deberá ser nuevamente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo Dictamen.

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

Madrid, a 28 de junio de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 296/18

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

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid