

Dictamen nº: **104/17**
Consulta: **Consejero de Educación, Juventud y Deporte**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **09.03.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 9 de marzo de 2017, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Educación, Juventud y Deporte, al amparo del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 7 de febrero de 2017 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Educación, Juventud y Deporte, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 45/17, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, 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 9 de marzo de 2017.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

La finalidad de la norma es, según explicita la parte dispositiva, dar cumplimiento al mandato contenido en la Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (en adelante, Ley 9/2015), cuyo artículo 28 crea el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid y remite al posterior desarrollo reglamentario la regulación de las funciones y organización interna de ese Consejo, constituido como *“órgano de deliberación, consulta y participación de los jóvenes madrileños”*.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, a modo de preámbulo, un artículo único aprobatorio del reglamento y una parte final integrada por una disposición transitoria única relativa a *“la puesta en marcha del primer Consejo de la Juventud”*, una disposición derogatoria única para dejar sin efecto el Decreto 64/2003, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid y tres disposiciones finales en las que se contiene la referencia al derecho supletorio, la habilitación para el desarrollo normativo, el plazo para la aprobación del Reglamento de Régimen Interior del Consejo y la entrada en vigor de la norma. A continuación de la parte final se inserta el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, que consta de 36 artículos sistematizados en cuatro títulos, con el siguiente contenido:

El título Preliminar bajo la rúbrica de *“Disposiciones generales”* contiene 8 artículos en los que se contemplan, el objeto del reglamento

(artículo 1), la naturaleza (artículo 2), fines (artículo 3), funciones (artículo 4), régimen jurídico (artículo 5), sede (artículo 6), adscripción de medios (artículo 7) y confidencialidad y protección de datos (artículo 8) del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

El título I, relativo a la *“Organización del Consejo de la Juventud”* se compone de 3 capítulos con un total de 12 artículos agrupados de la siguiente manera: capítulo I, con el título *“Ordenación del Consejo”* regula los vocales del Pleno (artículo 9), ámbitos de representación y número de vocales (artículo 10), colaboradores del Consejo (artículo 11), procedimiento de selección para obtener vocales en el Pleno (artículo 12) y designación de los vocales representantes de las Consejerías (artículo 13). El capítulo II, *“de los vocales”*, regula la adquisición de la condición de vocal (artículo 14), causas de pérdida de dicha condición (artículo 15), procedimiento de pérdida de la condición de vocal por incumplimiento del Reglamento o desobediencia (artículo 16) y duración, mandato y renovación del Consejo (artículo 17). El capítulo III referido a la figura del colaborador se compone de tres artículos: adquisición de la condición de colaborador (artículo 18); derechos y deberes de los colaboradores (artículo 19) y pérdida de la condición de colaborador (artículo 20).

El título II se refiere al *“régimen de funcionamiento”*. Compuesto por tres capítulos y 15 artículos se estructura de la siguiente manera. El capítulo I, denominado *“estructura organizativa”* regula la estructura del Consejo de la Juventud (artículo 21), la organización del Pleno (artículo 22) y la organización de la Comisión Permanente y de los Grupos de Trabajo (artículo 23). El capítulo II bajo la rúbrica *“competencias”* regula las competencias del presidente (artículo 24), del vicepresidente (artículo 25), del secretario (artículo 26), del Pleno (artículo 27), de la Comisión Permanente (artículo 28) y de los Grupos de Trabajo (artículo 29). Por último, el capítulo III relativo al funcionamiento regula el *“funcionamiento del Pleno”* en su artículo 30, *“adopción de acuerdos por el Pleno”* (artículo

31), funcionamiento de la Comisión Permanente (artículo 32), adopción de acuerdos por la Comisión Permanente (artículo 33), funcionamiento de los Grupos de Trabajo (artículo 34) y adopción de acuerdos de los Grupos de Trabajo (artículo 35).

El título III, compuesto por dos artículos, se denomina “*Derechos y deberes de los vocales*”. El artículo 36 regula los derechos de los vocales y el artículo 37 los deberes de los vocales.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1.- Certificado del secretario del Consejo de Gobierno relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (Documento nº 1).

2.- Texto del proyecto de Decreto (Documento nº 2).

3.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 23 de enero de 2017 (Documento nº 3).

4.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 6 de octubre de 2016 (Documento nº 4).

5.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 24 de junio de 2016 (Documento nº 5).

6.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (Documento nº 6).

7.- Alegaciones presentadas en el trámite de audiencia por el Sindicato Joven de Comisiones Obreras Madrid, el 16 de enero de 2017;

por la Plataforma de Entidades Juveniles del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, de 16 de enero de 2017 y, finalmente, por “Plena Inclusión Madrid” el día 4 de enero de 2017 (Documento nº 7). Los dos primeros presenta un mismo modelo de alegaciones en el que se pronuncian sobre la personalidad jurídica del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid; sobre su independencia; sobre su composición y membresía y, finalmente, sobre sus funciones. El escrito de todos ellos concluye que *“la voz de miles de jóvenes ha sido desoída en un proceso en el cual está en juego el cumplimiento del artículo 48 de la Constitución Española”* e informa que las entidades juveniles de la Comunidad de Madrid *“organizadas en torno a la Plataforma de entidades del Consejo de la Juventud, viene trabajando desde hace tiempo en una propuesta de ley que regule un Consejo de la Juventud. Esta propuesta se ha registrado en la Asamblea de Madrid, teniendo constancia de ello todos los Grupos Parlamentarios de la Asamblea, así como la Consejería de Educación, Juventud y Deporte”*.

El escrito de alegaciones de Plena Inclusión Madrid hace referencia a la sustitución de la expresión *“discapacidad psíquica”* por *“discapacidad intelectual”* y que se recoja que las personas con discapacidad *“siempre y cuando lo necesiten puedan venir acompañadas de un asistente personal o persona de apoyo. Esta persona no tiene ni voz, ni voto, sino que su papel se limita a dar asistencia personal a la persona con discapacidad vocal del Consejo de Juventud, para que pueda desempeñar su rol de manera óptima y en igualdad de condiciones al resto de vocales del Consejo”*.

8.- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de 28 de octubre de 2016, con el visto bueno del Abogado General de la Comunidad de Madrid (Documento nº 8).

9.- Alegaciones presentadas en el trámite de información pública por D. G.V.P. el día 16 de septiembre de 2016; Dña. M.M.G., en

representación de la Plataforma de Entidades Juveniles de la Comunidad de Madrid, el día 8 de septiembre de 2016; D. M.R.R., como vicepresidente y representante de ASDE Exploradores de Madrid, el día 16 de septiembre de 2016 y D. G.E.G.C., en representación de Juventudes Socialistas de Madrid, el día 16 de septiembre de 2016. Todos ellos presentan un mismo modelo de alegaciones en el que se pronuncian sobre la personalidad jurídica del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid; sobre su independencia; sobre su composición y membresía y, finalmente, sobre sus funciones. El escrito de todos ellos concluye en los mismos términos que el reproducido textualmente con el número 7 de esta relación de documentos.

10.- Informe del director general de Presupuestos y Recursos Humanos de 23 de noviembre de 2016 (Documento nº 10).

11.- Observaciones formuladas por las consejerías de Educación, Juventud y Deporte; Sanidad; y la subdirectora general de Régimen Jurídico, Provisión y Registro de Personal, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda. Han manifestado su intención de no formular alegaciones los secretarios generales técnicos de las consejerías de Transportes, Vivienda e Infraestructuras; Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio y, finalmente, Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno (Documento nº 11)

12.- Informe sobre el impacto sobre la familia, infancia y adolescencia, de 9 de septiembre de 2016 del director general de la Familia y el Menor (Documento nº 12).

13.- Informe sobre el impacto por razón de género de la Dirección General de la Mujer, de 11 de julio de 2016 (Documento nº 13).

14.- Informe sobre el impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 4 de octubre de 2016, del director general de Servicios Sociales e Integración Social (Documento nº 14).

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, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: “*En especial, 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 Educación, Juventud y Deporte, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El decreto se dicta en desarrollo de la citada Ley 9/2015 que, como hemos dicho, en su artículo 28 crea el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid y remite al desarrollo reglamentario las funciones y la organización interna de ese órgano. El dictamen de este órgano consultivo resulta preceptivo en la medida que estamos en presencia de un reglamento que no se limita a regular un órgano de la Comunidad de Madrid con efectos meramente internos que afecten a la estructura orgánica de la Comunidad de Madrid sino que se trata de un órgano de

participación, previsto en un norma legal que se remite al reglamento para su desarrollo, en el que se integran representantes de asociaciones juveniles, federaciones de asociaciones juveniles, secciones juveniles de entidades y asociaciones prestadores de servicios a la juveniles; secciones u organizaciones juveniles de partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales, alumnos no universitarios; alumnos universitarios; personas jurídicas de especial relevancia en el ámbito de la discapacidad, inmigración, medio ambiente, cultura y, entidades o asociaciones que trabajen para las personas LGTBI y los Consejos Locales de Juventud, produciendo así efectos *ad extra* que hacen necesario el dictamen de este órgano consultivo para asegurar la adecuación de la norma reglamentaria al texto legal que desarrolla.

Como ya señalamos en nuestro Dictamen 124/16, de 26 de mayo, cabe en este punto traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013) en la que se recoge un resumen de la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias señalando que:

«Conforme a la citada doctrina jurisprudencial, lo esencial para reputar un reglamento como ejecutivo y no como meramente orgánico, ha de ser la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere.

En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25/05/2004, recogiendo las previas de 05/06/2001 y reproducida esta en las posteriores de 16/06/2006 y 15/10/2008, afirma, que la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcial “completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan” una o varias leyes (entendido como instrumento normativa con rango formal de ley), lo que presupondría

la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. No obsta a ello, la configuración formal, relativa a aquellos reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material.

Ya en su pretérita sentencia de 19/07/1993 (RJ 1993, 5594), el Tribunal Supremo, delimita el concepto de los denominados Reglamentos Independientes de la Ley, que configura como los que "son propios de la materia organizativa en cuanto competencia típicamente administrativa, y que, por ello, solo pueden dictarse ad intra, en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción (Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Abril de 1.981, 27 de Marzo de 1.985 (RJ 1985, 1668), 19 de Junio de 1.985 (RJ 1985, 3146) y 31 de Octubre de 1.986 (RJ 1986, 5823))".

Sin embargo, la condición organizativa o doméstica no excluye sin más la naturaleza Ejecutiva del Reglamento. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Diciembre de 2.003 se pronuncia sobre ello al sostener: "Tampoco puede estimarse que el Reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas. Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. La Sentencia de 14 de Octubre de 1.997 resume la Jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la Sentencia de 27 de Mayo de

2.002, recurso de casación número 666/1.996, afirma que los Reglamentos Organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1.982) pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un Reglamento pueda ser considerado como un Reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados”».

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (rec. núm. 1397/2015) señala que la finalidad de tal dictamen, “*es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso*”.

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

El proyecto sometido a consulta arranca del artículo 48 de la Constitución Española (en adelante, CE), que dispone que “*los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*”, precepto que está en íntima relación con el artículo 9.2 CE, que establece la obligación constitucional que tienen los poderes públicos de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Por su parte, el artículo 26.1.24 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, establece

que esta tiene competencia exclusiva en materia de desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud.

En desarrollo de esta competencia exclusiva, la Comunidad de Madrid dictó la Ley 10/1986, de 4 de diciembre, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, que fue derogada por la Ley 11/2000, de 16 de octubre, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 11/2000) que, a su vez, fue derogada por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público (en adelante, Ley 9/2010), acometió la modificación y simplificación de estructuras del sector público tanto administrativo como empresarial y procedió a la supresión de distintos organismos públicos y a la extinción de entidades de derecho público, entre las que se incluyó el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid. Cabe señalar en este punto que en aquel momento esta entidad estaba dotada económicamente, en parte con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

Como hemos dicho, la Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas crea el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid *“como órgano de deliberación, consulta y participación de los jóvenes madrileños”*. El Consejo se vincula a la Consejería competente en materia de juventud, que es actualmente la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, órgano promotor del proyecto de decreto objeto de dictamen.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, resulta evidente que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal, en cuanto que se circunscribe a desarrollar reglamentariamente el artículo 28 de la citada Ley 9/2015. Además la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla, al amparo de las competencias

en la materia en virtud de la Constitución Española y su Estatuto de Autonomía.

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

Por otro lado, el rango de la norma emanada debe ser, como así es, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la citada Ley autonómica 1/1983.

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

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

El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante Ley 50/1997), que resulta de

aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la disposición final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

La Ley del Gobierno ha sido objeto de modificación por el apartado 12 de la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. No obstante, resulta del expediente que la primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo data del 24 de junio de 2016, por lo que, a tenor de lo dispuesto en su disposición transitoria primera, al presente proyecto normativo le será de aplicación la redacción anterior a la modificación de la Ley de Gobierno dado que el inicio del procedimiento para su elaboración fue anterior a la entrada en vigor de la citada Ley 40/2015.

Por tanto, hay que acudir al artículo 24 de la Ley del Gobierno -en su anterior redacción- que es el que contempla el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009).

1.- Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, *“la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”*.

En el caso objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 100/2016, de 18 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la

Consejería de Educación, Juventud y Deporte. La Dirección General de Juventud y Deporte es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el referido Decreto 100/2016.

2.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se han incorporado al procedimiento tres memorias, la primera firmada por el director general de Juventud y Deporte el día 24 de junio de 2016, una segunda memoria fechada el 6 de octubre de 2016, y una memoria elaborada al final del procedimiento y firmada el 23 de enero de 2017 por el mismo órgano directivo.

Las tres memorias presentan un contenido similar, salvo por lo que se refiere a la descripción de la tramitación, pues se han ido incorporando a las sucesivas versiones los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera podemos decir que la memoria cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva. También recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma. En el procedimiento examinado se observa que han tenido participación diversas asociaciones y organizaciones representativas de intereses afectados por la norma.

Las memorias que figuran en el expediente remitido contemplan el objeto y contenido del proyecto de decreto a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. Contiene además el análisis sobre la

adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

También incorporan una referencia al impacto económico y presupuestario, pues declaran que la norma proyectada *“no implica costes que supongan un incremento en los gastos previstos en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid”*. Además añaden que *“la personas que sean vocales del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid no tienen relación laboral o de empleo con la Administración Pública de la Comunidad de Madrid”*.

Asimismo, incluyen 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 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; y al impacto por razón de género y orientación sexual, de acuerdo 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, que prevé, bajo la rúbrica *“evaluación de impacto normativo sobre la identidad o expresión de género”*, que *“las normas y resoluciones de la Comunidad de Madrid incorporarán la evaluación del impacto sobre identidad de género en el desarrollo de sus competencias, para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación por razón de identidad de género o expresión de género”* y 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

También contiene la memoria alusión al impacto sobre la unidad de mercado, lo que resulta una exigencia de lo dispuesto en el reiterado

artículo 2 del Real Decreto 1083/2009 en relación con el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Por otro lado, tal y como señala el artículo 2.1.d) del Real Decreto 1083/2009, en el análisis económico debe prestarse una especial atención al análisis de los efectos sobre la competencia. En este punto, la memoria analizada solo menciona en la ficha del resumen ejecutivo que la norma no produce impacto directo, ni positivo ni negativo, sobre la competencia en el mercado, *“pues no afecta a las barreras de entrada ni a las posibles restricciones que los operadores puedan tener para competir, y no obstaculiza la libertad de circulación y establecimiento de las personas, ni la libre circulación de bienes en todo el territorio español”*.

Figura también incorporada a la memoria una referencia al impacto por razón de género de la nueva normativa, suscrita por el órgano competente para emitir el informe de evaluación de impacto de género que es la Dirección General de Mujer.

3.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, se han evacuado informes con observaciones al texto por las Secretarías Generales Técnicas de Políticas Sociales y Familia; Sanidad y la subdirectora general de Régimen Jurídico, Provisión y Registro de Personal, de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que en gran medida han sido tenidas en cuenta en el texto del proyecto.

4.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley 50/2007, conforme al cual *“en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”*, se ha unido al expediente un informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma, de 24 de enero de 2017.

5.- Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 28 de octubre de 2016, formulando diversas observaciones al proyecto, algunas de carácter esencial, la mayoría de las cuales han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma tal y como se recoge en la Memoria de Impacto Normativo aprobada el 23 de enero de 2017.

6.- De conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016, se ha emitido informe de 23 de noviembre de 2016 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en el que se realizaban una serie de observaciones al articulado del proyecto.

7.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución, dispone que:

“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano

que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

No obstante, de acuerdo con la letra d) del mismo precepto, “*no será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b)*”.

Sobre este trámite recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2013 (Recurso num.461/2010) lo siguiente:

«El trámite de audiencia ha de calificarse como participación funcional en la elaboración de disposiciones de carácter general "preceptivamente impuesta" y que "requiere en el órgano que instruye una actividad configurada técnicamente como carga, concretada en la llamada de las organizaciones y asociaciones que necesariamente deben ser convocadas pues, en otro caso, el procedimiento podría quedar viciado o incluso la disposición resultante podría estar incurso en nulidad", debiendo distinguir que la audiencia es preceptiva para asociaciones que no sean de carácter voluntario, pero no cuando se trata de asociaciones voluntarias de naturaleza privada, que, aunque estén reconocidas por la Ley, no ostentan "por Ley" la representación a que aquel precepto se refiere, pues es este criterio el que traduce con mayor fidelidad el ámbito subjetivo de aquel precepto».

En el presente caso, sometido inicialmente el proyecto de decreto a información pública, según explicita la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 23 de enero de 2017, “*ante la imposibilidad de conocer todas las asociaciones que tengan la consideración de juveniles*”, tras la derogación por la Orden 697/2010, de 15 de abril, de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno, del Censo

General de Asociaciones Juveniles y entidades de Servicios a la Juventud, publicándose en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el día 16 de agosto de 2016, así como –según la Memoria del Análisis de Impacto Normativo citada- en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid y en la página www.madrid.org/inforjoven.

No existe constancia documental en el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora de los anteriores trámites, lo que sería deseable para una correcta elaboración del expediente. En el presente caso, han formulado alegaciones tres interesados por lo que se supone que sí tuvieron conocimiento del trámite de información pública. Sin embargo, si no hubiesen presentado estas alegaciones, podría pensarse que el proyecto de Decreto no ha sido sometido a información pública, pues no existe ningún documento en el expediente que demuestre este hecho.

Entendido el expediente administrativo como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla (artículo 70.1 LPAC), debe formarse mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos.

En este sentido, debería haberse incorporado al expediente la Resolución de de 29 de julio de 2016, del Secretario General Técnico de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte por la que se acuerda la apertura del trámite de información pública del proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid y su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Consta, igualmente, tras la consideración esencial formulada por el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, el

cumplimiento del trámite de audiencia. Ahora bien, tampoco existe constancia documental en el expediente remitido de la cumplimentación de dicho trámite, desconociéndose a qué asociaciones y entidades se les ha concedido la audiencia en el procedimiento, que se limita a incorporar al procedimiento las presentadas por el Sindicato Joven de Comisiones Obreras Madrid, la Plataforma de Entidades Juveniles del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, Plena Inclusión Madrid, por lo que debería completarse el expediente administrativo con dicha documentación, sin que sea suficiente la mención que realiza la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 23 de enero de 2017 de que se ha dado audiencia a 65 asociaciones.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

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.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que 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 (en adelante, Acuerdo de 2005). De este modo describe la finalidad de la norma y contiene los antecedentes normativos de la misma. Sin embargo al referirse a los aspectos más relevantes de su tramitación, no menciona la referencia al trámite de audiencia, tal y como exige la Directriz 13 del citado Acuerdo. Además la formula promulgatoria debería adaptarse a lo dispuesto en la Directriz 16, lo que supone que primero se haga referencia al consejero que ejerce la iniciativa, dejando lo relativo a la habilitación normativa fuera de la formula promulgatoria, aunque como contenido propio de la parte expositiva.

Entrando ya en el análisis de la parte dispositiva, hemos señalado que consta de un artículo único y una parte final. El artículo único aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, cuyo texto se inserta a continuación.

La parte final de la norma se compone de una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales. La disposición transitoria única establece un plazo de dos meses a partir de la entrada en vigor de la norma para el nombramiento de los vocales y suplentes que representen al Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, al Foro Regional para la Inmigración, al Consejo de Cultura de la Comunidad de Madrid, al Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid y al Consejo de Estudiantes Interuniversitario en el Consejo de la Juventud y para que el consejero competente en materia de juventud apruebe por Orden la convocatoria de selección de los restantes vocales. Prevé un plazo máximo de seis meses para que se convoque el primer Pleno, que se hará, con carácter excepcional, por el titular de la Dirección General competente en materia de juventud. Su contenido es más propio de una disposición adicional y no de una disposición transitoria, porque como señala la Directriz 40, no pueden considerarse disposiciones transitorias las que dejan de tener eficacia cuando se aplican una sola vez, como es el caso.

La disposición derogatoria resulta necesaria porque, aunque la Ley 9/2010, declaró la extinción del Consejo de la Juventud y derogó la Ley 11/2000, no está derogado, expresamente, el Decreto 64/2003, de 8 de mayo, por el que se regía el Consejo de la Juventud.

A ello se añaden tres disposiciones finales. La primera contiene una habilitación a favor del titular de la Consejería competente en materia de juventud para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo la

norma, la segunda remite a la aprobación por el Pleno del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, en el plazo de ocho meses desde su constitución, de un Reglamento de Régimen Interior, y la tercera fija la entrada en vigor de la norma, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

En relación con estas disposiciones de la parte final conviene observar que en la disposición final primera se contempla una habilitación a favor del titular de la Consejería con competencias en materia de juventud para el desarrollo normativo. La lectura de esta disposición en relación con el artículo 12 del Reglamento nos lleva a la conclusión que una de las disposiciones de desarrollo va a ser la relativa al procedimiento para la selección de aquellos vocales que no son elegidos por el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, el Foro Regional para la Inmigración, el Consejo de Cultura de la Comunidad de Madrid el Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Estudiantes Interuniversitario de la Comunidad de Madrid ni por las consejerías de educación, vivienda, empleo, sanidad y políticas sociales, que van a formar parte del Consejo de la Juventud. No obstante, como ya señalamos en nuestro dictamen 124/16, de 26 de mayo, emitido en relación con el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico del Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid, entendemos que sería deseable que dicho procedimiento se incorporara al proyecto de reglamento en cuanto que resulta positivo que en un mismo cuerpo normativo se contemplen las reglas que han de disciplinar una materia, máxime cuando se trata de especificaciones que la ley espera de la norma que ha de ser aprobada por el Consejo de Gobierno, ya que así se ofrece certeza y seguridad jurídica que se pierden cuando se ha de acudir a normas dispersas.

Sobre la aprobación por el Pleno del Consejo de la Juventud de su reglamento de régimen interior, es acorde con lo dispuesto en el artículo (artículo 15.2 LPAC (artículo 22.2 LRJ-PAC) que permite que los órganos

colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales puedan completar sus propias normas de funcionamiento.

Entrando ya en el análisis del Reglamento de Organización, y Funcionamiento del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, debemos indicar, como ya hemos expuesto, que sistemáticamente se divide en un título preliminar y tres títulos. El título preliminar, bajo la rúbrica “*disposiciones generales*”, contiene ocho artículos, relativos al objeto de la norma, la naturaleza, fines, funciones, sede del Consejo de la Juventud, adscripción de medios y confidencialidad y protección de datos.

En las funciones que enumera el artículo 4, se observa que la función citada en la letra a), “*colaborar con la Administración Autonómica mediante la realización de estudios, emisión de informes y otras actividades relacionadas con las necesidades e intereses juveniles por iniciativa propia o a instancia de la consejería competente*” y la prevista en la letra i) “*colaborar con la Dirección General competente en materia de juventud en cuantos requerimientos le fuesen solicitados*” son, prácticamente idénticos, por lo que podrían acumularse en el mismo apartado. En concreto, el apartado a) señala que esta colaboración, “*a instancia de la consejería competente*”, debe estar legal o reglamentariamente motivada. El apartado i) puede entenderse como uno de los supuestos, motivado reglamentariamente, en los que el Consejo de la Juventud colaborará, a requerimiento de la Dirección General competente en materia de juventud, con la Administración Autonómica. El apartado a), al mencionar a la “*consejería competente*”, no precisa a qué competencia se hace referencia, por lo que se plantea la duda si el requerimiento de colaboración solo puede hacerlo la consejería competente en materia de juventud o puede hacerlo cualquier otra consejería en asuntos de su competencia que puedan afectar a necesidades o intereses juveniles.

En relación con la dotación y medios de que dispone, los artículos 6 y 7 hacen referencia a los medios personales y materiales. En concreto, el artículo 6 señala que el Consejo de la Juventud tendrá su sede en la ciudad de Madrid, en las dependencias que la consejería competente en materia de juventud ponga a su disposición. Por su parte, el artículo 7 indica que dicha consejería *“facilitará”* los medios técnicos y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Sobre los medios personales, el precepto distingue entre los vocales y los colaboradores del Consejo de la Juventud (en ambos casos, su designación no supone relación laboral o de empleo con la Administración Pública, ni su asistencia a las reuniones del Pleno, de la Comisión Permanente o, en su caso, de los Grupos de Trabajo da derecho a percepción económica alguna) y el personal necesario para el cumplimiento de los fines del Consejo de la Juventud que será prestado *“por la Comunidad de Madrid, a solicitud de la Comisión Permanente”*. Según resulta de la Memoria, se trata de personal que tiene la condición de empleado público de la Consejería competente en materia de juventud. Entre dicho personal, mención especial merece el secretario del Consejo de la Juventud, figura prevista en el artículo 22.2 del reglamento objeto de informe, funcionario público, del cuerpo de técnicos superiores o de gestión, con licenciatura o grado en derecho, designado por la Dirección General competente en materia de juventud, que actuará con voz y sin voto y que desarrollará las tareas administrativas del Consejo de la Juventud.

Ahora bien, de entre los cuarenta y cinco vocales que pueden ser designados, como seguidamente veremos, el artículo 10.g) contempla cinco propuestos por cada una de las consejerías con competencias en materia de educación, vivienda, empleo, sanidad y políticas sociales. Se desconoce si estos vocales deben tener, o no, la condición de funcionarios. En cualquier caso, no tienen derecho a retribución especial por las funciones desempeñadas como vocal del Consejo de la Juventud

de la Comunidad de Madrid, al igual que el resto de los vocales, sin perjuicio de la relación laboral o de empleo que pueden tener con la Comunidad de Madrid.

El título I aborda la organización del Consejo de la Juventud que realiza a través de los *“vocales del Pleno”* y los *“colaboradores del Pleno”*. Dividido en tres capítulos, *“Ordenación del Consejo”* (capítulo I), *“de los vocales”* (capítulo II) y *“colaboradores”* (capítulo III) se observa cierto desorden en su regulación.

Así, en primer lugar, más que hablar de *“vocales del Pleno”*, parece más correcta la denominación *“vocales del Consejo de la Juventud”*. En relación con el número de vocales, el artículo 9 establece que *“el número total de vocales en el Pleno no podrá ser superior a 45, procurándose en todo momento una distribución paritaria entre hombres y mujeres”*. Se establece, por tanto, un número abierto de vocales, ya que se fija un máximo, sin que quede determinado a quien corresponde determinar el número exacto de vocales que componen el Consejo de la Juventud. Estos vocales no pueden tener menos de 18 años ni superar los 30 años y debe procurarse una distribución paritaria entre hombres y mujeres.

Esta última exigencia resulta compleja en su cumplimiento en cuanto que el nombramiento de los representantes de las entidades que pueden ser vocales del Consejo de la Juventud se realiza por estas, que obtendrán el derecho a nombrar un vocal, de suerte que será muy difícil lograr este objetivo.

Todos los vocales del Consejo de la Juventud deben tener capacidad jurídica porque el artículo 15 contempla como causa de la pérdida de la condición de vocal la *“muerte o incapacidad”*.

Como señala la parte expositiva del proyecto de decreto, la regulación pretende garantizar en la composición del Consejo de la

Juventud la pluralidad, la representatividad y la salvaguarda de colectivos específicos. En este sentido, el artículo 10 determina los ámbitos de representación que componen el Consejo de la Juventud y su número de vocales. Para tal fin, el precepto distingue hasta siete clases o grupos diferentes de vocales, con procedimientos de selección diversos y número máximo de vocales también distinto.

Así, atendiendo a la forma de selección de las entidades integrantes del Consejo de la Juventud, pueden distinguirse aquellas que han de someterse a un procedimiento de selección mediante convocatoria pública y aquellas que vienen determinadas en el propio reglamento. Entre las primeras, las asociaciones juveniles, federaciones de asociaciones juveniles, secciones juveniles de entidades y asociaciones prestadoras de servicios a la juventud siempre que prevean en sus estatutos la atención al colectivo juvenil [apartado a) del artículo 10] y las secciones u organizaciones juveniles de los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales [apartado b) del artículo 10] y los Consejos Locales de la Juventud [apartado f) del artículo 10].

En cambio, están representados sin necesidad de procedimiento de convocatoria pública, los alumnos no universitarios ([apartado c) del artículo 10] que se designan por el Consejo Escolar, los alumnos universitarios ([apartado d) del artículo 10] que se proponen por el Consejo de Estudiantes Interuniversitario, y las consejerías con competencias en materia de educación, vivienda, empleo, sanidad y políticas sociales ([apartado g) del artículo 10].

Por lo que se refiere las personas jurídicas de especial relevancia en el ámbito de la discapacidad (física-motora, psíquica y sensorial), inmigración, medio ambiente, cultura y entidades y asociaciones que trabajen para las personas LGTBI, *“contarán con un máximo de 7 vocales, uno por colectivo, salvo en el caso de la discapacidad que contará con 3 representantes, uno por discapacidad física-motora, otro por discapacidad*

intelectual y otro por discapacidad sensorial”. Aunque el apartado e) del artículo objeto de estudio hace referencia a “*un máximo de 7 vocales*”, no parece que pueda fijarse uno menor, porque perderían su representación alguno de los colectivos citados. En relación con la forma de designación de estos vocales, el artículo 13.4 establece que los vocales y suplentes que representen el ámbito de la discapacidad serán propuestos por el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad; en el ámbito de la inmigración por el Foro Regional para la Inmigración y, en el ámbito de la Cultura, por el Consejo de Cultura de la Comunidad de Madrid. En cambio, las asociaciones con relevancia en materia de medio ambiente y las que trabajen para las personas LGTBI que pueden designar un vocal y un suplente, respectivamente, serán seleccionadas por un procedimiento mediante convocatoria pública.

Aunque el artículo 10 asigna a cada uno de los grupos de vocales que componen el Consejo de la Juventud un número máximo de vocales, por lo que podría deducirse que el número de vocales puede ser menor, no parece que sea correcta esta interpretación, porque se perdería la representatividad que se ha pretendido dotar a cada uno de los sectores representados en la composición del Consejo de la Juventud.

Distinta del vocal del Consejo de la Juventud es la figura del colaborador, al que hace referencia el artículo 11 y desarrolla el capítulo III del título I. Ante la limitación del número de vocales del Consejo de la Juventud, que determina que tras el procedimiento selectivo queden fuera otras asociaciones o entidades que defienden los intereses de los jóvenes, esta figura pretende dar cabida a las mismas, de manera que se les reconocen unos derechos, tales como participar en actividades organizadas por el Consejo y tener acceso a la información y a la documentación del Consejo, entre otros.

