

Dictamen nº: **110/22**
Consulta: **Consejero de Economía, Hacienda y Empleo**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **22.02.22**

DICTAMEN del pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 22 de febrero de 2022, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Economía, Hacienda y Empleo, 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 desarrolla la ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 15 de febrero de 2022 tuvo entrada en este órgano consultivo solicitud de dictamen preceptivo con carácter urgente firmada por el consejero de Economía, Hacienda y Empleo sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 85/22, comenzando al día siguiente del señalado el cómputo del plazo de diez días hábiles para la emisión urgente del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.6 y 11.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de

carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 22 de febrero de 2022.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto el desarrollo de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio Industria y Servicios de Madrid

La norma proyectada se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por cincuenta y ocho artículos, divididos en cuatro capítulos, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

El capítulo I se ocupa del “*Objeto y ámbito territorial*”, y comprende los artículos 1 y 2.

El capítulo II del “*Régimen electoral*”, se divide en ocho secciones, con la siguiente denominación:

- Sección primera: “*Censo electoral y convocatoria de elecciones*” (art.3 a 6).
- Sección segunda: “*Junta electoral*” (art. 7 a 9).
- Sección tercera: “*Disposiciones comunes a los candidatos*” (art. 10 a 12).

- Sección cuarta: “*Vocales del Pleno elegidos por sufragio*” (art. 13 a 39).
- Sección quinta: “*Vocales del Pleno a propuesta de las organizaciones empresariales*” (art. 40 a 41).
- Sección sexta: “*Vocales del Pleno en representación de las empresas de mayor aportación*” (art. 42).
- Sección séptima. “*Toma de posesión de los vocales del Pleno*”. (art 43 a 47).
- Sección octava: “*Sesión constitutiva del Pleno. Elección del presidente y Comité Ejecutivo*” (arts.48 y 49).

El capítulo III tiene por objeto el “Régimen económico y presupuestario” comprendiendo los artículos 50 a 54.

El capítulo IV sobre: “Régimen jurídico”, que abarca los artículos 55 a 58.

La disposición derogatoria única declara la derogación expresa de las siguientes normas:

a) El Decreto 253/2000, de 30 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 10/1999, de 16 de abril, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio e Industria en la Comunidad de Madrid.

b) La Orden 8997/2005, de 23 de diciembre, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se establece el procedimiento en relación a la presentación de las liquidaciones presupuestarias y normas de procedimiento de gasto de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de la Comunidad de Madrid.

c) La Orden de 27 de septiembre de 2017, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, por la que se regula el proceso electoral para la renovación de los órganos de gobierno de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid.

La disposición final primera habilita al consejero competente en materia de Economía para dictar las instrucciones necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto.

Por último, la disposición final segunda establece 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 remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, que se acompaña de certificado de autenticación señalado como documento nº 1, consta de los siguientes documentos:

- El proyecto de decreto y dos versiones anteriores.
- La Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Decreto, elaborada por la Dirección General de Comercio y Consumo con fecha 1 de febrero de 2022 y tres versiones anteriores suscritas el 4, 23 y 30 de noviembre de 2021, respectivamente.
- Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y Secretario General del Consejo de Gobierno, emitido el 8 de septiembre de 2021 y relativo al Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno en aquella fecha por el que se autoriza a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al mencionado proyecto de decreto.

- Memoria relativa al trámite de consulta pública del Proyecto de Decreto, suscrita por el viceconsejero de Economía el 27 de agosto de 2021.

- Resolución de 31 de agosto de 2021, de la directora general de Comercio y Consumo por la que se somete el Proyecto de Decreto al trámite de consulta pública en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid por un plazo de quince días hábiles.

- Orden de 5 de octubre de 2021, del Consejero de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento de elaboración del citado Proyecto de Decreto.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 14 de octubre de 2021 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

- Informes de impacto por razón de género y por razón de orientación sexual, e identidad y expresión de género, emitidos el 15 de octubre de 2021 por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

- Informe de impacto en la unidad de mercado y defensa de la competencia, elaborado el 8 de octubre de 2021 por la Dirección General de Política Económica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo

- Informe 47/2021, de 15 de octubre, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior sobre el proyecto de Decreto.

- Observaciones realizadas al proyecto de Decreto por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura el 21 de octubre de 2021

- Informes de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Administración Local y Digitalización, de Cultura, Turismo y Deporte, de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de Familia, Juventud y Política Social, de Presidencia, Justicia e Interior, de Sanidad y de Transportes e Infraestructuras, remitidas entre los días 17 y 21 de octubre de 2021, en las que manifiestan su voluntad de no formular observaciones al proyecto de Decreto.

- Resolución de 5 de noviembre de 2021, de la Dirección General de Comercio y Consumo por la que se somete el Proyecto de Decreto al trámite de audiencia e información pública por un plazo de siete días hábiles.

- Informe de legalidad, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 29 de noviembre de 2021.

- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 31 de enero de 2022.

- Certificado del Consejo de Gobierno de 9 de febrero de 2022 relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

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 Economía, Hacienda y Empleo, 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”*.

Como apunta la STC 18/1982, de 4 de mayo, 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”*.

En este sentido, el proyecto normativo sometido a este dictamen viene a desarrollar la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid, habilitando su disposición final primera para ello al Consejo de Gobierno.

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, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado, entre otras ocasiones en el Dictamen 487/18, de 15 de noviembre, que el plazo de urgencia previsto en el 10/28 artículo 23.2 ROFJCA, y ahora recogido en el artículo 11 del Decreto 52/2021, debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC):

“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento

ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.

Esta Comisión Jurídica Asesora ya ha destacado en los dictámenes 387/16, de 6 de septiembre, 89/17, de 23 de febrero y 253/17, de 19 de junio, entre otros, que *“la urgencia prevista en el artículo 23.2 del ROFCJA es de carácter objetivo y ha de ser invocada con carácter excepcional, pues la garantía de la legalidad y el acierto de la decisión administrativa a la que contribuye este órgano consultivo precisa de un análisis sosegado y reposado, especialmente cuando se trata, como en este caso, de normas jurídicas”*. Advertencia tomada de una doctrina reiterada del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid sobre las solicitudes de dictamen con carácter urgente y que sintetiza el Dictamen 233/2015, de 6 de junio que reproduce, a su vez, un Dictamen del Consejo de Estado 779/2009, de 21 de mayo que declara: *“Es importante elevar al gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia –si no necesidad- de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia”*.

La tramitación urgente, con carácter general, debe acordarse al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la MAIN, por el consejero competente cuando concurren circunstancias extraordinarias que exijan la aprobación urgente de la norma.

La declaración de urgencia, por otro lado, ha de estar motivada, sin que valga la genérica afirmación de la existencia de razones de urgencia. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de febrero de 2008 (recurso núm. 5608/2004) que exige que la urgencia esté debidamente motivada y con una explicación razonable y razonada.

Asimismo, como exige expresamente el artículo 11 del Decreto 52/2021 las circunstancias que motiven la urgencia no solo deben ser extraordinarias, sino que, además, no hubieran podido preverse con anterioridad.

Se trata, por tanto, de una medida justificada, excepcional y sobrevenida que, en el proyecto que nos ocupa, se adoptó por Orden de 5 de octubre de 2021, del titular de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en los siguientes términos: *“se han producido diversas circunstancias ajenas a la Comunidad de Madrid, como ha sido la crisis sanitaria provocada por el COVID-19, que han tenido su impacto temporal en el inicio y desarrollo del procedimiento de elaboración normativa. A lo que ha venido a añadirse una nueva eventualidad que, al corresponder al ámbito de decisión ministerial, tampoco se ha podido prever, como es la convocatoria, por el Ministerio de la Conferencia Sectorial de Comercio, a celebrar el 30 de septiembre de 2021. En esta sesión se ha sometido al acuerdo de las Comunidades Autónomas la apertura del proceso electoral para la renovación de los órganos de gobierno de las Cámaras, a partir del 7 de octubre de 2021”*.

