

Este documento forma parte de la edición completa de la

COMPILACIÓN DE CRITERIOS DOCTRINALES

del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, cuyos contenidos engloban las siguientes materias:

I. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

- A. ASPECTOS GENERALES
- B. ÁMBITO SANITARIO
- C. ÁMBITO VIAL
- D. ÁMBITO LABORAL
- E. ÁMBITO ESCOLAR
- F. INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE ACTIVIDADES MOLESTAS

II. CONTRATOS Y CONCESIONES

III. PROYECTOS DE REGLAMENTO O DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

IV. REVISIÓN DE OFICIO

V. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

Incorporamos en este compendio un prontuario con el contenido de los dictámenes y acuerdos más significativos sobre los aspectos jurídicos más controvertidos de los temas objeto de consulta preceptiva, que pudiera tener carácter orientativo para aquellos funcionarios sobre los que recae la responsabilidad de preparar y tramitar los expedientes que han de someterse, con tal carácter, al dictamen del Consejo; por más que puede ser, también, útil a cualquier interesado en conocer de modo sistemático nuestros criterios doctrinales.

Como no podía ser de otra manera, hemos de insistir en que su contenido no tiene carácter oficial ni fija una postura determinante sino meramente indicativa de cuál es la posición dominante o mayoritaria del Consejo, puede que a veces no única, en los dictámenes aprobados sobre los diferentes aspectos recogidos. Su utilización y seguimiento, en cada caso, es responsabilidad exclusiva del lector que en ningún supuesto deberá considerarse eximido de la lectura completa y contrastada de cada texto mencionado.

Por lo general, la mayor parte de los dictámenes y acuerdos citados en este documento pueden consultarse en la página web del Consejo, que ofrece una selección de los más relevantes a efectos doctrinales. Dada la frecuente actualización de los mismos, cualquier interesado en conocer alguno que pudiera no estar, actualmente, publicado podrá solicitarlo a través del correo institucional ccmadrid@madrid.org.

III. PROYECTOS DE REGLAMENTO O DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

31 de octubre de 2014

© Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid



1. La potestad reglamentaria de la Administración
2. La relación ley-reglamento
3. El reglamento autonómico en el marco competencial del Estado
4. Los distintos tipos de reglamentos: decretos y órdenes de los consejeros
5. El procedimiento de elaboración de los reglamentos
 - 5.1. El acuerdo de inicio del procedimiento
 - 5.2. Audiencia e información pública
 - 5.3. Informes a recabar en el procedimiento
 - 5.4. La memoria de impacto normativo
 - 5.5. El dictamen del Consejo Consultivo. Función y contenido
6. Técnica normativa en la elaboración de normas reglamentarias



1. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN *

El artículo 13.1 c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, establece que el Consejo Consultivo deberá ser consultado en los proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones.

El artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno de la Nación la potestad reglamentaria y el artículo 152 establece un modelo de organización administrativa para los Estatutos aprobados conforme al artículo 151 (si bien se ha generalizado en todos los estatutos de autonomía) en el que el Consejo de Gobierno asume “*funciones ejecutivas y administrativas*”.

Así, el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero *, establece en su apartado 1º “*El Gobierno de la Comunidad de Madrid es el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad de Madrid, correspondiéndole las funciones ejecutivas y administrativas, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea*”.

A su vez, el artículo 21 g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (LGA) , establece como una de las atribuciones del Consejo de Gobierno “*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*

* Elaborado por CARLOS YÁÑEZ DÍAZ, Letrado del Consejo Consultivo, basándose en el contenido de los dictámenes más significativos.

* Redactado por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid



reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros

Junto a la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno y dejando a un lado la potestad del Presidente de la Comunidad para dictar determinados decretos (vgr. composición del Gobierno al inicio de la legislatura) aparece la potestad reglamentaria de los consejeros en el artículo 41 d) de la Ley 1/1983 “Ejercer la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y dictar circulares e instrucciones”, similar a la que a los ministros en la Administración General del Estado reconocen los artículos 4. 1 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG) y 12.2 a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Como se expondrá, la potestad reglamentaria de los consejeros (al igual que la de los ministros) plantea importantes problemas.

Como toda actuación de la Administración y por imperativo del artículo 105 de la Constitución, la elaboración de las normas reglamentarias, está sujeta a un procedimiento administrativo que no se encuentra regulado con carácter sistemático en el Derecho propio de la Comunidad de Madrid por lo que, sin perjuicio de determinadas especialidades, se ha de aplicar la normativa estatal, actualmente el artículo 24 de la LG.



2. LA RELACIÓN LEY-REGLAMENTO

En la enumeración que de las fuentes del Derecho efectúa el artículo 1 del Código Civil la referencia a la ley ha de entenderse comprensiva igualmente de las normas reglamentarias emanadas de la Administración si bien al tratarse de un ordenamiento ello supone la necesidad de una relación jerárquica entre ambas (artículo 9.3 de la Constitución) en la cual la ley, como expresión de la voluntad popular, prevalece sobre las normas emanadas de la Administración.

Así, el artículo 51 de la LRJ-PAC establece expresamente el principio de jerarquía al disponer “1. *Las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las Leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.* 2. *Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.* 3. *Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes*”.

Esa misma norma remarca la importancia de la jerarquía normativa al disponer en su artículo 62.2 la nulidad de pleno derecho de las disposiciones que “(...) *vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales*”.

La importancia de asegurar el respeto al principio de jerarquía normativa se ha plasmado en todo momento en la doctrina del Consejo respecto a los proyectos de reglamento sobre los que ha recibido consulta (Dictamen 545/09 de 22 de diciembre).

Así ya en el primer dictamen sobre una norma reglamentaria, el Dictamen 191/08, de 10 de diciembre contempla la relación del decreto con la ley indicando que “*En el caso de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, es la propia norma la que habilita al*



reglamento para disciplinar determinados aspectos, dada la reconocida imposibilidad material de regular en la Ley la totalidad de las cuestiones que puedan surgir en relación con esta materia, abordando la Ley la regulación en profundidad de aquellas cuestiones sometidas a reserva legal como son las que afectan a derechos de los ciudadanos, así como el régimen sancionador.

En este sentido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1981, de 16 de noviembre) ha definido cuáles son las características de la reserva de ley en relación con los límites de las remisiones normativas a los reglamentos:

1. La reserva de ley no sólo implica necesidad de una ley, sino también que ésta tenga un mínimo contenido material.

2. Se admite la colaboración del poder reglamentario siempre que la habilitación concedida por la ley no le sitúe de hecho en una situación semejante al legislador: la regulación realizada por la norma reglamentaria ha de ser dependiente y subordinada a la ley habilitante.

3. No son viables las remisiones que supongan auténticas “deslegalizaciones”: el Reglamento dentro de la reserva de ley tiene que ser un complemento de la misma”.

A este respecto el Consejo sigue la vieja distinción entre reglamentos ejecutivos, independientes y de necesidad que se remonta a Von Stein, puesto que su normativa reguladora establece que sólo debe dictaminar en los reglamentos ejecutivos de las leyes.

Así ha citado (dictámenes 191/08, de 10 de diciembre, 180/13, de 8 de mayo, 227/13, de 5 de junio) lo recogido en un viejo Dictamen del Consejo de Estado de 16 de abril de 1943 en cuanto a que “(...) *la labor del Reglamento ejecutivo es la “desenvolver la ley preexistente”. Por consiguiente, tanto el “desarrollo”, como el “complemento”, como la pormenorización de la Ley, son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución”.*



También se ha destacado lo expuesto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo al indicar (Dictamen 41/10, de 17 de febrero) que *“El Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, sostiene 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»”.*

Por su parte, el Tribunal Supremo, en Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de marzo de 2007 (RJ 2007/4234), recogiendo la jurisprudencia de la Sala sobre la materia, delinea las características de los reglamentos ejecutivos frente a los reglamentos organizativos, a los efectos de la exigencia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico: “A la hora de determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, existe una copiosa jurisprudencia de esta Sala en la que se trazan las características definitorias de los llamados “reglamentos ejecutivos” frente a los “reglamentos organizativos”.

Así, en lo que se refiere a la categoría de los denominados reglamentos ejecutivos, extraemos de la sentencia de la Sección 4^a de esta Sala de 13 de octubre de 2005 (recurso 68/2003 [RJ 2005, 8256]) -y en el mismo sentido pueden verse, entre otras, las sentencias de la propia Sección 4^a de 13 de octubre de 2005 (recurso 68/2003) y 9 de noviembre de 2003 (recurso 61/2003)- las siguientes consideraciones: << (...) En cuanto a los supuestos en que dicho dictamen resulta preceptivo, conviene precisar, como señala la sentencia de 15 de julio de 1996 (RJ 1996, 6394), que a tales efectos, “son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba “Reglamentos de ley”. Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o



consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley.

Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE (RCL 1980, 921), los Reglamentos "secundum legem" o meramente interpretativos, entendiéndose por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos (sentencia de esta Sala y Sección de 25 de octubre de 1991 [RJ 1991, 8178]) y los Reglamentos independientes que -"extra legem"- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (...)>>"

En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la sentencia de 6 de abril de 2004 (casación 4004/01 [RJ 2004, 3286]) declara que: << (... Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley.

La sentencia de 14 de octubre de 1997 (RJ 1997, 7213) resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquélla que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competente para prestar el servicio que pretende mejorarse.

En el mismo sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996 (RJ 2002, 6672) , afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., sentencia 18/1982 [RTC 1982, 18], fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en



la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados (...)>>.

De igual forma los dictámenes 18/10, de 27 de enero, 50/10 de 3 de marzo, 364/10, de 3 de noviembre, 624/13 de 26 de diciembre.

También se ha citado (Dictamen 508/13, de 30 de octubre) a estos efectos la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2013 (recurso 171/2012) según la cual: *“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”.*

La distinción no es meramente doctrinal sino que tiene importantes efectos, tanto en cuanto a la necesidad de dictamen del Consejo como con relación a los límites del titular de la potestad reglamentaria.

En cuanto a lo primero, el Consejo considera que debe tenerse en cuenta el alcance del decreto y no su mera denominación, de tal forma que los reglamentos que produzcan efectos *ad extra* más allá del ámbito interno de la Administración no pueden considerarse como organizativos o independientes y por tanto excluidos de la necesidad de dictamen. En este sentido los dictámenes 41/10, de 17 de febrero, 238/10, de 28 de julio y 374/13, de 18 de septiembre.

Para el primero *“El proyecto objeto de Dictamen viene a regular, en desarrollo de la Ley 2/2003 de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, la cooperación de la Comunidad de Madrid con los municipios para la restitución de los servicios públicos municipales que se vean alterados por daños ocasionados por causas imprevistas. Del hecho de que se contenga un procedimiento conforme al cual establecer esa cooperación y que el destinatario de la norma sea una Administración, en este caso la local, no permite considerar a la norma proyectada como un reglamento organizativo o independiente, por varias razones, a saber. En primer lugar, porque el*



destinatario de la norma no es la propia Administración autonómica, autora de aquélla, sino determinados municipios que, a estos efectos tienen la consideración jurídica de terceros, cuya esfera jurídica puede quedar afectada por la norma que se pretende aprobar.

En segundo término, porque, además de regular el procedimiento, el proyecto de Decreto concreta el objeto de la cooperación y los requisitos que deben concurrir para que proceda su aplicación, lo que excede del ámbito puramente organizativo o doméstico de la Administración”.

En el Dictamen 238/10 de 28 de julio, se afirma que “El informe de este Consejo Consultivo es preceptivo por tratarse de un reglamento ejecutivo de una norma con rango de ley, en particular el artículo 10 de la Ley 10/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid. No puede considerarse que sea un reglamento de carácter organizativo toda vez que, según la jurisprudencia, el reglamento ejecutivo se basa, esencialmente, en dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos reglamentos que de forma total o parcial «completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan» una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Y es que, como pone de relieve la STS 16 junio 1989 (Sala Especial del artículo 61 LOPJ), el artículo 22.3 LOCE «que no es sino reproducción de otros análogos en las sucesivas regulaciones de la institución, ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes», cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de reglamento”.

En el Dictamen 374/13, de 18 de septiembre, y frente al criterio de algún órgano que no informó el proyecto de decreto al considerarlo organizativo, se



entendió que *“El proyecto de decreto que se somete a informe modifica lo dispuesto en el Decreto 8/1998, de 15 de enero, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Deporte de la Comunidad de Madrid.*

Dicho Decreto se dicta, en palabras del Dictamen del Consejo de Estado 1221/1997, de 13 de marzo, “desarrollando en este aspecto lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid”.

De ahí que sea preciso el dictamen de este órgano consultivo ya que estamos en presencia de un reglamento que no se limita a regular un órgano de la Comunidad de Madrid con efectos meramente internos que afecten a la estructura orgánica de la Comunidad de Madrid sino que se trata de un órgano de participación, previsto en un norma legal que se remite al reglamento para su desarrollo, en el que se integran representantes de las Federaciones Deportivas y de las entidades locales, produciendo así efectos ad extra que hacen necesario el dictamen de este órgano consultivo para asegurar la adecuación de la norma reglamentaria al texto legal que desarrolla, tal y como hizo con anterioridad a la LRCC el Consejo de Estado en el citado dictamen respecto al proyecto del Decreto 8/1998”.

De igual forma el Dictamen 227/13, de 5 de junio recoge que *“Puede discutirse, sin embargo, si los reglamentos que se pretende derogar, y que tienen como denominador común relacionarse con la función metrológica, son simples reglamentos de organización. Atendido su contenido, sólo muy dudosamente podría considerarse así, puesto que, aunque en algún caso autoproclamen tal naturaleza organizativa, lo cierto es que, en su contenido hay algo más que lo propio del reglamento organizativo, al establecer requisitos a cumplir para el ejercicio de determinadas actividades e imponer obligaciones a terceros”.*

No obstante, en ocasiones resulta complejo determinar la naturaleza ejecutiva o no de las normas, como ocurrió a propósito de los decretos curriculares en materia de educación respecto de los cuales el Tribunal Supremo en sentencia de 26 de mayo de 2010 consideró que eran ejecutivos, en tanto que el Tribunal



Superior de Justicia de Madrid había considerado previamente que no era necesario el dictamen del Consejo Consultivo (vid. Dictamen 572/13, de 27 de noviembre).

En el Dictamen 276/14, de 18 de junio, se alude de nuevo a esta cuestión citando la consideración (*obiter dicta*) recogida en la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2013 (recurso 458/2010) sobre la falta de dictamen del Consejo de Estado en la elaboración de un Real Decreto relativo a una titulación deportiva.

En cuanto a los límites a la potestad reglamentaria, en los casos en los que el proyecto de reglamento sometido a dictamen vulneraba una norma de superior rango (normalmente una ley) se destaca expresamente, bien indicando que la regulación debe hacerse por ley, bien estableciendo la discordancia y planteando su eliminación como una consideración esencial.

Así, por ejemplo, el Dictamen 248/09, de 13 de mayo, estableció que al existir una reserva de ley en la legislación básica estatal (artículo 75.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público) en cuanto a la creación de cuerpos y escalas de funcionarios, no era posible su creación por decreto.

En el Dictamen 41/10, de 17 de febrero, se considera que limitar la cooperación con municipios afectados por daños ocasionados por causas imprevistas a aquellos de población inferior a 5.000 habitantes suponía una extralimitación del mandato legal y por ello se calificaba como consideración esencial. De igual forma, el Dictamen 256/13, de 26 de junio, destacaba que no era posible permitir en un reglamento una conducta que estaba tipificada como infracción administrativa en una ley.

Para el Dictamen 38/12, de 25 de enero no es posible que la Administración por medio de una norma reglamentaria (Orden) se atribuya la titularidad de depósitos abandonados.

En materia sancionadora, en la que rige el principio de tipicidad -artículo 129.1 LRJ-PAC- se ha admitido una cierta colaboración del reglamento y así el



Dictamen 545/09, de 22 de diciembre, considera que *“Dichos preceptos contienen no sólo especificaciones de las infracciones y sanciones tipificadas en la Ley, en los términos que permite el artículo 129.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que dispone que “las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”. Sino que también completan dichas infracciones, regulación complementaria, que aún cuando vaya más allá del tenor literal del artículo 129.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ha sido admitido por el Tribunal Supremo, así en Sentencia de de 11 de febrero de 2004 (RJ 2004, 1086), que dispone “y tampoco se incurre en la alegada vulneración del principio de legalidad por defecto de rango de la norma tipificada, puesto que la remisión a normas de otro rango que complementan la tipificación de la infracción no es contraria al principio de legalidad, siempre que los rasgos esenciales de la conducta prohibida se encuentren en norma de rango legal”.*

Por ello, la regulación del proyecto en esta materia resulta ajustado a derecho”.

En cualquier caso la relación ley-reglamento supone que, si no se vulnera lo dispuesto en la ley y no se altera su espíritu y finalidad, el reglamento puede innovar el ordenamiento jurídico y así lo reconoce el Dictamen 508/12, de 30 de octubre: *“Los reglamentos ejecutivos implican innovaciones en el ordenamiento jurídico, cuyos límites vienen determinados por lo dispuesto en la ley cuyo desarrollo pretenden y en el resto del ordenamiento jurídico, así lo ha indicado también el Tribunal Supremo en Sentencia de 12 de febrero de 2013 (recurso 6255/2011): “En concreto, en la última de las sentencias citadas el Tribunal Supremo analiza las relaciones habilitantes entre la Ley y el Reglamento y reiterando las exigencias de los denominados Reglamentos “ejecutivos”, como lo sería el Real Decreto 1464/2007, de 30 de diciembre, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración catastral de los bienes inmuebles de características especiales.*



Las relaciones habilitantes entre la Ley y el Reglamento constituyen una cuestión constantemente suscitada y analizada.

Reiteradamente se ha dicho que es manifiesto que los Reglamentos ejecutivos como el presente, normas subordinadas a la Ley, responden a una exigencia: completar y desarrollar la Ley que los habilita ("ad exemplum", sentencias del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981 (RTC 1981/5) y 4 de mayo de 1982 (RTC 1982/18) y sentencias del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1993 (RJ 1993/1772), 28 de octubre de 1995 (RJ 1995/8544), 5 de diciembre de 1996 , 28 de enero y 19 de febrero de 1997 (RJ 1997/534 y RJ 1997/1508) y 5 de diciembre de 1998 (RJ 1998/9489)).

La potestad reglamentaria participa en la elaboración del ordenamiento jurídico, en el que se integra la norma reglamentaria una vez elaborada. Dicha potestad no es incondicionada sino que está sometida a la Constitución y a las Leyes (art. 97 de la Constitución).

Este sometimiento es el fundamento del control jurisdiccional, en el que se ponderan las relaciones del reglamento con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, muy singularmente con la Ley que desarrollan en el caso de los reglamentos ejecutivos, así como con los principios generales del Derecho y con la propia doctrina jurisprudencial en la medida en que ésta complementa el ordenamiento jurídico, en los términos del artículo 1.6 del Código Civil y siempre en aras del principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución.

Si bien los reglamentos independientes son, por definición, los que se presentan más acusadamente como innovadores del ordenamiento, también los reglamentos ejecutivos pueden serlo, en el sentido de incorporar reglas que en la Ley están enunciadas o implícitas y pueden aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos. En otros términos, el reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y con el resto del ordenamiento.

Sería absurdo, en efecto, partir de la consideración de que un reglamento ejecutivo no puede ser innovador, ya que de ser así su utilidad mermaría



considerablemente y el propio ensamblaje con la ley se resentiría. Las innovaciones, obviamente, requieren que se cumplan dos condiciones: que exista habilitación legal, en forma de la ley previa que desarrollar, y la segunda que la innovación no rebase los términos de la habilitación, yendo en contra de los preceptos de la ley habilitante o del resto del ordenamiento”.

En el caso sometido a dictamen, las especificaciones adicionales que introduce el proyecto admiten una interpretación conforme a la Ley cuyo desarrollo se pretende, así el número de mesas no contradice los requisitos de superficie ni de máquinas de juego.

La exigencia de que la superficie total de la sala apéndice no supere el 25 por ciento de la superficie del casino al que esté adscrita tampoco vulnera la prescripciones legales, en particular la del límite de 1.000m², pues nada impide considerar que se trata de requisitos acumulativos”.

Un supuesto especial de relación ley-reglamento es el de las llamadas relaciones especiales de sujeción, objeto de diversos dictámenes como el 364/10, de 3 de noviembre y el 38/12, de 25 de enero, a los que nos referiremos a continuación al tratar de los distintos tipos de normas reglamentarias.

La adhesión de España a la Unión Europea produjo la inserción del Derecho comunitario al ordenamiento jurídico español al amparo de la previsión del artículo 93 de la Constitución, sobre la base de sus principios de primacía y efecto directo. Por ello, en los dictámenes del Consejo también se analiza la adecuación de la norma reglamentaria sometida a dictamen al Derecho comunitario (Dictamen 125/11, de 6 de abril) y los propios problemas interpretativos que surgen de las normas comunitarias (voto particular al Dictamen 50/10, de 3 de marzo, sobre la inclusión de la educación en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006\123\CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior).



3. EL REGLAMENTO AUTONÓMICO EN EL MARCO COMPETENCIAL DEL ESTADO

La configuración del estado autonómico en la Constitución de 1978 exige analizar en los dictámenes si la norma que se pretende aprobar entra dentro de las competencias de la Comunidad de Madrid tal y como resultan del llamado bloque de la constitucionalidad.

Así, ya en el primer dictamen sobre un proyecto de reglamento (Dictamen 191/08, de 10 de diciembre), se analizaba la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas a partir de lo dispuesto en el artículo 26.1.30 del Estatuto de Autonomía y de la jurisprudencia constitucional (ATC 46/2001, de 27 de febrero).

En ocasiones en la materia objeto de regulación se entrecruzan varios títulos competenciales tanto estatales como autonómicos lo cual exige que el dictamen, sobre la base del contenido de la norma, establezca si la Comunidad de Madrid tiene competencia para dictar la concreta regulación que se pretende (Dictamen 169/09, de 1 de abril).

En otras ocasiones es el ámbito territorial el que juega como determinante de la competencia autonómica, por lo cual el Consejo advierte de posibles extralimitaciones en la norma sometida a dictamen. Así el Dictamen 125/11, de 6 de abril con cita de la STC 204/2002, de 31 de octubre que sintetiza la doctrina del Tribunal en materia de juego y, a partir de la misma, examina diversos aspectos de la norma “*con el fin de evitar conflictos posteriores*”.

Incluso tratándose de competencias exclusivas de la Comunidad de Madrid han de analizarse los títulos competenciales del Estado con incidencia en la materia tal y como resulta de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Es el caso, por ejemplo, de la materia de vivienda (dictámenes 396/09, de 8 de julio y 256/13, de 26 de junio).

En concreto, este último dictamen recuerda la obligatoriedad de los acuerdos adoptados en la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración



General del Estado y la Comunidad de Madrid conforme lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

También se ha examinado si la normativa sometida a dictamen respetaba la garantía institucional de la autonomía local prevista en el artículo 140 de la Constitución y las competencias asignadas a los municipios en la normativa de régimen local (Dictamen 96/12, de 22 de febrero).

El reparto competencial, aun con la abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, no deja de plantear numerosos problemas como ocurre en todos los estados compuestos, reflejándose esos problemas en los votos particulares a los dictámenes 196/10, de 7 de julio y 38/14, de 29 de enero.



4. LOS DISTINTOS TIPOS DE REGLAMENTOS: DECRETOS DEL CONSEJO DE GOBIERNO Y ÓRDENES DE LOS CONSEJEROS

Como se ha expuesto, el ejercicio de la potestad reglamentaria reviste las tradicionales formas de Decretos del Consejo de Gobierno y Ordenes de los consejeros.

En concreto el artículo 50 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid establece:

«1. En el ejercicio de sus atribuciones y facultades, el Presidente dictará Decretos que se denominarán “Decretos del Presidente”.

2. Adoptarán la forma de “Decretos del Consejo de Gobierno” las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno. Los demás actos del Consejo adoptarán la forma de “Acuerdo”. Serán firmados por el Presidente y el Consejero a quien corresponda. Si afectaran a varias Consejerías, además del Presidente, los firmará el Consejero de la Presidencia.

3. Adoptarán la forma de “Orden” los acuerdos de las Comisiones Delegadas del Consejo de Gobierno, si existieran, e irán firmadas conforme a los criterios recogidos en el párrafo anterior.

Adoptarán igualmente la forma de “Orden” las disposiciones y resoluciones de los Consejeros en el ejercicio de sus competencias, que irán firmadas por su titular. Si afectasen a más de una Consejería, serán firmadas conjuntamente por los Consejeros.

Adoptarán la forma de “Resolución” los actos dictados por los Viceconsejeros, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales, en el ámbito de sus respectivas competencias y siempre que afecten a los derechos y deberes de los administrados».



Es tradicional la discusión en el Derecho español sobre el alcance de la potestad reglamentaria de los ministros/consejeros y esa problemática aparece también en los dictámenes del Consejo.

Así, en el Dictamen 152/09, de 18 de marzo, se consideró que una Orden no podía aprobar las instrucciones generales para la redacción de proyectos de ordenación de montes ya que *“(...) el desarrollo reglamentario en esta materia está conferido al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. En efecto, tomando en consideración que, de acuerdo con lo que antecede, la norma que se pretende aprobar se dicta en ejecución de la citada Ley 16/1995, no cabe desconocer que la Disposición final primera de la misma sólo faculta al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo reglamentario de esta Ley, lo que debe ponerse en conexión con el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. En consecuencia, debiera ser el Consejo de Gobierno el que aprobara la norma sometida a Dictamen y adoptar la forma de Decreto del Consejo de Gobierno ex artículo 50.2 de la precitada Ley”*.

En el Dictamen 364/10, de 3 de noviembre, se cita la importante jurisprudencia del Tribunal Supremo en la sentencia en el llamado “*caso Sogecable*”: *“Se puede afirmar a la luz de la jurisprudencia que esta genérica remisión en blanco a la regulación de cualquier materia atribuida a la competencia de los Consejeros, no implica la potestad de dictar reglamentos generales de desarrollo y ejecución de las Leyes.*

Esta conclusión responde a lo establecido por el Tribunal Supremo, entre otras, en la Sentencia de 30 de diciembre de 2004, RJ 2005\89, dictada en el conocido caso Sogecable, cuando en su fundamento de derecho 9º declara que “La competencia reglamentaria de los Ministros, (asimilable a la de los Consejeros en las Comunidades Autónomas), si bien comprendida asimismo en la previsión constitucional del artículo 97 de la Norma Suprema (RCL 1978, 2836), queda restringida según el artículo 4.1.b) de la propia Ley 50/1997, a «las materias propias de su Departamento». Y aunque esta referencia no haya de interpretarse exclusivamente referida a los aspectos internos de carácter organizativo, sino que abarca también el ámbito de su



competencia material, en ningún caso puede comprender la potestad de dictar reglamentos generales de desarrollo y ejecución de las Leyes, aunque sea en materias que puedan calificarse como competencias propias de su departamento”.

Ésta ha sido, por lo demás, la interpretación tradicional del ámbito respectivo de la potestad reglamentaria del Gobierno y de los Ministros, - como decimos trasladable a los Consejeros de Comunidades Autónomas-, y así lo ha interpretado el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones. Valgan por todas las referencias a las Sentencias de 12 de julio de 1982, RJ 19827/ 4740, 24 de enero de 1990, RJ 1990/408 y 17 de febrero de 1998, RJ 1998/ 1596.”

El citado dictamen admiten la potestad reglamentaria de los consejeros en el ámbito de las llamadas relaciones de sujeción especial indicando que:

“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”.

Ha de destacarse que el concepto de relaciones de especial sujeción es muy cuestionado si bien es habitual su aplicación en determinados campos sujetos a una intervención administrativa particularmente intensa (vgr. Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2013).

No obstante, conviene tener presente la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto.

En la STC 132/2001, de 3 de julio se afirma que:

«De las denominadas "relaciones especiales de sujeción" también conocidas en la doctrina como "relaciones especiales de poder" se ha ocupado ya este Tribunal en anteriores ocasiones, no ocultando que, como se dijo en la STC 61/1990, FJ 6, la distinción entre relaciones de sujeción general y especial es en sí misma imprecisa. Por ello debemos considerar ahora, con la extensión que el supuesto reclama, el juego que el concepto de "relaciones especiales de sujeción"



puede desempeñar en nuestra Constitución, y más concretamente en relación con el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

Es posible reconocer situaciones y relaciones jurídico-administrativas donde la propia Constitución o las leyes imponen límites en el disfrute de los derechos constitucionales, llámense tales relaciones de "especial sujeción", "de poder especial", o simplemente "especiales". Lo importante ahora es afirmar que la categoría "relación especial de sujeción" no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos».

De igual forma, la STC 162/2008, de 15 de diciembre:

“Procede recordar que las llamadas relaciones de sujeción especial no son entre nosotros un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque ésta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación (entre otras, SSTC 2/1987, 42/1987 y STC 61/1990) (SSTC 234/1991, de 10 de diciembre, FJ 2; 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3; 229/2007, de 5 de noviembre, FJ 2)”.

Incluso en los casos en los que hay una habilitación legal expresa al consejero para dictar un desarrollo reglamentario ello no exime a este de tener que sujetarse a los límites establecidos por la ley, así el Dictamen 38/12, de 25 de enero:

“Este Consejo Consultivo considera que algunos de los preceptos que integran el proyecto de orden exceden del concepto de instrucciones de funcionamiento y afectan al derecho de los administrados y, por tanto, no pueden ser objeto de desarrollo mediante Orden del Consejero sino que habrán de ser dictados mediante Decreto del Consejo de Gobierno. Esta consideración tiene carácter esencial”.



5. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS

Como indicábamos, el procedimiento de elaboración de reglamentos carece en la Comunidad de Madrid de una regulación sistemática a diferencia de otras Comunidades Autónomas, por lo que resulta de aplicación lo dispuesto en la normativa estatal (la mencionada LG) sin perjuicio de algunas especialidades contenidas en la normativa autonómica.

Esta falta de normativa autonómica y la necesaria aplicación de la estatal es recogida en todos los dictámenes del Consejo sobre proyectos de reglamentos ejecutivos, desde el 191/08, de 10 de diciembre hasta el reciente 38/14, de 29 de enero.

La importancia del procedimiento es puesta de manifiesto en dictámenes como el 420/13, de 2 de octubre, que destacan el proceso de depuración de la norma a medida que se evacuaban los distintos trámites.

Ha de destacarse que la intervención del Consejo en el procedimiento de elaboración de los reglamentos tiene una notoria importancia en nuestro Derecho.

La exigencia de emisión de dictamen de un órgano consultivo de la Administración como son el Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos en el procedimiento de elaboración de los reglamentos es anterior incluso a la propia existencia del procedimiento figurando su origen en los primeros momentos de la Administración española.

Valga lo anterior para destacar la importancia del dictamen del Consejo en el procedimiento de elaboración de los reglamentos y, en un plano actual, esa importancia ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en su STC 204/1992, de 26 de noviembre, que extiende esa consideración a los órganos autonómicos equivalentes al Consejo de Estado sustituyendo a este, ya que lo contrario supondría que “(...) *quedarían gravemente comprometidos algunos*



de los principios en que se funda la organización territorial del Estado conforme al diseño constitucional”.

Así pues, rechazada por el Tribunal Constitucional la extensión forzosa a las Comunidades Autónomas del dictamen del Consejo de Estado, ha de considerarse igualmente esencial la emisión del dictamen del órgano consultivo autonómico en los procedimientos de elaboración de reglamentos.

Este carácter esencial del dictamen de los órganos consultivos autonómicos ha sido igualmente admitido por el Tribunal Supremo al variar desde la sentencia de 8 de octubre de 1997 una línea jurisprudencial inicial que no consideraba necesario tal dictamen si se trataba de desarrollar leyes autonómicas.

Así, en la Comunidad de Madrid, al crearse el Consejo Consultivo se procedió a atribuirle la competencia para emitir dictámenes en el procedimiento de elaboración de reglamentos y así se recoge en el artículo 13 de su Ley reguladora.

La importancia del dictamen se pone de manifiesto por cuanto su omisión determina la nulidad de pleno derecho de la norma (artículo 62.2 LRJ-PAC) de tal forma que, por ejemplo, el Dictamen 544/09, de 22 de diciembre, se dictó en el procedimiento de elaboración de un nuevo decreto para sustituir al Decreto 134/2008, de 28 de agosto, que había sido declarado nulo de pleno derecho por la Sentencia de la Sección 9ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, núm. 1610, de 3 de diciembre de 2009, al haberse omitido el preceptivo trámite de consulta al Consejo Consultivo y ordena la reposición del procedimiento de elaboración al trámite inmediatamente anterior a la solicitud de la consulta.

El Tribunal Supremo en sentencia de 21 de mayo de 2013 (citada por el Dictamen 38/14, de 29 de enero) recuerda que:

“Es unánime la opinión acerca de la trascendental importancia que, desde el punto de vista de técnica jurídica, posee esa consulta al Consejo de Estado en este procedimiento”.



5.1. El acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria

El artículo 24. 1 de la LG establece que la iniciación del procedimiento se llevará a cabo por “*el centro directivo competente*”.

En este sentido en la Comunidad de Madrid se atiende a lo establecido en el Decreto de estructura orgánica de la Consejería que promueve la norma.

Así, normalmente, el acuerdo de inicio se adopta por una Dirección General, dictámenes 169/09, de 1 de abril, 38/12, de 25 de enero o el 256/13, de 26 de junio.

En cualquier caso debe tenerse presente que la LGA establece en su artículo 46.3 que las Secretarías Generales Técnicas “*Deberán elaborar, refundir, revisar y proponer modificaciones de la normativa legal que afecte a la Consejería*”.

Tratándose de una norma que afectaba a competencias de distintas consejerías, el Dictamen 434/14, de 15 de octubre, considera que hubiera sido más adecuado el que el proyecto se hubiera tramitado conjuntamente por las consejerías afectadas.

5.2. Audiencia e información pública

El artículo 24.1 de la LG establece que:

“c) Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado.”



Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Sólo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse, lo exijan.

d) No será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b) ”.

El Consejo ha destacado que los trámites de audiencia pública e información pública no son trámites sustitutivos sino, en su caso, acumulativos. Así el Dictamen 143/09, de 11 de marzo, afirma que:

“El primero tiene carácter preceptivo siempre que la disposición elaborada afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos –con las salvedades que después se precisarán– y supone un llamamiento personalizado dirigido bien directamente a los ciudadanos afectados, bien a las organizaciones o asociaciones representativas de sus intereses para que participen, si así lo estiman oportuno, en el proceso de elaboración de la norma formulando las alegaciones que consideren pertinentes en relación con la disposición proyectada. Sin embargo, la información pública solo procede cuando la naturaleza de la disposición así lo aconseje y tiene por objeto dar la posibilidad de que cualquier ciudadano, afectado o no en sus derechos e intereses por la norma sometida a información pública, pueda presentar las alegaciones que considere.

De lo anterior resulta que las disposiciones que afecten a los derechos e intereses de los ciudadanos deben ser necesariamente sometidos a audiencia de los sectores interesados y además, de forma acumulativa pero no alternativa, si la naturaleza de la disposición lo aconseja a un trámite adicional de información pública, sin que éste pueda suplir a aquél.

Esta interpretación viene abonada por el Tribunal Supremo, quien en su Sentencia de 12 de febrero de 2002 (recurso número 160/2000) vino a establecer que el “artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, distingue claramente, en el párrafo segundo del apartado 1.c, entre audiencia a los ciudadanos afectados e información pública. La primera, preceptiva siempre, puede



llevarse a cabo bien de forma directa, bien a través de las organizaciones y asociaciones representativas reconocidas en la Ley, en tanto que la segunda, encaminada a oír a la generalidad de los ciudadanos, resulten o no afectados sus derechos o intereses legítimos, solo procede en los casos en que la naturaleza de la disposición lo aconseje (...)”.

En idénticos términos los dictámenes 152/09, de 18 de marzo y 195/10, de 7 de julio.

Es frecuente que la audiencia pública se realice a través de órganos de participación. En este sentido los dictámenes 191/08, de 10 de diciembre (Comisión Consultiva de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid), 421/09, de 3 de septiembre (Consejo Superior de Sanidad), 544/09, de 22 de diciembre y 573/13, de 27 de noviembre (Consejo Escolar).

Su importancia se reconoce en dictámenes como el 420/13, de 2 de octubre:

«Sobre este trámite recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2013 (Recurso núm. 461/2010) lo siguiente: “el trámite de audiencia ha de calificarse como participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general "preceptivamente impuesta" y que "requiere en el órgano que instruye una actividad configurada técnicamente como carga, concretada en la llamada de las organizaciones y asociaciones que necesariamente deben ser convocadas pues, en otro caso, el procedimiento podría quedar viciado o incluso la disposición resultante podría estar incurso en nulidad", debiendo distinguir que la audiencia es preceptiva para asociaciones que no sean de carácter voluntario, pero no cuando se trata de asociaciones voluntarias de naturaleza privada, que, aunque estén reconocidas por la Ley, no ostentan "por Ley" la representación a que aquel precepto se refiere, pues es este criterio el que traduce con mayor fidelidad el ámbito subjetivo de aquel precepto». En idéntico sentido el Dictamen 38/14, de 29 de enero.

Se ha recordado la necesidad de dar audiencia a los Colegios Profesionales en normas que afectaban a los intereses profesionales que representan, así Dictamen



248/09, de 13 de mayo, si bien en el Dictamen 421/09, de 3 de septiembre, se considera que la ausencia de audiencia a los Colegios no vicia de nulidad la norma.

En el Dictamen 448/09, de 23 de septiembre, se afirma que “(...) *se considera que el trámite de audiencia se ha cumplimentado de forma suficiente y adecuada, aun cuando puedan existir otras asociaciones o entidades privadas pertenecientes al mismo sector y que no hayan tenido la oportunidad de ser oídas, pues no se puede imponer un tal grado de diligencia y exhaustividad a la Administración autora de la norma*”.

En el voto particular al Dictamen 196/10, de 7 de julio, se considera que, puesto que la norma afectaba a todos los ciudadanos (creación de un área única de salud), el proyecto de decreto debería haber sido sometido a información pública sin que pudiese considerarse suficiente la audiencia a una serie de asociaciones profesionales sanitarias y a una asociación de víctimas de negligencias médicas.

Los cambios en el proyecto de reglamento posteriores al trámite de audiencia solo requieren nueva audiencia si son sustanciales (Dictamen 508/13, de 30 de octubre), si bien el Dictamen 3/11, de 19 de enero, considera que “(...) *el texto sometido al indicado trámite difiere en aspectos sustanciales del finalmente remitido a dictamen de este Consejo*”.

El examen de la suficiencia de dicho trámite al haberse operado el cambio señalado entre el texto inicial y el finalmente sometido a este Consejo, debe realizarse atendiendo a la finalidad del mismo que es la de proporcionar al órgano administrativo correspondiente los datos necesarios para que la decisión a tomar sea la más conveniente, con lo que se garantizan los derechos e intereses de los posibles afectados y el interés público, en palabras del artículo 24.1, c) de la actual LG, el trámite de audiencia tendría por objeto lograr, a través del procedimiento de elaboración de referencia, «la legalidad, acierto y oportunidad» de la disposición, sin que dicho trámite se configure como la aplicación automática de la ley, cuya finalidad no puede perderse de vista.



En el caso que ahora nos ocupa, es cierto que los cambios operados en el texto son de tal importancia que podrían justificar, desde la óptica de los parámetros anteriores, un nuevo trámite de audiencia, pero no lo es menos, que con carácter general, las entidades representativas de las empresas titulares de estaciones de ITV, realizaron ya en su momento una serie de alegaciones que, como más arriba se ha indicado, vienen a solicitar, en salvaguarda de la calidad de las inspecciones, la adopción de una serie de sistemas de contingentación o de distribución geográfica, de las estaciones de ITV, en resumidas cuentas, el establecimiento de limitaciones para la concesión de las autorizaciones de ITV precisamente en un sentido opuesto al del texto final del proyecto.

En relación con esta cuestión no se ha producido cambio alguno, al no haberse atendido dicha solicitud, y respecto de la mayor liberalización de la actividad, a la que como decimos se oponen las entidades alegantes, lo cierto es que la opinión de las mismas ya había sido vertida en el seno del procedimiento administrativo. Es por ello que este Consejo considera a la luz del principio de eficacia administrativa y de economía procedimental con el que debe actuar la Administración Pública, de acuerdo con el artículo 103 de la CE, que no se produce en este punto vulneración alguna de las normas reguladoras del procedimiento administrativo”.

Conviene destacar la importancia de estos trámites puesto que la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2008, RJ 2009\344, dictada precisamente en relación con una norma emanada de la Comunidad de Madrid, abunda en la necesidad de dar dicho trámite a “los sujetos asociativos con un interés cualificado que se ven directa, inmediata y negativamente afectados por el nuevo reglamento”, añadiendo que se trata “sujetos suficientemente conocidos por la Administración”.

La falta de este trámite puede conllevar la nulidad de la norma, como bien pone de manifiesto una cada vez más exigente corriente jurisprudencial, de la que son exponente, las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2005 RJ 2005/4116, especialmente significativa por haber anulado la Orden emanada de la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid,



entre otras razones, por la falta de audiencia a las asociaciones y organizaciones, que aún con carácter voluntario resultaban afectadas por la norma, la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2010 RJ 2010/1323 de la que fue parte también la Comunidad de Madrid, sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2004 RJ 2004/3674.

5.3. Informes a obtener en el procedimiento

El artículo 24 a) de la LG establece que en el procedimiento de elaboración de los reglamentos se deberá emitir un informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma que se pretende aprobar y una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.

El apartado b) alude, de forma más genérica, a los informes, dictámenes y aprobaciones que sean preceptivas y los estudios y consultas que se estimen convenientes. Además, deberá acompañarse un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo (exigencia introducida por Ley 30/2003, de 13 de octubre).

El artículo 24.2 exige, en todo caso, el informe de la Secretaría General Técnica.

Sin perjuicio de lo que posteriormente se indicará sobre el desarrollo de este precepto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de impacto normativo, procede destacar los dictámenes del Consejo en los que se abordan los problemas surgidos a raíz de estos informes, con una especial referencia a la problemática surgida a raíz de la competencia para emitir el informe de impacto por razón de género.

Una vez más ha de destacarse que la normativa de la Comunidad de Madrid al respecto se halla dispersa en una serie de normas de distinto rango y fecha de aprobación.

- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos*

* El artículo 1.4 del Decreto 109/2012, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid,



La Ley 3/1999, de 30 de marzo, de ordenación de los servicios jurídicos establece en su artículo 4.1 b) que los servicios jurídicos emitirán dictamen en derecho, con carácter preceptivo sobre *“los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo, en cuanto a estas, las que tengan carácter meramente organizativo”*.

En relación con este informe pueden destacarse:

- Dictamen 195/10, de 7 de julio, en el que se indica que el citado informe se realizó sobre el primer borrador de decreto y no sobre los posteriores a diferencia de otros órganos a los que se pidió informe, actuación que es criticada en el Dictamen.
- Dictamen 283/13, de 17 de julio. Se considera que debía recabarse nuevamente el parecer de la Abogacía General al haberse dictado nueva normativa con posterioridad a su informe.
- Dictamen 374/13, de 18 de septiembre. No se emite dictamen por los Servicios Jurídicos al considerar que es un reglamento organizativo a los efectos del citado artículo 4.1. b). El Consejo emite dictamen, como ya se ha expuesto, al considerar que produce efectos ad extra.
- Dictamen 572/13, de 27 de noviembre. La cita reiterada en el informe de la Abogacía de anteriores informes suyos cuyo contenido es desconocido y no es accesible a los ciudadanos no hace sino generar oscuridad.

- Informe de impacto por razón de género

A este respecto el Consejo viene destacando desde el Dictamen 143/09, de 11 de marzo, que la normativa autonómica establece que la competencia para redactar tal informe corresponde a la Dirección General de la Mujer que a la cual los sucesivos decretos de estructura orgánica atribuyen esa función.

establece que la Dirección General de los Servicios Jurídicos pasa a denominarse Abogacía General de la Comunidad de Madrid.



Sin embargo algunos órganos preinformantes al Consejo, en informes cuyo contenido solo se conoce de forma parcial, entienden aplicable la normativa estatal que atribuye esa función al órgano promotor de la norma reglamentaria.

El propio Consejo ya expuso su opinión no solo en reiterados dictámenes (169/09, de 1 de abril, 545/09, de 22 de diciembre), sino también en su Memoria del año 2010.

El Dictamen 256/13, de 22 de junio, recuerda que:

«En lo relativo a la memoria de impacto por razón de género, este Consejo viene recogiendo que la competencia para su elaboración corresponde a la Dirección General de la Mujer (dictámenes 3/11, de 19 de enero o 125/11, de 6 de abril, entre otros) integrada en la Consejería de Asuntos Sociales. Esa competencia se contiene en los decretos de estructura orgánica que establecen las competencias de ese centro directivo. En la actualidad, el Decreto 99/2011, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales establece (al igual que recogía el anterior Decreto 150/2007, de 29 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y Mujer, en la que se integraba dicha Dirección General) en el artículo 17 que la Dirección General de la Mujer: “(...) tiene como objetivo la consecución de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres en los diferentes ámbitos de la vida política, económica y social de la Comunidad de Madrid. Para ello le corresponderá, sin perjuicio de las competencias establecidas en el artículo 47 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, el ejercicio de las siguientes funciones:

b) Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en todas las normas, políticas, actuaciones, planes y estrategias de las instituciones de la Comunidad de Madrid, así como informar sobre el impacto de género de estas actuaciones cuando así esté previsto en la normativa vigente”.

La norma es clara en cuanto a que atribuye a esa Dirección General la realización de los informes de impacto por razón de género y también es clara la voluntad del Consejo de Gobierno que mantiene esa redacción en las distintas



normas que regulan las competencias de la Dirección General de la Mujer. Es cierto que la normativa estatal establece que la realización del informe corresponde al centro promotor de la iniciativa pero, como hemos indicado, la aplicación de la normativa estatal en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es meramente supletoria sin que en ningún caso, además, la normativa estatal pueda establecer el concreto órgano autonómico que ha de evacuar un trámite procedimental. Por ello se ha de aplicar la normativa autonómica que es clara al respecto por más que algún órgano preinformante considere lo contrario remitiéndose a sus propios informes».

No obstante el Consejo viene considerando que esa omisión es salvada por la solicitud de informe a la Consejería competente en materia de mujer.

- Informe de las distintas Secretarías Técnicas de las Consejerías exigido por el artículo 35 del Reglamento de funcionamiento interno del consejo de Gobierno y sus Comisiones aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre. Es exigible únicamente en proyectos de decreto que han de aprobarse por el Consejo de Gobierno.

- Informe del Consejo de Consumo conforme al artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid.

Los dictámenes 169/09, de 1 de abril, 396/09, de 8 de julio y 404/09, de 22 de julio, recuerdan la necesidad de evacuar dicho informe en los casos en que la norma propuesta afecte a consumidores y así el Dictamen 500/09, de 4 de noviembre, procede a devolver el expediente para que se emita dicho informe.

Como recuerda el Dictamen 256/13, de 26 de junio la solicitud de informe a ese Consejo es un “(...) trámite preceptivo como ya recordó este Consejo en nuestros dictámenes 396/09, de 8 de julio y 500/09, de 4 de noviembre, a la luz de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de diciembre de 2008 (recurso 679/2006) confirmada en casación por la del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2011 (recurso 1170/2009)”.



- En las leyes de presupuestos de la Comunidad de Madrid se viene exigiendo (vid. Disposición adicional 1ª de la Ley 5/2013, de 23 de diciembre) el informe de la Consejería de Economía y Hacienda respecto de los proyectos de disposición administrativa que puedan suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos respecto del autorizado y previstos en la ley de presupuestos. A estos informes se refieren los dictámenes 169/09, de 1 de abril, 545/09, de 22 de diciembre y 38/14, de 29 de enero.

- Comunicación a la Comisión Europea en cumplimiento del procedimiento de información previsto en la Directiva 98/34 CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio, de conformidad con lo previsto en el Decreto 224/2000, de 16 de noviembre, sobre notificación a la Comisión Europea de los proyectos de reglamentos técnicos y de reglamentos relativos a los Servicios de la Sociedad de la Información, de 23 de enero de 2009 (Dictamen 404/09, de 22 de julio).

- Dictamen del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid conforme al artículo 2.2 b) de la Ley 12/1999, de 29 de abril, de creación del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid según el cual deberá emitir preceptivamente dictamen sobre los proyectos de disposiciones reglamentarias que en materia de enseñanza no universitaria elabore la Consejería de Educación y deban ser aprobados por el Consejo de Gobierno.

En este sentido los dictámenes 544/09, de 22 de diciembre, 50/10, de 3 de marzo, 96/12, de 22 de febrero, 339/12, de 6 de junio, 118/13, de 10 de abril, 180/13, de 8 de mayo, 572/13, de 27 de noviembre y 573/13, de 27 de noviembre.

- Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano previsto en el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los criterios de calidad de la actuación administrativa en la Comunidad de Madrid para los supuestos en los que se creen nuevos procedimientos administrativos. Así el Dictamen 364/10, de 3 de noviembre.



5.4. La memoria de impacto normativo

Como hemos indicado el artículo 24 de la LG contempla la redacción de una memoria de necesidad y oportunidad, una memoria económica, la incorporación de los dictámenes que resulten preceptivos y de aquellos otros que se consideren pertinentes así como de un informe de la Secretaría General Técnica.

Esa norma legal se ha desarrollado reglamentariamente mediante el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de impacto normativo.

Dicho Real Decreto de aplicación en la Comunidad de Madrid ante la falta de normativa propia persigue mejorar la calidad de las normas mediante la reunión de los distintos informes y memorias en un único documento y, al mismo tiempo, precisa el contenido de tales estudios y memorias.

A esa memoria de impacto se refiere por primera vez el Consejo en el Dictamen 448/09, de 23 de septiembre indicando que su contenido conforme al artículo 2 del Real Decreto abarca la *“oportunidad de la propuesta; contenido y análisis jurídico que incluya el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma; análisis sobre la adecuación de la norma al orden de distribución de competencias; impacto económico y presupuestario; e impacto por razón de género”*.

Al precisar el contenido de los distintos elementos que conforman la memoria de impacto cobra un especial valor lo establecido para la memoria económica que pasa a denominarse *“impacto económico y presupuestario”* estableciendo que *“comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia así como sobre la detección y medición de las cargas administrativas”*.

Suele ser habitual el que, por inercia respecto a lo establecido en la legislación anterior la memoria económica, se limite a analizar el impacto sobre el presupuesto de la Administración, a menudo con fórmulas estereotipadas como el que *“la presente disposición no conlleva gasto”*.



En los dictámenes del Consejo se observa una clara evolución en cuanto a una mayor exigencia en el contenido de la memoria económica en cuanto integrante de la memoria de impacto normativo.

Así en algunos dictámenes se admite el que únicamente se analice el efecto del proyecto en cuanto al gasto público (dictámenes 191/08, de 10 de diciembre, 152/09, de 18 de marzo, 404/09, de 22 de julio, 50/10, de 3 de marzo, 238/10, de 28 de julio).

En el voto particular al Dictamen 196/10, de 7 de julio, ya se consideró que la memoria económica era insuficiente y en el Dictamen 3/11, de 19 de enero, se consideró que una memoria que se limitaba a reproducir la exposición de motivos de una ley era claramente insuficiente.

En el Dictamen 316/13, de 30 de julio, se recogen numerosos fallos en la memoria de impacto normativo tales como la ausencia de explicación sobre la peculiar audiencia pública realizada, una memoria económica insuficiente con remisión a estudios económicos que no se incorporan y con datos un tanto obsoletos de tal forma que el documento no cumplía con su verdadera función que es permitir seguir el proceso de elaboración de la norma.

Por contra, en el Dictamen 227/13, de 5 de junio, se recoge que:

«En cuanto al impacto económico de la propuesta, la memoria lo analiza desde una perspectiva global, significando el presumible efecto positivo de la aprobación del proyecto de decreto sobre la economía madrileña, al derivarse previsiblemente de la eliminación de trabas administrativas y de la “clarificación y simplificación de la normativa regional” una reducción de costes innecesarios para las empresas y los titulares de los instrumentos de medida afectados. Con ello, estima con optimismo la memoria, se “promoverá la creación de empleo e incrementará la competencia en el sector”.

Por lo que se refiere al aspecto presupuestario, la memoria presume que la aplicación del proyecto de decreto implicaría una disminución en los ingresos previstos en los presupuestos generales para 2012, cifrada en 19.950,38 euros».



Ahora bien, no todos los centros directivos tienen el mismo cuidado en el cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009 y así los dictámenes 256/13 de 22 de junio, 316/13 de 30 de julio, 508/13, de 30 de octubre y el voto particular al Dictamen 420/13, de 2 de octubre, advierten sobre la incorrecta realización de la memoria de impacto normativo.

Así el Dictamen 256/13 indica que:

“En el proyecto de decreto sometido a informe la memoria de impacto normativo mantiene inalterada la fórmula genérica utilizada en la primera memoria según la cual el presente proyecto “no implica gasto para la Comunidad de Madrid”. Ahora bien, aun cuando prima facie la norma no implique gasto, no por ello deja de tener efectos económicos, como por ejemplo los derivados de la eliminación de la obligación de la Comunidad de Madrid de financiar una póliza de seguro que cubra los riesgos de impago de las rentas de los contratos de arrendamiento (actual artículo 24.3 e) del RV) o los que ocasione la modificación de las condiciones de reducción de las rentas de los alquileres de viviendas y plazas de garaje del IVIMA ampliando esta posibilidad de reducción a las viviendas arrendadas a personas jurídicas. Estas medidas pueden tener repercusión sobre el presupuesto del IVIMA y sobre ellas no se contiene nada en la memoria de impacto normativo más allá de la fórmula estereotipada que refiere a la ausencia de gasto público.

Se hurta así al Consejo de Gobierno y, en definitiva, a los ciudadanos un análisis de los efectos económicos de la medida, que como señala el Tribunal Supremo en la sentencia citada [sentencia de 18 de junio de 2012 (recurso 6513/2009)] conduce a la nulidad de pleno derecho de la disposición. Tampoco se contiene, pese a la exigencia expresa del artículo 2.1 d) del Real Decreto 1083/2009, un análisis sobre los efectos que puede producir este proyecto en cuanto a la competencia en el mercado de vivienda, pese a que la parte expositiva alude al “mercado de alquiler” y a la “oferta y la demanda de viviendas en arrendamiento con opción a compra en nuestra región”.

En cuanto al momento de realización de la memoria, tal y como se recoge en el Dictamen 118/13, de 10 de abril ha de ser simultánea a su elaboración, si



bien se considera que debe darse traslado de la memoria definitiva a los órganos preinformantes. En idéntico sentido el Dictamen 283/13, de 17 de julio.

Por último, indicar que el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio previsto en la normativa estatal se cumple en la Comunidad de Madrid habida cuenta las funciones que en materia normativa atribuye la LGA a las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías y, de otro lado la necesidad de que todas las Secretarías Generales Técnicas (cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 210/2003, de 16 de octubre) emitan informe en los proyectos de Decreto. En cualquier caso el Dictamen 118/13, de 10 de abril, considera que la ausencia de informe de la Secretaría General Técnica puede suplirse con la emisión de la memoria de impacto normativo.

En el Dictamen 351/14, de 3 de septiembre, se critica el que la memoria no recoja el resultado de los trámites anteriores a la remisión del proyecto al Consejo Consultivo.

5.5. El dictamen del Consejo Consultivo. Función y contenido

Como ya hemos expuesto, la intervención del Consejo Consultivo en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general resulta de una importancia esencial, de tal forma que su omisión conlleva la nulidad de la disposición.

A la hora de informar los proyectos el Consejo ha de tener en cuenta que sus dictámenes serán fundamentados en derecho, velando por la observancia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y del resto del ordenamiento jurídico. Se valorarán aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo solicite la autoridad consultante (artículos 2 de la Ley y de su Reglamento Orgánico).

Si bien en este aspecto la normativa del Consejo Consultivo es sustancialmente idéntica a la del Consejo de Estado (artículo 3 de su Reglamento Orgánico aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio) en los proyectos normativos resulta más difícil que en otras materias (vgr. Contratación administrativa, responsabilidad patrimonial, etc.) deslindar dónde termina la legalidad y comienza la oportunidad.



En el Dictamen 545/09, de 22 de diciembre se afirma que:

“En cuanto al ámbito del dictamen, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 2 de la LRCC y del RCC, se debe velar por la observancia de la Constitución Española, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y del resto del ordenamiento jurídico. En particular, atendiendo a que nos encontramos ante un proyecto de decreto que desarrolla una norma legal, debe analizarse la adecuación a la Ley y el respeto al principio de jerarquía normativa, para de este modo, evitar mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”.

No obstante, han existido casos en los que se ha discutido donde termina ese análisis de legalidad y comienza la estricta oportunidad. En el voto particular de dos consejeros al Dictamen 3/11, de 19 de enero, se afirma que:

«Hasta ahora, en los dictámenes que este Consejo Consultivo ha elaborado sobre proyectos de reglamentos, a instancias de la autoridad consultante, ha seguido fielmente estos principios señalados. No hemos hecho, en ninguno de ellos, sugerencias que excedieran del razonamiento jurídico ni hemos hecho propuestas, y menos otorgándoles la categoría de esenciales, que no estuvieran amparadas por normas de obligada aplicación. Reconociendo el carácter difuso de los límites de los criterios de oportunidad o conveniencia, consideramos que se valoran cuando, aún estando basados en la norma, nos son estrictamente jurídicos los fundamentos de la opinión.

En ese ordinal 5 no se verifica la conformidad de la norma con la Constitución, el Estatuto de Autonomía, el resto del ordenamiento jurídico y la adecuación a la Ley autonómica 7/2009, de 15 de diciembre, que desarrolla, sino que se analizan aspectos de conveniencia, sin que se nos haya solicitado, y recomienda limitaciones que, creemos, que no solo vulneran el ordenamiento jurídico, sino que no obedecen a la voluntad del titular de la iniciativa



reglamentaria, que no es otro que el Gobierno de la Comunidad de Madrid. (...)

Consideramos que se han utilizado, lo que la doctrina científica califica como “técnicas propias de la política jurídica”, centradas no en lo que el Derecho es sino lo que debe ser.

Analizar la efectividad y eficiencia de la norma, afirmando que habría sido más deseable el establecimiento de un plus de exigencia en las empresas solicitantes de las autorizaciones administrativas, desde el prisma de la función de policía administrativa a ejercer por la Consejería, entra de lleno en el terreno de lo opinable, o, dicho con otras palabras, supone realizar un juicio de valor, sin duda, incardinable en el ámbito de las llamadas “cuestiones de oportunidad o conveniencia».

En el Dictamen 128/12, de 7 de marzo, se considera que la concreta baremación para la admisión de alumnos en centros docentes es una cuestión de oportunidad.

En el Dictamen 38/14, de 29 de enero se afirma que no procede analizar la constitucionalidad de una Ley que se encuentra recurrida ante el Tribunal Constitucional en tanto que un consejero formula un voto particular en el que entiende que el Consejo puede recoger dudas sobre la constitucionalidad de esa ley, máxime si hay sentencias del Tribunal Constitucional que permiten esas dudas.

La finalidad del dictamen se asegura mediante la calificación de las consideraciones del dictamen como esenciales o no esenciales, de tal forma que solo el cumplimiento de las primeras permite usar la fórmula “*de acuerdo con el Consejo Consultivo*” (artículo 35 del Reglamento Orgánico del Consejo).

De esta forma se han recogido como consideraciones esenciales:

- La necesidad de cumplir la reserva de ley existente en una materia (Dictamen 248/09, de 13 de mayo).



- La obtención de informes preceptivos (dictámenes 396/09, de 8 de julio, 404/09, de 22 de julio).
- La cita de la norma legal que se desarrolla (Dictamen 448/09, de 23 de septiembre).
- La extralimitación respecto a la norma legal que se desarrolla (dictámenes 41/10; de 17 de febrero y 118/13, de 10 de abril).
- La ausencia de criterios por los que la Administración puede denegar la petición de un ciudadano y la generación de vacíos normativos (dictámenes 195/10 y 196/10, de 7 de julio).
- La habilitación por un decreto a un consejero para regular una materia por Orden (Dictamen 364/10, de 3 de noviembre).
- La necesidad de respetar la normativa básica estatal (dictámenes 118/13, de 10 de abril, 283/13, de 17 de julio y 572/13, de 27 de noviembre).
- La autorización de una conducta tipificada como infracción en una norma legal (Dictamen 256/13, de 26 de junio).
- La articulación de toda una normativa sobre la base de un extranjerismo que puede inducir a inseguridad jurídica (Dictamen 316/13, de 30 de julio).
- La concesión de un plazo incierto de subsanación y la ausencia de unidad terminológica de tal forma que se afecta a la seguridad jurídica constituyendo una infracción del ordenamiento jurídico (Dictamen 624/13, de 26 de diciembre).

Se observa que no hay criterios únicos que permitan calificar como esencial una consideración si bien en aquellos casos en los que se produce una vulneración del ordenamiento jurídico con infracción de los principios de jerarquía normativa y/o de competencia no hay dudas de la calificación como esencial, toda vez que conllevaría la nulidad de la disposición ex artículo 62.2 de la LRJ-PAC.



Para concluir ha de destacarse que el Consejo viene criticando el que se solicite su dictamen por vía de urgencia cuando no existe ninguna razón para ello y, además, los restantes trámites se han cumplido en los plazos ordinarios (a menudo sobrepasándolos). Así, dictámenes 404/09, de 22 de julio y 316/13, de 30 de julio y 319/14, de 23 de julio, recogiendo asimismo en la Memoria del Consejo del año 2010.



6. TÉCNICA NORMATIVA EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS REGLAMENTARIAS

Al igual que ocurre con el procedimiento, la Comunidad de Madrid carece de toda normativa en materia de técnica legislativa por lo que aplica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se aprueban las Directivas de Técnica Normativa, tanto en decretos como en órdenes de consejeros (Dictamen 152/09, de 18 de marzo).

La casuística es muy variada ya que depende de la propia norma sometida a dictamen. Como supuestos más destacados y/o frecuentes podemos señalar los siguientes:

- La utilización de siglas, comillas y signos matemáticos (Dictamen 143/09, de 11 de marzo).
- La mención de órganos administrativos concretos sin prever cambios estructurales (dictámenes 143/09, de 11 de marzo y 152/09, de 18 de marzo). Por ello, en el Dictamen 374/13, de 18 de septiembre, se recomienda corregir las menciones obsoletas contenidas en el Decreto que se modifica mediante el sometido a dictamen.
- Utilización de mayúsculas y numeración (dictámenes 421/09, de 3 de septiembre y 544/09, de 22 de diciembre).
- La mención al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid ha de ir entrecomillada (dictámenes 169/09, de 1 de abril, 248/09, de 13 de mayo, 18/10, de 27 de enero y 117/10, de 5 de mayo).
- No ha de reiterarse en normas reglamentarias el contenido de preceptos legales (dictámenes 195/10, de 7 de julio y 508/13, de 30 de octubre).
- Han de evitarse los artículos excesivamente largos (Dictamen 238/10, de 28 de julio), así como las declaraciones laudatorias (Dictamen 256/13, de 26 de junio).



- La utilización de un anglicismo (Dictamen 18/10, de 27 de enero).
- La reproducción de normas legales o de la legislación básica estatal debe ser lo más literal posible para evitar no solo problemas interpretativos sino incluso posibles ilegalidades (Dictamen 319/14, de 23 de julio, con cita de la STC 150/1998, de 2 de julio).

Normalmente, estas consideraciones no tienen carácter esencial salvo algunos casos en los que se entendió que procedía darles dicho carácter por cuanto un signo de puntuación, como era una coma, variaba el sentido del precepto (Dictamen 118/13, de 10 de abril), cuando la redacción era poco clara (Dictamen 351/14, de 3 de septiembre) o se afectaba a la seguridad jurídica con la utilización de un extranjerismo, como ya se ha expuesto.