Parece que solo podrán tener la condición de colaborador todas aquellas entidades del artículo 10 que necesitan presentarse a un procedimiento selectivo para obtener un número de vocales en el Consejo de la Juventud.

El artículo 12, bajo la rúbrica, *“procedimiento de selección para obtener vocales en el Pleno”* establece los distintos procedimientos que han de seguirse para lograr la designación de los vocales que compondrán el Consejo de la Juventud. En relación con la rúbrica del artículo, parece más adecuado sustituir la palabra *“Pleno”* por *“Consejo de la Juventud”* e, incluso, se podría denominar procedimiento para obtener representación en el Consejo de la Juventud, artículo que tendría por objeto regular aquellos supuestos en los que resulta necesario participar en el procedimiento selectivo previo para obtener representación en el Consejo de la Juventud. Es decir, los puestos previstos en el artículo 10 apartados a), b), f) y e) en determinados supuestos.

Sería aconsejable regular en un artículo separado la forma de designación de aquellos vocales que, de acuerdo con el artículo 10, ya tienen asignada su representatividad y, por tanto, no necesitan concurrir a un procedimiento selectivo para obtener representación en el Consejo de la Juventud, al igual que se regula separadamente, en el artículo 13, la *“designación de vocales representantes de las consejerías”*.

El artículo 12 prevé que el procedimiento de selección para obtener representación en el Consejo de la Juventud se convocará por orden de la consejería competente en materia de juventud, *“que establecerá los términos, condiciones, documentación, requisitos y criterios de valoración. La Comisión de Valoración otorgará una puntuación a cada una de la entidades atendiendo a criterios de implantación, afiliación, actividad desarrolladas y antigüedad, siendo preferente el criterio de la implantación en todo el territorio de la Comunidad de Madrid sobre los criterios restantes”*.

Como se ha expuesto anteriormente, sería deseable que la regulación básica de este procedimiento de selección se incorporara al proyecto de reglamento porque una correcta técnica normativa exige que en un mismo texto se contemplen las reglas que han de disciplinar una materia, máxime cuando se trata de especificaciones que la ley espera de la norma que ha de ser aprobada por el Consejo de Gobierno, ya que así se ofrece certeza y seguridad jurídica que se pierden cuando se ha de acudir a normas dispersas.

Esta observación, formulada con carácter esencial por el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, no ha sido cumplida íntegramente porque el proyecto de decreto se ha limitado a desarrollar los criterios que habrán de ser tenidos en cuenta para valorar y, en consecuencia, resolver qué entidades serán seleccionadas. Sin embargo, no se establecen los requisitos que han de cumplir las entidades que pueden ser seleccionadas, la documentación que deben presentar, la composición y forma de designación de la Comisión de Valoración, normas reguladoras del procedimiento (inicio, instrucción, resolución y publicación, por tratarse de procedimientos que afectan a una pluralidad de personas), cuestiones estas que deben ser desarrolladas en el proyecto de decreto sin que sea posible su posterior desarrollo por una orden de la consejería competente en materia de juventud. Esta deberá limitarse a convocar, en aplicación de las normas fijadas en el Reglamento, el procedimiento selectivo correspondiente.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Continuando con el examen del artículo 12, denominado “*procedimiento de selección para obtener vocales en el Pleno*”, se observa que el inciso final del apartado 1 no es propiamente regulador del procedimiento de selección sino que contempla el supuesto de disolución y baja en el Registro de Asociaciones de la Comunidad de Madrid o en el

Registro Nacional de Asociaciones de una de las entidades que ostente derecho de representación en el Consejo de la Juventud por haber sido seleccionada en el procedimiento previsto. En este caso, *“será sustituida por aquella entidad que, no habiendo accedido a un puesto de vocal del Consejo de la Juventud, hubiese obtenido mayor respaldo en el proceso de selección”*. Al tratarse de un procedimiento selectivo en el que se ha efectuado una valoración y obtenido una puntuación de acuerdo con una serie de criterios objetivos, no parece adecuada la expresión *“mayor respaldo en el proceso de selección”*.

El capítulo II del título I, relativo a los vocales, tiene por objeto la regulación de la condición de vocal del Consejo de la Juventud (artículo 14), pérdida de la condición de vocal (artículo 15), procedimiento de pérdida de la condición de vocal por incumplimiento del Reglamento o desobediencia (artículo 16) y duración del mandato y renovación del Consejo (artículo 17).

En relación con la adquisición de la condición de vocal, una vez efectuada la propuesta por la entidad correspondiente o, en su caso, las consejerías competentes en materia de educación, vivienda, empleo, sanidad y políticas sociales, la persona designada –una vez aceptada la propuesta- deberá ser nombrada vocal del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid por resolución del titular de la Dirección General competente en materia de juventud.

En el caso de las entidades a las que el proyecto de decreto asigna ya su representación y no necesitan concurrir a un procedimiento selectivo para obtenerla, las entidades encargadas de designar los vocales propondrán también los suplentes. Lo mismo cabe decir de las propuestas que formulen las consejerías correspondientes.

El artículo 15 de la norma proyectada determina las causas de pérdida de la condición de vocal del Consejo de la Juventud. Entre las

enumeradas podrían sistematizarse distinguiendo las comunes a todos los vocales (vencimiento del mandato, renuncia expresa, cumplir la edad máxima para ser miembro, pérdida por incumplimiento reiterado del Reglamento o desobediencia grave o reiterada de los acuerdos del Consejo de la Juventud) y aquellas propias de las entidades que han obtenido su representación en el Consejo de la Juventud en un procedimiento selectivo (acuerdo de la entidad revocando la propuesta, pérdida de la condición de socio y disolución de la entidad que le designó representante o causa baja en el Registro de Asociaciones de la Comunidad de Madrid o en el Registro Nacional de Asociaciones). En este último caso, al perderse la representación obtenida en el Consejo de la Juventud no es posible la designación de un nuevo vocal sino la sustitución de la entidad disuelta o que ha causado baja en el registro por la siguiente en puntuación en el procedimiento selectivo para obtener representación en el Consejo de la Juventud, que procederá a la designación de su vocal.

En relación con la pérdida de la condición de vocal por desobediencia grave o el incumplimiento reiterado del Reglamento, en cuanto supone una sanción, deben respetarse los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad propios del procedimiento sancionador. Al no haberse previsto por la ley la pérdida por esta causa, no parece que pueda establecerse por vía reglamentaria.

Esta consideración es esencial.

El capítulo III del título I del proyecto de decreto regula la figura de los colaboradores con tres artículos. En esta regulación se observa una confusión entre la asociación colaboradora, es decir, la legalmente constituida, que trabaje en interés de la juventud y que haya obtenido en el procedimiento correspondiente la condición de colaboradora y el interlocutor, o persona designada por la entidad colaboradora *“para hacer efectiva la colaboración con el Consejo”*.

De acuerdo con la redacción propuesta en el párrafo 1 del artículo 18, cualquier asociación legalmente constituida y que trabaje interés de la juventud puede tener la condición de colaborador, *“si así lo solicita”*, para aclarar en el párrafo siguiente que la solicitud debe realizarse a través de la convocatoria pública que realice la consejería competente en materia de juventud. Sería conveniente la fusión de ambos apartados para que quede claro que la solicitud deberá realizarse *“en el procedimiento correspondiente convocado por la consejería competente en materia de juventud”*.

Del conjunto del proyecto parece deducirse que habrá una sola convocatoria durante el mandato del Consejo de la Juventud, es decir, cada cuatro años. Podría reflejarse en el proyecto este límite temporal.

En relación con quiénes pueden adquirir la condición de colaborador se observa una contradicción entre el párrafo primero que menciona *“toda asociación legalmente constituida, con sede en la Comunidad de Madrid, que trabaje en interés de la juventud”* y el párrafo segundo donde indica que *“podrán concurrir todas las entidades descritas en el artículo 10 de este reglamento que no hayan conseguido estar representadas en el Consejo de la Juventud”*, toda vez que estas entidades mencionadas en el artículo 10 no solo son asociaciones, sino también, secciones u organizaciones juveniles de partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales y los Consejos Locales de la Juventud.

Por otro lado, parece que estas entidades del artículo 10 que, habiéndose presentado al procedimiento correspondiente para obtener representación en el Consejo de la Juventud, no hubiesen obtenido esta deben concurrir a un nuevo procedimiento para obtener la condición de colaborador. Podría valorarse por el órgano proponente de la norma que la condición de colaborador se pudiese adquirir automáticamente para todas aquellas entidades que habiendo participado en el primer procedimiento, no hayan obtenido representación, de manera que esta

convocatoria posterior se realice para el resto de entidades que pretenden tener simplemente la condición de colaborador con el Consejo de la Juventud.

La regulación del procedimiento de selección de entidades colaboradoras, al igual que se ha advertido para el procedimiento para obtener representación en el Consejo de la Juventud, debe ser objeto de regulación en el Reglamento, donde se determinará su forma de inicio, mediante convocatoria pública por la Dirección General competente en materia de juventud, los requisitos de las entidades que puedan concurrir –entre los que debe exigirse estar inscritas en el Registro de Asociaciones de la Comunidad de Madrid o en el Registro Nacional de Asociaciones que desarrollen principalmente su actividad en el ámbito de la Comunidad de Madrid, como se exige en el artículo 10-, la documentación que deberán adjuntar, su tramitación y la forma de terminación del procedimiento mediante resolución del director general competente en materia de juventud.

El artículo 19 tiene por objeto la enumeración de los derechos y obligaciones de los colaboradores. Como ya se ha advertido, se observa cierta confusión entre la persona jurídica reconocida como “colaborador” y la persona física que representa a esta entidad ante el Consejo de la Juventud como interlocutor. La relación de derechos y obligaciones deberían reconocerse al representante del colaborador ante el Consejo de la Juventud, es decir, al interlocutor.

Esta confusión se hace patente en el artículo 20, donde se prevé que *“las entidades que tengan la condición de colaborador”*, que son personas jurídicas, *“perderán esta condición en los mismos casos y circunstancias previstas para la pérdida de la condición de vocal”*, que es una persona física. Por tanto, las causas de pérdida de la condición de vocal solo pueden aplicarse al interlocutor pero no al colaborador.

Esta consideración es esencial.

La única causa de pérdida de la condición de colaborador como persona jurídica es la que se deduce del artículo 15 c), *“por disolución de la entidad (...), o por causar esta baja en el Registro de Asociaciones de la Comunidad de Madrid o en el Registro Nacional de Asociaciones”*. En este supuesto, al no existir límite en el número de entidades colaboradoras que pueden ser designadas, no cabe la sustitución del colaborador como contempla, para las entidades que han concurrido para obtener representación en el Consejo de la Juventud, el artículo 12.

El título II del Reglamento aborda el régimen de funcionamiento del Consejo de la Juventud que divide en tres capítulos.

En el capítulo I se establece la estructura del Consejo de la Juventud que funcionará en Pleno, en Comisión Permanente y en Grupos de Trabajo. Resulta innecesario en el principio del artículo 21 que se haga mención a que la organización del Consejo se realiza *“a los efectos de garantizar un eficaz funcionamiento interno”*. Tampoco parece preciso determinar en el apartado a) del Pleno que está constituido por el presidente, vicepresidente, vocales y secretario, que puede incluirse en el artículo siguiente.

El artículo 22, bajo la rúbrica *“organización del Pleno”*, desarrolla en los tres primeros apartados la forma de designación del presidente, vicepresidente en la primera sesión de constitución y en su apartado 4 regula la figura del secretario y su forma designación.

Parece más adecuado comenzar el primer apartado con la composición del Pleno, constituido por los 45 vocales designados de acuerdo con los distintos procedimientos regulados anteriormente y un secretario, que actuará con voz y sin voto. El presidente y el vicepresidente serán elegidos de entre los vocales y por ellos. El siguiente apartado del precepto objeto de estudio debería hacer referencia a la fecha

de constitución del Consejo de la Juventud mediante la convocatoria del Pleno, tras la conclusión de los procedimientos de selección con la publicación de los vocales del Consejo de la Juventud designados por resolución del director general competente en materia de juventud.

En relación con el secretario, funcionario público designado por la dirección general competente en materia de juventud, el precepto no contempla la suplencia del secretario. Dada las funciones que se le atribuyen, esenciales para el funcionamiento del Consejo, debería procederse al nombramiento de un suplente, para los casos de vacante, ausencia o enfermedad del secretario.