Considerando que la Ley 2/2014, que es objeto de desarrollo entró en vigor el 27 de diciembre de 2014 y que el artículo 18.1 de la Ley 4/2014, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, fija la celebración de los procesos electorales cada cuatro años, una adecuada planificación normativa hubiera permitido una elaboración más meditada sin necesidad de la urgencia declarada ante la inminente apertura del proceso electoral que, de acuerdo con el artículo 1.2 de la Orden ICT/1074/2021, de 30 de septiembre del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo -dictada al amparo del artículo 18.1 de la Ley 4/2014-, quedó finalmente abierto el 7 de octubre de 2021 y finalizará el 15 de noviembre de 2023.

En todo caso, el presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo urgente establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA.

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre el proyecto de decreto.

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

El proyecto de decreto desarrolla la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por lo que nos encontramos en presencia de materia relativa a Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales.

El artículo 149.1. 13.^a de la Constitución Española le atribuye competencias en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y el artículo 149.1. 18.^a de la Constitución Española le atribuye competencias en materia de legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que serán de aplicación general por todas ellas.

Con base en esos títulos competenciales, el Estado aprobó la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (en adelante “Ley 4/2014, de 1 de abril”).

Esa Ley tuvo su desarrollo en el Real Decreto 669/2015, de 17 de julio, por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, recogiendo con carácter básico los artículos 22.3 y 4, 28.3 y 29 y las disposiciones adicionales primera y segunda

Por su parte, el artículo 27.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, establece:

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias:

Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales”.

El Tribunal Constitucional en la sentencia 39/2014, de 11 de marzo, con referencia a otras sentencias anteriores del mismo Tribunal, se ha pronunciado reiteradamente en relación con el concepto de legislación básica y su finalidad:

«Esta doble vertiente de lo básico ha sido objeto de especial atención desde el pronunciamiento de la STC 69/1988, de 19 de abril, en cuyo fundamento jurídico 5 se hace hincapié en que la esfera material de lo básico responde al propósito de evitar “que puedan dejarse sin contenido o constitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas”, en tanto que con la vertiente formal se trata de “velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura”».

En cuanto a la competencia de las Comunidades Autónomas para dictar normas de ejecución y desarrollo de la legislación básica estatal, recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 271/2015, de 17 de diciembre, en su fundamento jurídico 5, recogiendo doctrina

consolidada que: *“el Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988), fundamento jurídico 3; 225/1993, fundamento jurídico 3, y 197/1996, fundamento jurídico 5), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Tales políticas propias deben ser posibles, estableciendo las Comunidades Autónomas “los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses”*

De acuerdo a esta distribución competencial, se aprobó en la Comunidad de Madrid la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid (en adelante, “Ley 2/2014”), adecuándose con ella a la legislación básica estatal recogida en la citada Ley 4/2014.

Por tanto, ninguna duda ofrece el título competencial de la Comunidad de Madrid para dictar el decreto proyectado de desarrollo de la Ley 2/2014.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983). A esa atribución competencial general cabe añadir la habilitación específica prevista

en la Disposición final primera de la Ley 2/2014, que faculta a aquel órgano para dictar las disposiciones reglamentarias precisas para el desarrollo y aplicación de esa Ley

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, 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 para la elaboración de normas reglamentarias carecía de una regulación completa en la administración de la Comunidad de Madrid hasta el recientemente aprobado Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021). De conformidad con la disposición transitoria única del citado decreto, *“los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*. Así, habiéndose iniciado la tramitación del proyecto normativo que nos ocupa con posterioridad a la entrada en vigor del citado Decreto 52/2021, debemos atender a lo dispuesto en el mismo.

1.- Por lo que se refiere a los trámites, el artículo 3 del Decreto 52/2021 prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo, que deberá ser publicado en el Portal de Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la MAIN.

En el Plan Normativo aprobado por Acuerdo de 10 de noviembre de 2021 no está incluido el proyecto de decreto que nos ocupa, pese a

que la directora general de Comercio y Consumo señala en la MAIN que propuso su inclusión sin que le consten las razones para esa ausencia.

Tampoco consta que se recogiese en el último Plan Anual Normativo para 2020, aprobado al amparo de los antes aplicables artículos 132 de la LPAC y 25 de la Ley del Gobierno.

La falta de inclusión en la programación normativa no constituye vicio invalidante sin perjuicio de ser exigible una mejor planificación. En todo caso, su necesidad viene justificada en la MAIN, como determina el artículo 3.3 del Decreto 52/2021.

Respecto a la evaluación ex post, el apartado 3 del artículo 3 del Decreto 52/2021, lo deja a criterio de la consejería promotora que, en el presente caso, indica en la MAIN la falta de sometimiento a ese análisis posterior dada la naturaleza y contenido de la norma proyectada.

2.- Igualmente el artículo 133.1 de la LPAC establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 5 del Decreto 52/2021, y artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

La MAIN justifica la ausencia de este trámite al haberse declarado la tramitación urgente de la norma, tal y como prevé el artículo 11 b) del Decreto 52/2021, en relación con el artículo 27.2 b) de la Ley 50 /1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, y ello sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia e información públicas en un plazo de siete días hábiles.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en virtud del Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid. En concreto, el artículo 23, apartado ñ), del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, atribuye a su Dirección General de Comercio y Consumo el ejercicio de la tutela administrativa en materia de cámaras oficiales de comercio, industria y servicios en la Comunidad de Madrid.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se ha elaborado la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en tanto que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o significativos. El expediente remitido a esta Comisión incluye la última Memoria fechada el 1 de febrero de 2022, y tres versiones anteriores.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realizan un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria explica que por su objeto carece de impacto en la actividad económica. Por otra parte, el artículo 7.3 c) del Decreto 52/2021 en concordancia con el artículo 26.3.d) y f) de la Ley del Gobierno, exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y

la competitividad, así como la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste. A este respecto la Memoria precisa que carece de impacto sobre la unidad de mercado, la competencia y afirma también que la norma no plantea la creación de nuevas cargas administrativas. En tal sentido se pronuncia la Dirección General de Política Económica en su informe de 8 de octubre de 2021.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y 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 10^a 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. Así, indica que el proyecto normativo, como refleja la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en su informe, no genera impacto en ese ámbito.

Figura también incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Sobre el impacto por razón de género la Memoria, conforme a lo expuesto en el por la Dirección General de Igualdad en su informe de 15 de octubre de 2021, afirma que aprecia un impacto nulo por razón de género.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. 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 no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación. 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, de aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

5.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 279/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, con el contenido anteriormente expuesto.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

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 un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 31 de enero de 2022, formulando diversas observaciones de carácter no esencial, algunas de las cuales han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, se ha incorporado la consideración esencial relativa a la inclusión del voto electrónico.

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, se ha recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías que han remitido escritos en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, a excepción de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad que realiza observaciones de carácter formal.

El artículo 8 del Decreto 52/2021 señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento en fecha 29 de noviembre de 2022.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública. El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de quince días hábiles, el cual podrá reducirse hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones excepcionales de interés público

debidamente motivadas lo justifiquen, así como cuando se aplique la tramitación urgente

Consta en el expediente que, por Resolución de 5 de noviembre de 2021, de la directora general de Economía y Consumo, se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 7 días, sin que consten alegaciones.

Sin perjuicio de consulta e información pública, el artículo 132 LPA, prevé que también pueda recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos pudieran verse afectados por la norma, lo que hubiera sido conveniente cumplimentar en ese caso dando audiencia concreta a las organizaciones más representativas y, principalmente, a la propia Cámara de Comercio e Industria de Madrid

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Expuestas estas premisas, procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico sin que corresponda a este órgano consultivo hacer valoraciones de oportunidad o conveniencia.

La denominación de la norma debe ser clara y concisa, y exponer de manera precisa la materia objeto de regulación. A este respecto, si ponemos en relación el proyecto normativo con la Ley 2/2014 que desarrolla, se aprecia que el decreto proyectado no agota todos los aspectos del contenido material de la Ley, centrándose principalmente en el régimen electoral y, en menor medida, en los

regímenes económico y jurídico, pero carece de regulación alguna sobre las funciones u organización de la Cámara de Comercio, materias relevantes que podrían ser objeto de desarrollo reglamentario.

No obstante, la amplitud de las materias a desarrollar hace conveniente el título general que se recoge, a fin de evitar denominaciones excesivamente extensas y descriptivas, y así lo señaló el Consejo de Estado en su Dictamen 484/2015, sobre *“Proyecto de real decreto por el que se desarrolla la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación en los aspectos organizativos, electorales y de régimen jurídico y económico”*

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12, del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que cabe aplicar con carácter orientativo y de homologación de criterios. En efecto la parte expositiva, una vez acogidas las consideraciones realizadas por la Abogacía General, recoge adecuadamente el contenido de la disposición y su objetivo y finalidad, las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como los trámites esenciales seguidos para su aprobación. De igual modo recoge la adecuación de la norma a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC.

No obstante, la referencia a la necesidad de disponer de un régimen electoral que posibilite *“la próxima convocatoria de elecciones”*, sin dejar de ser cierta, parece limitar la justificación de lo que constituye la mayor parte del contenido del decreto proyectado a un hecho puntual y concreto, cuando la regulación del régimen

electoral tiene una proyección de futuro para todos los procesos electorales que se celebren, y ello a diferencia de la Orden 27 de septiembre de 2017, que solo regulaba el primer proceso electoral que tuviera lugar tras entrada en vigor de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre.

Respecto a la tramitación, debe reseñarse que solo deben indicarse los trámites más relevantes.

Por otra parte, la formula promulgatoria final ya establece que se aprueba oído/de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora, por lo que resulta superfluo e inadecuado recogerlo en la tramitación previa.

En lo que respecta a la formula promulgatoria, cabe recordar que las citadas directrices no consideran necesaria la mención al artículo 21 de la Ley 1/1983.

La parte dispositiva, como se recoge en los antecedentes expuestos, consta de 58 artículos, divididos en cuatro capítulos y, en su caso, en secciones, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El capítulo I, dedicado al objeto y ámbito territorial, dispone de dos artículos.

El artículo 1 dispone que el objeto del decreto es el desarrollo de la Ley 2/2014. Sin embargo, como expusimos al tratar el título de la norma, esta no comprende el desarrollo de todos los aspectos de la Ley, dejando al margen aspectos de relevancia como la organización o las funciones. Por ello, debería consignarse que el desarrollo se refiere al régimen electoral, así como el régimen jurídico y económico.

El artículo 2 regula la forma de creación y supresión de las delegaciones territoriales en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 2/2014.

El capítulo II está dedicado al régimen electoral, constituyendo la parte más amplia y detallada del decreto proyectado, y viene a recoger en esencia lo dispuesto en la Orden de 27 de septiembre de 2017 que, como se ha explicado antes, se dictó por la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda para regular el primer proceso electoral en la Cámara tras la aprobación de la Ley 2/2014, al amparo de su disposición transitoria segunda, apartado 2. A este respecto cabe recordar que el contenido de esa Orden ya fue analizado por esta Comisión, en su Dictamen 379/17, de 21 de septiembre.

Este capítulo segundo se subdivide en ocho secciones.

La sección 1ª, dedicada al censo electoral se limita establecer en sus artículos 3 y 4 el plan de medios de difusión del censo electoral y su exposición pública durante quince días. Por su parte, el artículo 5 establece el régimen de las reclamaciones y recursos al censo electoral de acuerdo con lo previsto en el artículo 37 de la Ley 2/2014, disponiendo el artículo 6 la convocatoria de elecciones tras la resolución de los recursos contra los acuerdos relativos al censo.

La sección 2ª relativo a la Junta Electoral, comprende los artículos 7 a 9 en los que se establecen el plazo para la constitución de la Junta Electoral, el procedimiento para la elección de los representantes de los electores en la misma, precisan algunos aspectos de su funcionamiento y la duración del mandato, de conformidad con las previsiones del artículo 23 de la Ley 2/2014 de 16 de diciembre y con remisión a lo dispuesto en los artículos 15 y siguientes de la LRJSP.

Los artículos 10 a 12 conforman la sección 3ª, y contiene las disposiciones comunes a los candidatos, que sólo podrán serlo por una de las tres vías previstas en el artículo 9 de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, que refleja la composición del pleno con expresión al número de vocales de cada vía, así como sus requisitos y acreditación. A este respecto, solo cabría considerar la conveniencia de especificar en la acreditación exigida en el artículo 12.1a), que la antigüedad en el ejercicio de la actividad sea de un mínimo de dos años y en la Comunidad de Madrid, tal y como establece el artículo 20.1 d) de la Ley 2/2014.

La sección 4ª, que comprende los artículos 13 a 39 está dedicado a la elección de los vocales elegidos por sufragio. En ellos se detalla la forma, plazo y exposición de candidaturas, la subsanación de errores, la proclamación de candidatos, la campaña electoral, el voto por correo, y se ha incluido en la versión definitiva del proyecto, recogiendo la consideración esencial acertadamente expuesta por la Abogacía General, el voto por medios electrónicos, que constituye una opción prevista el artículo 29.1 del Decreto 669/2015, con el carácter de norma básica, aplicable a todas las Administraciones públicas de acuerdo con su artículo 1.3 y disposición final primera.

Respecto al voto por correo debe advertirse que también el Real Decreto 669/2015 recoge con carácter básico el artículo 28.3 en el que se dispone: *“La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos deberá desarrollar las funciones que le corresponden como prestadora del servicio postal universal.*

Podrán establecerse otros mecanismos de colaboración con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos en el proceso, en el marco de un convenio de colaboración que a tal efecto se suscriba con el Ministerio de Economía y Competitividad y al que podrán adherirse las Cámaras y las administraciones tutelantes”.

A este respecto, el Consejo de Estado en sus dictámenes n° 1.021/2007 y 484/2015, de 25 de junio, *ha señalado: “esta previsión no merece reproche alguno, siempre y cuando no se pretenda con ella cercenar la capacidad de las Comunidades Autónomas de celebrar con la citada Sociedad Estatal convenios de colaboración en los términos que estimen oportunos (...) Una limitación de este tipo sólo puede venir impuesta por una norma con rango de ley.”*

Atendiendo a lo anterior, dado que no se hace mención alguna al medio a través del cual se hace el voto por correo, se entiende preciso hacer referencia a que el mismo se hará efectivo a través de las oficinas de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos.

Por lo demás, como ya expuso esta Comisión en el citado Dictamen 379/2017, el contenido de esta sección es similar al derogado Decreto 235/2000 y ajustadas a la LOREG, que resulta de aplicación supletoria; siendo posteriormente incorporadas a la Orden de 27 de septiembre de 2017, que el decreto proyectado viene a derogar.

La sección 5ª, comprensiva de los artículos 40 y 41, se ocupa de la elección de los vocales designados a propuesta de las organizaciones empresariales que viene a recoger lo dispuesto en los artículos 38 y 39 de la Orden de 27 de septiembre de 2017. La redacción del artículo 40.2, al decir que la consejería competente *“determinará las organizaciones que considere más representativas”*, parece otorgar una cierta discrecionalidad en esa valoración la representatividad, que contravendría lo previsto en el artículo 9 b) de la Ley 2/2014; por lo que entendemos que deberá, expresarse claramente que la consejería determinará las empresas más representativas de acuerdo con la legislación vigente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En relación con la sección 6ª, que incluye el 42 como único artículo, se ha acogido correctamente la consideración hecha por la Abogacía General sobre el periodo que debe considerarse para determinar las aportaciones voluntarias de las empresas. No obstante, en el apartado 3, letra d), se introduce como criterio para la designación de vocales en representación de las empresas de mayor aportación voluntaria *“la proyección exterior o potencial internacionalizador”*. Si bien este criterio puede ser loable, no tiene acomodo en el artículo 9.1 c) de la Ley 2/2014, que circunscribe la designación a las empresas que realicen mayor aportación voluntaria, cuya interpretación podría admitir los otros criterios que atienden a sectores de actividad o las dimensiones de las empresas, pero la proyección internacional implica una valoración ajena a la aportación económica que se realice.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Los artículos 43 a 49, que configuran la sección 7ª, relativa a la toma de posesión de los vocales no precisa de ninguna consideración, sin perjuicio de la conveniencia de revisar la redacción del apartado 3 del artículo 44 eliminando incisos innecesarios en una norma como *“para facilitar la más correcta información”* o *“según las practicas mercantil habituales”*, siendo suficiente indicar que en el ejercicio de sus funciones los vocales utilizaran junto a la razón social del titular, la mención del representante.

Los artículos 48 y 49 de la sección 8ª, que lleva por título *“La sesión constitutiva del Pleno. Elección del Presidente y Comité Ejecutivo”*, no precisan de ninguna consideración.

El capítulo III se ocupa del régimen económico y presupuestario y comprende los artículos: 50, sobre presupuestos ordinarios; 51, sobre presupuestos extraordinarios; 52 sobre liquidaciones y fiscalización; 53 sobre controles presupuestarios, y 54, sobre

operaciones especiales. Una vez acogidas las observaciones que se han hecho a lo largo de la tramitación del proyecto, el régimen económico y presupuestario se acomoda a lo establecido en los artículos 27 a 30 de la Ley 2/2014, teniendo en esencia el mismo contenido que el Real Decreto 669/2015, que acogió las consideraciones que se hicieron al mismo por el Consejo de Estado en su Dictamen 484/2015.

El articulado del proyecto concluye con el capítulo IV, comprensivo de los artículos 55 a 58, que abordan el régimen jurídico y, en concreto, la participación en entidades y convenios de colaboración, las normas de procedimiento y publicidad de actuaciones, la composición y funciones de la Comisión Gestora y el régimen de incompatibilidades de los cargos de la Cámara. Ninguna de esas previsiones normativas merece reproche u observación alguna.

La disposición derogatoria deroga expresamente las tres disposiciones que han venido regulando la Cámara de Comercio, Industria y Servicios de Madrid, precedida de una cláusula derogatoria genérica que, de acuerdo con la directriz 41, se puede entender innecesaria.

La primera de las disposiciones finales contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en materia de Economía dicte las instrucciones necesarias para el desarrollo y ejecución. Sin embargo, cabe señalar que las instrucciones no tienen carácter normativo, su objeto es dirigir las actividades de los órganos jerárquicamente dependientes, según explicita al artículo 6 de la LRJAP. Por tanto, lo que procedería, en su caso, es la habilitación para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en el proyecto, lo que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre,

del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma proyectada el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, lo que es conforme con la directriz 42.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005).

La división del proyecto del decreto en capítulos y secciones resulta adecuada para una mejor sistemática de la norma y, sin perjuicio de las observaciones formales ya realizadas el texto, se ajusta a las directrices de técnica normativa.

No obstante, conviene revisar el uso de mayúsculas y minúsculas en el texto. Teniendo en consideración que, de conformidad con las normas de la Real Academia Española, los nombres de los cargos (consejero, secretario general...) deben escribirse con minúscula; por el contrario, los órganos y entidades, así como las materias sobre las que recae su competencia, deben iniciarse con mayúscula.

La referencia al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid que se contiene en la disposición final segunda, de acuerdo con la directriz 43, debe ir entrecomillada.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, y las dos consideraciones esenciales, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se desarrolla la ley 2/2014, de 16 de diciembre, por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid.

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

Madrid, a 22 de febrero de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 110/22

Excmo. Sr. Consejero de Economía, Hacienda y Empleo

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid