

A.G.- 75/2022

S.G.C.- 150/2022 S.J.- 161/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con un **Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 53/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los Premios Taurinos de la Feria de San Isidro de la Plaza de Toros de Las Ventas.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, letra a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - Con fecha 13 de julio de 2022, ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe, a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

-Proyecto de Decreto.

-Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, de fecha 8 de julio de 2022, elaborada por la Dirección-Gerencia del Centro de Asuntos Taurinos.

-Informe 38/2022, de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 19 de mayo de 2022.

-Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de 17 de mayo de 2022.

-Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 17 de mayo de 2022, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-.

-Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Política social-, relativo al impacto de la norma proyectada sobre la familia, la infancia y la adolescencia, de fecha 13 de mayo de 2022.

-Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en las fechas que se señalan a continuación, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al texto del Proyecto:

- ✓ Administración Local y Digitalización, de 23 de mayo de 2022.
- ✓ Cultura, Turismo y Deporte, de 12 de mayo de 2022.
- ✓ Economía, Hacienda y Empleo, de 19 de mayo de 2022.
- ✓ Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de 12 de mayo de 2022.
- ✓ Familia, Juventud y Política Social, de 24 de mayo de 2022.
- ✓ Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 23 de mayo de 2022.
- ✓ Sanidad, de 20 de mayo de 2022.
- ✓ Transportes e Infraestructuras, de 20 de mayo de 2022.

-Resolución de la Dirección-Gerencia del Centro de Asuntos Taurinos -Consejería de Presidencia, Justicia e Interior- de 7 de junio de 2022, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 7 11 de junio de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Decreto proyectado tiene por objeto la modificación del Decreto 53/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los Premios Taurinos de la Feria de San Isidro de la Plaza de Toros de Las Ventas (en adelante, Decreto 53/2016).

Dicha modificación viene motivada, según se indica, en la Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo y en la parte expositiva, por la voluntad de que el Ayuntamiento de Madrid participe en la entrega de los premios a la corrida más completa en presentación y bravura y al toro más bravo, y por la voluntad de incorporar la presencia paritaria de los representantes del Ayuntamiento de Madrid en el jurado encargado de la propuesta y del fallo de los premios.

Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por un artículo y una Disposición Final.

Segunda. - Marco competencial y cobertura legal.

A efectos de examinar la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar la norma proyectada, cabe recordar que el *ius honorandi* se presenta, en principio, como una facultad inherente a todo grupo social organizado y jurídicamente reconocido, puesto que el mérito honroso de una persona y la honra que, en consecuencia, ha de tributársele se aprecian y establecen, respectivamente, por el mismo grupo social.

Puede así afirmarse, que toda entidad social legalmente reconocida puede conferir honores y distinciones en sus respectivos ámbitos o círculos de actuación tanto públicos como privados, siempre que la regulación que de los mismos establezca no contradiga otra de nivel superior ni induzca a confusión con los honores que a dicho nivel superior corresponde otorgar, principio éste que, junto con el de que *“nadie puede honrarse a sí mismo”* -puesto que el honor debe ser siempre conferido desde un círculo atributivo superior- deben ser considerados centrales en la dinámica del Derecho Honorífico.

La creación de premios forma parte de la denominada *“actividad administrativa de fomento”*. Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1997, dicha actividad se viene definiendo como *“la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen en alguna medida necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar la coacción ni crear servicios públicos”*. Con los premios se trata precisamente de estimular a los particulares para la realización de actividades que se estiman de utilidad pública y distinguir a aquellos que mejor se hayan empeñado en las mismas.

Asimismo, como también fue señalado en los Dictámenes de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 30 de octubre de 2012 y de 14 de enero de 2014, los premios se vienen clasificando tradicionalmente en premio-subvención (tiene un contenido económico relevante y está sujeto a la normativa de subvenciones), premio-honorífico (carece de contenido económico y persigue el enaltecimiento del interesado por haber realizado alguna conducta que redunde en beneficio de la comunidad) y premio-jurídico (además de un contenido honorífico o económico, otorga algún otro derecho o el establecimiento de una determinada relación jurídica).

El *ius honorandi* es, pues, una potestad que hay que entender inherente a la personalidad jurídico-pública de la Administración. Concretamente, en el ámbito autonómico, el *ius honorandi*, en su proyección *ad intra*, -es decir, en todo lo que se

refiera a los honores, distinciones, precedencias y tratamientos de sus propias autoridades, órganos e instituciones-, resulta amparado por la competencia autonómica en materia de auto organización (art. 148, apartado 1, regla 1ª de la Constitución Española), mientras que en su proyección *ad extra*, -es decir, cuando tales honores y distinciones se refieren a la ciudadanía-, hay que distinguir si los honores versan o no sobre actividades ligadas a sectores en los que la Comunidad ostenta competencias específicas.

Si se trata de honores y distinciones sectoriales, es decir, ligados a méritos contraídos en el seno de sectores sociales en los que la Comunidad Autónoma ostente competencias específicas, son los títulos competenciales concretos que amparen la acción autonómica en esas materias, los que ampararán también la acción honorífica respectiva, por la sencilla razón de que, si estatutariamente se habilita a la Comunidad Autónoma en una materia, hay que entender que esa habilitación no sólo se refiere a las actuaciones clásicas de policía y servicio público, sino también a la de fomento, la cual se realiza mediante la forma prototípica de las subvenciones, pero también mediante la concesión de honores y distinciones.

A la vista de lo expuesto, cabe afirmar que la competencia para crear distinciones viene indefectiblemente ligada a la competencia sobre la materia a que dichas distinciones se refieren.

En nuestro caso, se hace preciso determinar las competencias que ostenta la Comunidad de Madrid en materia de cultura y de espectáculos públicos, por ser estos los ámbitos sobre los que incide el Decreto cuya modificación se pretende.

En lo que atañe a la competencia en materia de cultura, el artículo 46 de la Constitución Española establece que *“los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio”*.

El artículo 149, apartado 1, regla 28ª, confiere al Estado competencia en materia de *“defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”*.

Por su parte, el apartado 2, del mismo precepto dispone que *“sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”*.

Por su parte, el artículo 148, apartado 1, regla 17ª, confiere a las Comunidades Autónomas competencia en materia de *“fomento de la cultura”*.

El artículo 26, apartados 1.1.19 y 1.1.20 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, Estatuto de Autonomía), atribuye a la Comunidad de Madrid competencia exclusiva en materia de *“patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación”* y en materia de *“fomento de la cultura”*.

De los preceptos transcritos se desprende que la Comunidad de Madrid ostenta competencias legislativas y de ejecución en la materia descrita –patrimonio artístico y fomento de la cultura–, con respeto a las competencias reservadas constitucionalmente al Estado.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 179/2013, de 21 de octubre establece:

“Existe, pues, una concurrencia no excluyente de competencias estatales y autonómicas en materia de cultura (STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 2) pues, como concluimos en la STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6, la lectura del art. 149.2 CE y una reflexión sobre la vida cultural, lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e

institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas'. En este sentido «más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente. Que en materia cultural es destacada la acción autonómica es algo inherente a la Comunidad (art. 2 CE). Que a su vez al Estado compete también una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias, es algo que está en la línea de la proclamación que se hace en el indicado precepto constitucional» (el subrayado es nuestro).

En la misma línea, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional núm. 17/1991, de 31 de enero, declara:

“Como este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar (SSTC 49/1984, 157/1985 y 106/1987), «la cultura es algo de la competencia propia e institucional, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas...». «Esta es la razón a que obedece el art. 149.2 C.E. en el que después de reconocer la competencia autonómica se afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial»

(...) No cabe sin embargo extender la competencia estatal a ámbitos no queridos por el constituyente, por efecto de aquella incardinación general del patrimonio histórico artístico en el término cultural, pues por esta vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma. Existe en la materia que nos ocupa un título de atribución al Estado definido en el art. 149.1.28 C.E. al que se contrapone el que atribuye competencias a las Comunidades fundado en los Estatutos de Autonomía. De ahí que la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en cuanto al Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental haya de partir de aquel título estatal pero articulándolo con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia. El Estado ostenta, pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, y las Comunidades Autónomas recurrentes en lo restante, según sus respectivos Estatutos; sin que ello

implique que la eventual afectación de intereses generales o la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado en materia determinada no deban también tenerse presentes como límites que habrá que ponderar en cada caso concreto. (Así los títulos que resultan, v. gr. de los números 6 y 8 del art. 149.1.)” (el subrayado es nuestro).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el artículo 26, apartado 1.1.30 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Madrid competencia exclusiva en materia de “*espectáculos públicos*”.

En desarrollo de dicha previsión estatutaria, se dictó la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (en adelante, Ley 17/1997), así como el Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones, cuyo Anexo I incluye los espectáculos taurinos entre los espectáculos públicos.

Ahora bien, dicha competencia debe ser puesta en relación con la competencia en materia de cultura analizada *ut supra*, tal y como determina la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 1998 que señala:

“Sin desconocer, como dicho queda, la conexión existente entra la fiesta de los toros y el patrimonio cultural español, resulta sumamente dudoso que la competencia del Estado en materia de espectáculos taurinos abarque a más aspectos que aquellos mediante los que se persigue el sometimiento de su celebración a reglas técnicas y de arte uniformes que eviten su degradación o impidan que resulte desvirtuada en lo que podemos considerar sus aspectos esenciales. No parece que la competencia estatal pueda referirse a materias que, aun afectando a ésta, poco tienen que ver con la regulación de aspectos no esenciales a la fiesta taurina, como son los relacionados con su celebración en plazas no estables o su relación con espectáculos tradicionales de índole popular. La propia L 10/1991, que, aun siendo posterior a la producción de los hechos que dan lugar a este proceso, puede servir de pauta interpretativa, como aceptan las partes, admite en su exposición de motivos una conexión de la fiesta taurina con la materia cultural, pero la relaciona con la competencia de fomento de la cultura (art. 149.2 CE), que por sus

propias características se desenvuelve en un marco de concurrencia con las Comunidades Autónomas”.

Con base en lo expuesto, puede afirmarse que la Comunidad de Madrid ostenta competencia en materia de cultura y de espectáculos taurinos.

Sentado cuanto antecede, para determinar la competencia específica que se ejercita, es preciso analizar la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural, en cuyo artículo 1, se define la Tauromaquia como *“el conjunto de conocimientos y actividades artísticas, creativas y productivas, incluyendo la crianza y selección del toro de lidia, que confluyen en la corrida de toros moderna y el arte de lidiar, expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español. Por extensión, se entiende comprendida en el concepto de Tauromaquia toda manifestación artística y cultural vinculada a la misma”*.

Asimismo, la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid (en adelante, LPHCM), en el artículo 33, apartado 1, indica que el patrimonio cultural inmaterial *“comprende tanto tradiciones o expresiones vivas heredadas de nuestros antepasados como tradiciones orales, artes del espectáculo, usos sociales, rituales, actos festivos y conocimientos o prácticas vinculadas a la artesanía tradicional propias de su territorio”*.

En el apartado 3, del mismo precepto se prevé que las manifestaciones más significativas del patrimonio cultural inmaterial pueden ser declaradas Bien de Interés Cultural o de Interés Patrimonial en la categoría de Hecho Cultural.

Pues bien, la Fiesta de los Toros de la Comunidad de Madrid fue declarada Bien de Interés Cultural como Hecho Cultural, mediante Decreto 20/2011, de 7 de abril.

Por su parte, el artículo 34, apartado 1, de la LPHCM señala que *“la Comunidad de Madrid establecerá las medidas correspondientes para fomentar la conservación, investigación, documentación, recuperación, restauración y difusión del patrimonio*

histórico de la Comunidad de Madrid. Además, facilitará la realización de estas actividades por parte de otras Administraciones Públicas y de la iniciativa privada”.

Con base en la normativa expuesta, se puede afirmar que el Proyecto sometido a Informe contribuye al fomento y difusión del patrimonio cultural y, en particular, de la Fiesta de los Toros, mediante la concesión de premios.

Por otra parte, el Decreto 226/1995, de 17 de agosto, por el que se establece la dependencia orgánica y se definen la estructura y las funciones del Centro de Asuntos Taurinos de la Comunidad de Madrid, y se aprueban las normas de organización y funcionamiento, enumera en su artículo 2, entre las funciones del mismo las siguientes:

“(…) c) El fomento de la fiesta de los toros, con especial atención a las nuevas generaciones de toreros, mediante la organización, coordinación, dirección y gestión de la Escuela de Tauromaquia José Cubero Yiyo de la Comunidad de Madrid.

d) Promocionar la fiesta de los toros, en su dimensión social y cultural, como fiesta del pueblo, organizando cuantas actividades de todo tipo aconsejen este objetivo. En su vertiente histórica, cuidar, ordenar e incrementar el Museo Taurino de las Ventas.

e) Afrontar la problemática ganadero-taurina en colaboración con los organismos competentes de la Administración Autonómica, de otras Administraciones Públicas y con entidades docentes y de investigación ganadera.

f) Defender la fiesta de los toros, su pureza y permanencia, iniciando y secundando iniciativas de este orden de cualquier naturaleza y de acuerdo con su objeto social, promoviendo medidas en este sentido a las Administraciones Públicas asociaciones de profesionales del sector, así como con las asociaciones y peñas taurinas de aficionados a los toros.

g) Cualquier otra actividad o función relacionada con las anteriores que sirva para el fomento, promoción y defensa de la fiesta nacional. (...)” (el subrayado es nuestro).

A la vista de lo expuesto, cabe afirmar que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para dictar la norma proyectada.

Tercera- Naturaleza jurídica y rango normativo.

Examinado el texto remitido a esta Abogacía General, es claro que la norma proyectada tiene vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2012, señala:

“(...) la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente”.

Tal y como se exponía en el Dictamen de esta Abogacía General de 22 de abril de 2013, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. El Consejo de Estado español afirmaba ya desde su Dictamen de 16 de abril de 1943 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.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de marzo de 1992, ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la Ley de uno u otro modo: complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando. En concreto, nuestro Alto Tribunal, en la sentencia citada, ha sentado la siguiente doctrina: *“El Reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén enunciadas y puede aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos: el Reglamento puede ir más allá que ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”*. La misma doctrina se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002 y en la Sentencia de 24 de julio de 2003.

Hechas estas precisiones conceptuales, se puede afirmar que el Decreto proyectado no complementa ni desarrolla Ley alguna, por lo que procedería su clasificación como reglamento independiente.

En este sentido ya se ha pronunciado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su Dictamen de 10 de abril de 2013, relativo a un Proyecto de Decreto por el que se crean los premios *“Madrid Accesible de la Comunidad de Madrid”*. Criterio refrendado, entre otros, en posteriores Dictámenes de 27 de noviembre de 2014, de 17 de febrero de 2017 y de 26 de octubre de 2020, todos ellos referidos a proyectos normativos relativos a la creación de premios.

Determinado lo anterior, y como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de esta potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución.

En el caso de la Comunidad de Madrid, dicha competencia originaria corresponde al Consejo de Gobierno, tal como resulta del artículo 21, letra g) de la Ley

1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983), el cual dispone que le corresponde *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*.

En suma, el Consejo de Gobierno, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, tiene la posibilidad de introducir aquellas previsiones normativas que, sin estar expresamente recogidas en la Ley, sean necesarias para la mejor aplicación de ésta, explicitando y aclarando sus mandatos, con el único límite de no contradecir normas de rango legal.

En este sentido, el Dictamen de esta Abogacía General de 26 de abril de 2012 afirmaba lo siguiente:

“La titularidad de Derecho común de la potestad reglamentaria corresponde a los entes políticos primarios o territoriales y, dentro de ellos, en el nivel estatal, al Gobierno. En este sentido, el artículo 97 de la Constitución dispone que “el Gobierno...ejerce... la potestad reglamentaria”, extremo que aparece confirmado en el artículo 23.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a cuyo tenor “el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de acuerdo con la Constitución y las leyes”. La atribución de esta potestad se hace, pues, justamente a favor del Gobierno como órgano colegiado, no de ninguno de sus miembros en particular.

En el nivel regional, al Gobierno, Consejo de gobierno u órgano equivalente de cada una de las Comunidades Autónomas. El texto constitucional se limita a admitir abstractamente la atribución de dicha potestad: no sólo al asignarles autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137), sino al aludir expresamente al control, por la jurisdicción contencioso-administrativa, de la Administración de dichas Comunidades y de “sus normas reglamentarias” [art.153.c)]. Han sido los Estatutos de Autonomía (en trece de las diecisiete Comunidades Autónomas; en las cuatro restantes, a través de las

respectivas Leyes de Gobierno y Administración) las normas que han efectuado la atribución, global y en concreto, de la potestad reglamentaria.

En el nivel local, al Pleno de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales (...).

Cabe afirmar, por tanto, la suficiencia de competencia del Consejo de Gobierno para promulgar la norma proyectada.

Asimismo, la articulación del Proyecto mediante Decreto, es acorde con el rango de la norma cuya modificación se pretende y con lo establecido en el artículo 50, apartado 2, de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983), según el cual, *“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”*.

Cuarta. - Tramitación.

Visto que el Proyecto analizado goza de naturaleza reglamentaria, procede examinar si se ha seguido el procedimiento previsto legalmente para la elaboración de disposiciones de carácter general.

Al respecto, cabe significar que, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 52/2021).

Igualmente, debe tenerse en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través

de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

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

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

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

A la vista de la documentación remitida, se aprecia que se ha elaborado por la Dirección-Gerencia del Centro de Asuntos Taurinos una Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, fechada el 8 de julio de 2022, y cuyo contenido se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 52/2021.

No se incorporan, sin embargo, al expediente otras versiones anteriores de la citada Memoria, que permitan verificar cómo ha ido actualizándose su contenido con ocasión de la tramitación de la norma, por lo que sería deseable que se subsanara este extremo a fin de completar debidamente el expediente administrativo.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias, la actualización de la Memoria del análisis de impacto normativo permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

Constan los informes a que se refiere el artículo 7, apartado 3, letra c), del Decreto 52/2021. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social- y exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas; y el informe de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Asimismo, constan, en la documentación remitida a esta Abogacía General, el Informe 38/2022, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8, apartado 4, del Decreto 52/2021 y el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 8, apartado 5, del referido Decreto.

En aplicación del artículo 4, apartado 3, del Decreto 52/2021, el Proyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las restantes Consejerías que integran la Administración de la Comunidad de Madrid.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60, apartado 2, de la Ley 10/2019 y el artículo 9 del Decreto 52/2021, mediante Resolución de la Dirección-Gerencia del Centro de Asuntos Taurinos, de 7 de julio junio de 2022, se acordó la

apertura del trámite de audiencia e información públicas, por un plazo de quince días hábiles, sin que, según se indica en la Memoria ejecutiva se hayan presentado alegaciones.

Según se desprende de la Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, no se ha sustanciado el trámite de consulta pública recogido en el artículo 5 del Decreto 52/2021, en relación con lo dispuesto en el artículo 60, apartado 3, de la Ley 10/2019, al no tener el texto proyectado un impacto significativo en la actividad económica, no imponer obligaciones relevantes a los destinatarios y regular aspectos parciales de una materia.

Quinta. - Análisis del contenido.

Procede a continuación analizar el Proyecto de Decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 - en adelante, Directrices-.

Respecto al título, se ha identificado correctamente como “*Proyecto de decreto*”, si bien, el término “*decreto*” debería aparecer en mayúscula, de conformidad con la Directriz 6. También debería constar en mayúscula la referencia al Consejo de Gobierno.

La parte expositiva describe el contenido de la norma e indica su objeto y finalidad, las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como los trámites esenciales seguidos para su aprobación, por lo que cumple con el contenido que le es propio, en consonancia con lo previsto en las Directrices 12 y 13.

También se indica que el Decreto es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la

norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el subrayado es nuestro).

No obstante, la mención a los principios de buena regulación debiera ser completada con una referencia al principio de eficiencia que, en virtud del artículo 2, apartado 7, del Decreto 52/2021 implica que la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar en su aplicación la gestión de los recursos públicos.

Se sugiere, asimismo, incidir en la justificación del principio de transparencia, incluyendo una referencia a las circunstancias previstas en el artículo 2, apartado 6, del Decreto 52/2021. En todo caso, y en concreta referencia a la previsión del siguiente tenor: *“una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*, puede traerse a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos:

“Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, *“una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”*.

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código 30/63 Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia”.

Por razones sintácticas, deben revisarse las expresiones “*se encuentran las de promocionar la fiesta de los toros (...)*” (párrafo tercero) y “*entre dichas obligaciones se encuentran (...) las de adoptar las medidas*” (párrafo quinto).

En el párrafo sexto, el término “*Jurado*” debería aparecer en minúscula, de conformidad con lo establecido en el Apéndice V, letra a), de las Directrices que declara que “*el uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible*”. La misma apreciación es extensible al párrafo séptimo.

En el párrafo sexto, debe, asimismo, corregirse la puntuación “*idéntico al de los representantes de la Comunidad de Madrid.*”.

En el apartado séptimo, se sugiere que se precise la expresión “*se haga cargo de*”, a fin de clarificar el alcance de la participación del Ayuntamiento de Madrid en relación con los premios a la corrida más completa en presentación y bravura y al toro más bravo.

Debe revisarse el espacio establecido entre los párrafos octavo y noveno.

En cuanto a la **parte dispositiva**, cabe significar que consta de un único artículo, dedicado a modificar los artículos 2 y 6 del Decreto 53/2016.

En particular, el **apartado Uno** da nueva redacción al artículo 2 que, en su apartado 2, dispone que “*la entrega de los premios reconocidos en las modalidades a)*

y b) del apartado 1 anterior se realizará por parte de la Comunidad de Madrid, siendo competencia del Ayuntamiento de Madrid la entrega de los premios reconocidos en las modalidades c) y d) del mismo precepto".

La redacción proyectada, al atribuir al Ayuntamiento de Madrid la competencia para entregar los premios relativos a las modalidades de corrida más completa en presentación y bravura y de toro más bravo no parece garantizar el respeto a la autonomía local, al imponer al municipio una obligación específica en una materia en la que debiera gozar de un mayor margen de actuación, sobre todo, si se tiene en cuenta, que conforme a lo establecido en el artículo 25, apartado 2, letra m), de la Ley 7/1995 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, los municipios tienen reconocida como competencia propia la relativa al *"fomento de la cultura"*.

En este sentido, conviene recordar que, conforme a la Carta Europea de Autonomía Local, *"se entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales para regular y gestionar, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, una parte importante de los asuntos públicos"*.

Es cierto que el Convenio de 5 de noviembre de 2021, suscrito entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid para la promoción y protección de la Tauromaquia como patrimonio cultural (en adelante, Convenio de 5 de noviembre de 2021), prevé en su cláusula tercera, letra e), la obligación de la Comunidad de Madrid de *"adoptar las medidas necesarias para incorporar la presencia paritaria de representantes del Ayuntamiento de Madrid en el jurado de los Premios Taurinos de la Feria de San Isidro en la Plaza de Toros de Las Ventas, repartiéndose las distinciones honoríficas a entregar en las diferentes categorías de los premios de forma paritaria"*.

Asimismo, la cláusula quinta del indicado Convenio, incide en la misma obligación, al establecer en su apartado 1 cuanto sigue:

“A los efectos de recuperar la indicada presencia institucional del Ayuntamiento en los premios taurinos en la Feria de San Isidro, la Comunidad de Madrid se compromete a adoptar las medidas necesarias para incorporar la presencia paritaria de representantes del Ayuntamiento de Madrid en el jurado de los referidos premios, regulados en el Decreto 53/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los Premios Taurinos de la Feria de San Isidro en la Plaza de Toros de Las Ventas repartiéndose las distinciones honoríficas a entregar en las diferentes categorías de los premios de forma paritaria”.

Por tanto, a la vista del referido Convenio parece que en el momento actual es voluntad de ambas partes, y, entre ellas, del Ayuntamiento de Madrid, que se produzca un reparto de las distinciones honoríficas a entregar en la Feria de San Isidro entre ambas Administraciones.

No obstante, dada la vocación de permanencia de la norma proyectada, la redacción propuesta en la que se atribuye al Ayuntamiento de Madrid la competencia para entregar las modalidades de premios establecidas en el artículo 2, apartado 1, letras c) y d), no garantiza el respeto al principio de autonomía local, una vez finalizada la vigencia del Convenio o para el supuesto en que, en cualquier momento, el Ayuntamiento de Madrid decidiera cambiar su postura en esta cuestión.

Se hace necesaria, por tanto, una revisión de la redacción, de modo que en la misma se incluya una subordinación a la aceptación voluntaria del Ayuntamiento de Madrid, garantizando así el respeto a la voluntad del Ayuntamiento para participar en la entrega de determinadas modalidades de los premios.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

El **apartado Dos** da nueva redacción al artículo 6 del Decreto 53/2016.

En particular, se modifica la forma de designación de los vocales que componen el jurado para la propuesta y fallo de los premios, entre los que se incluyen los siguientes:

“1º Cinco vocales pertenecientes al consejo de administración del Centro de Asuntos Taurinos, nombrados, dos de ellos, a propuesta del presidente de dicho consejo, y los otros tres, a propuesta del Ayuntamiento de Madrid.

2º El Director-Gerente del Centro de Asuntos Taurinos.

3º Doce vocales de designación directa, siete por el Ayuntamiento de Madrid, y cinco, por el titular de la consejería de la Comunidad de Madrid competente en materia de asuntos taurinos, todos ellos elegidos entre personas con marcado carácter representativo y técnico de los distintos sectores de la fiesta, tales como asociaciones taurinas, profesionales taurinos y otros especializados en esta materia pertenecientes a las diversas artes.

c) Como secretario actuará, con voz pero sin voto, el Secretario del consejo de administración del Centro de Asuntos Taurinos”.

Como puede apreciarse, la nueva redacción permite que tres de los cinco vocales pertenecientes al Consejo de Administración del Centro de Asuntos Taurinos sean nombrados a propuesta del Ayuntamiento de Madrid. Asimismo, de los doce vocales de designación directa, siete serán designados a propuesta del Ayuntamiento de Madrid.

La posibilidad de que en los órganos colegiados de una Administración participen representantes de otras Administraciones Públicas se reconoce en el artículo 21, apartado 2, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, Ley 40/2015) -aplicable supletoriamente en el ámbito de la Comunidad de Madrid, ex Disposición Final decimocuarta, apartado 2, letra a), de la Ley 40/2015, en relación con el artículo 149, apartado 3, de la Constitución Española-, si bien se somete al cumplimiento de determinadas condiciones.

A este respecto, el artículo 21, apartado 2, de la Ley 40/2015 señala que *“en los órganos colegiados a los que se refiere el apartado anterior, podrá haber representantes de otras Administraciones Públicas, cuando éstas lo acepten voluntariamente, cuando*

un convenio así lo establezca o cuando una norma aplicable a las Administraciones afectadas lo determine” (el subrayado es nuestro).

En este momento, en virtud del Convenio de 5 de noviembre de 2021 suscrito entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, las partes pretenden, entre otros objetivos, *“la participación del Ayuntamiento de Madrid en el jurado de los Premios Taurinos de la Feria de San Isidro de la Plaza de Toros de las Ventas, adaptando para ello la normativa reguladora de los mismos”* (cláusula primera). En consonancia con lo anterior, la Comunidad de Madrid se obliga a *“adoptar las medidas necesarias para incorporar la presencia paritaria de representantes del Ayuntamiento de Madrid”* en el jurado de los Premios Taurinos de la Feria de San Isidro en la Plaza de Toros de Las Ventas (cláusulas tercera y quinta).

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el indicado Convenio tiene un determinado plazo de vigencia y que la voluntad del Ayuntamiento de Madrid sobre la participación en el jurado podría cambiar.

Por otra parte, no parece que una norma de la Comunidad de Madrid en materia de creación de premios taurinos, con vocación de permanencia, pueda imponer al Ayuntamiento de Madrid la designación de determinados miembros del jurado, por no tratarse de una norma que pueda afectar al ámbito de competencias del Ayuntamiento de Madrid, en consonancia con el principio de autonomía local expuesto *ut supra* y a la vista de las competencias que ostentan los municipios en materia de fomento de la cultura.

Por tal motivo, debe revisarse la redacción, de modo que en la misma se incluya una subordinación a la aceptación voluntaria del Ayuntamiento de Madrid, garantizando así el respeto a la voluntad del Ayuntamiento en lo que a la posible designación de los miembros del jurado se refiere.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Sin perjuicio de lo expuesto, urge advertir la generalidad de la expresión “*personas con marcado carácter representativo y técnico*” que utiliza el Proyecto en la redacción del artículo 6, apartado 2, letra b), punto 3º) del Decreto 53/2016, por lo que sería deseable que se concretase.

Asimismo, se aprecia que la referida redacción resulta poco precisa, puesto que, por un lado, se hace referencia a que una parte de los vocales deben ser designados entre “*personas con marcado carácter representativo y técnico*”, y por otra, se pone como ejemplo a las asociaciones taurinas que son personas jurídicas.

Cierta confusión genera, igualmente, la expresión “*especializados en esta materia pertenecientes a las diversas artes*”, así como el hecho de que se identifique a una parte de los vocales como “*vocales de designación directa*”, cuando el apartado 3, del artículo 6 establece que el nombramiento de todos los vocales se realizará por el titular de la Consejería competente en materia de asuntos taurinos.

Debe, por tanto, matizarse la redacción proyectada.

En cuanto a la **parte final**, la **Disposición Final única** se refiere a la entrada en vigor de la norma conforme a lo prescrito por la Directriz 43.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto examinado, siempre que sean atendidas las Consideraciones esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen y sin perjuicio de las observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma.

La Letrada-Jefe

Beatriz Álvarez Herranz

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR. -**