El artículo 23, denominado *“Organización de la Comisión Permanente y de los Grupos de Trabajo”*, desarrolla la estructura del Consejo. Sería más correcto denominar al precepto *“Composición de la Comisión Permanente”* y, en precepto separado, *“los Grupos de Trabajo”*. En relación con estos últimos, se observa una contradicción en lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 23 que inicialmente atribuye la creación con determinación de su finalidad y composición al Pleno y el inciso final que dispone que *“los miembros de los Grupos de Trabajo serán designados por la Comisión Permanente”*.

El capítulo II del título II aborda las competencias del presidente (artículo 24), vicepresidente (artículo 25), secretario (artículo 26), Pleno (artículo 27), Comisión Permanente (artículo 28) y Grupos de Trabajo (artículo 29).

En todos estos preceptos sería más correcto hablar de funciones y no de competencias.

En el apartado b) del artículo 24 debería especificarse que corresponde al presidente acordar la convocatoria de las reuniones ordinarias y extraordinarias del Pleno y de la Comisión Permanente y fijar

el orden del día de las mismas, pues en la redacción actual se hace referencia a “*las reuniones*”.

En relación con el artículo 27, relativo a las funciones del Pleno, no consta, a pesar de haber sido mencionada en la disposición derogatoria única que es función de este la aprobación del Reglamento de Régimen Interior del Consejo de la Juventud. Igualmente, tampoco aparece relacionada la función que aparece en el artículo relativo a los Grupos de Trabajo, que corresponde al Pleno su creación, con indicación de la finalidad y composición del Grupo de Trabajo.

Asimismo, y de acuerdo con la consideración formal realizada en relación con la imposibilidad de determinar por vía reglamentaria la pérdida de la condición de vocal del Consejo de la Juventud por desobediencia grave o reiterada de los acuerdos de los órganos del Consejo o el incumplimiento reiterado del Reglamento, debería eliminarse esta función del Pleno enumerada en el apartado e) del artículo 27.

En el artículo 26, relativo a las funciones del secretario, en el apartado a) debe mencionarse junto con las “*reuniones del Pleno*”, las de la Comisión Permanente.

Debe incluirse como función del Pleno, en el artículo 27, la designación o nombramiento de los representantes del Consejo de la Juventud en los órganos consultivos de la Administración Autonómica que requieran representatividad de los jóvenes, toda vez que el artículo 28 b) hace referencia a la función de “*proponer al Pleno los representantes*”, que debería decir “*proponer al Pleno el nombramiento de los representantes...*”.

Igualmente, corresponde al Pleno la aprobación de los informes finales (en la norma proyectada se denominan acuerdos en el artículo 35) emitidos por los Grupos de Trabajo, porque así resulta del artículo 29.

En relación con el artículo 29, no parece necesaria la determinación de las “*competencias de los Grupos de Trabajo*”, pues su función viene determinada por el acuerdo del Pleno de creación y podría incluirse en los artículos 34 y 35, relativos al funcionamiento y adopción de acuerdos por estos grupos, respectivamente.

El título III regula en sus artículos 36 y 37 los derechos y los deberes, respectivamente, de los vocales.

No parece necesario que se destine un título expreso a esta materia que podría tener encaje en el capítulo II del título I relativo a los vocales, después del artículo 17, como se hace al referirse a los derechos y deberes de los colaboradores.

En relación con los derechos el apartado c) del artículo 36 que señala como derecho del vocal “*participar en las deliberaciones con voz y voto*”, podría incluirse en apartado b) que determina como derecho el participar en el Pleno y, en su caso en la Comisión Permanente, si hubiesen sido designados miembros de ella.

Estos derechos aparecen también relacionados en el artículo 37 como deberes de los vocales. Debería suprimirse la obligación prevista en el apartado c) de este precepto porque debe entenderse incluido en el apartado d) que establece como deber el participar en las sesiones del Pleno y, en su caso, de la Comisión Permanente y de los Grupos de Trabajo.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación, sin

perjuicio de algunas observaciones que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen.

La denominación oficial de la norma que se aprueba “*Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid*”, debe ir escrita en mayúscula cuando se menciona a lo largo del texto de acuerdo con los apéndices de las referidas directrices.

En la parte expositiva no se ha copiado correctamente el artículo 28 de la Ley, pues falta un punto y seguido detrás de la palabra “*juventud*”, antes de “*Sus funciones y organización interna serán objeto de regulación mediante reglamento*”.

La materia a que se refiere la disposición transitoria única es más propia de una disposición adicional que de una disposición transitoria que, como señala la Directriz 40, deben utilizarse con carácter restrictivo.

En la disposición final primera y segunda debe sustituirse la palabra “*decreto*” por “*reglamento*” ya que el decreto es el instrumento aprobatorio y el reglamento el que establece la regulación que ha de suplirse o desarrollarse.

Debe realizarse una revisión del texto del proyecto de decreto para que se adecúe al Anexo V del Acuerdo de 2005, relativo al uso de las mayúsculas, cuya utilización deberá restringirse lo máximo posible. Así, los nombres de cargos como consejero, director general, presidente, vicepresidente, secretario y vocales deben escribirse en minúscula.

En la parte expositiva no se ha copiado correctamente el artículo 28 de la Ley, pues falta un punto y seguido detrás de la palabra “*juventud*”, antes de “*Sus funciones y organización interna serán objeto de regulación mediante reglamento*”.

Asimismo, en el sexto párrafo de la parte expositiva debe escribirse con mayúscula, pues va detrás de un punto y seguido, el artículo “*las*” de la frase “*las funciones de deliberación, consulta y participación del Consejo deben desarrollarse con agilidad*”.

En el artículo 12 falta una coma detrás de la mención de los apartados a), b) y la conjunción “*y*” antes del apartado f) del artículo 10.

En el artículo 12.1, inciso final, se ha escrito con tilde el verbo “*causará*” y debe ser “*causara*”.

En el artículo 20 se utiliza dos veces la palabra condición.

En el artículo 26.e), las palabras “*Libro de Registro de miembros*” deben escribirse con minúsculas.

En el artículo 36 se hace referencia a Comisiones de Trabajo cuando en el resto del Reglamento se denominan Grupos de Trabajo.

Conviene una revisión general de toda la redacción del proyecto de decreto para evitar este tipo de erratas.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones, esenciales y no esenciales, efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto

por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 9 de marzo de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 104/17

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Juventud y Deporte

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid