

Dictamen nº: **178/17**
Consulta: **Consejero de Educación, Juventud y Deporte**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **04.05.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 4 de mayo de 2017, emitido ante 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 Funciones y Organización interna del Consejo de Estudiantes Interuniversitario.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Educación, Juventud y Deporte por escrito firmado el 10 de abril de 2017 con entrada en este órgano el siguiente día 17, formuló preceptiva consulta a esta Comisión Jurídica Asesora sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 143/17, 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, al letrado vocal Dña. M.^a del Pilar Rubio Pérez de Acevedo quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno de este órgano consultivo en su sesión de 4 de mayo 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 7 crea el Consejo de Estudiantes Interuniversitario y remite al posterior desarrollo reglamentario la regulación de las funciones y organización interna de este Consejo constituido como *“órgano colegiado de deliberación, consulta y participación en materia de política universitaria de los estudiantes universitarios 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 adicional relativa al plazo para la constitución del Consejo y tres disposiciones finales en las que se contiene la referencia al derecho supletorio, la habilitación para el desarrollo normativo y la entrada en vigor de la norma.

A continuación de la parte final se inserta el Reglamento de Funciones y Organización interna del Consejo de Estudiantes Interuniversitario integrado por once artículos cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 1. Sobre su naturaleza y adscripción.

Artículo 2.- Regula las funciones y composición.

Artículo 3.- Relativo a la figura del presidente.

Artículo 4.- Sobre el vicepresidente.

Artículo 5.- Regula los vocales.

Artículo 6.- Se refiere a la figura del secretario.

Artículo 7.- Versa sobre los colaboradores con participación en el Consejo.

Artículo 8.- Se dedica a la renovación de los vocales.

Artículo 9.- Relativo al funcionamiento del Consejo.

Artículo 10.- Regula la creación de comisiones.

Artículo 11.- Se refiere al régimen económico.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

1. Texto del proyecto de decreto (Documento nº 1).
2. Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno (Documento nº 2).
3. Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el Director General de Universidades e Investigación el 29 de marzo de 2017 (Documento nº 3).
4. Informe de 21 de marzo de 2017 del Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Juventud y Deporte con el conforme de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (Documento nº 4).

5. Informe de 27 de febrero de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte (Documento nº 5).

6. Observaciones formuladas por las Consejerías de la Comunidad de Madrid (Documento nº 6: bloque constituido por siete documentos). El documento número 6.2 es el informe emitido el 20 de enero de 2017 por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda.

7. Informes de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de impactos por razón de género, por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, ambos de 26 de octubre de 2016 y en materia de familia, infancia y adolescencia firmado el 24 de octubre de 2016 (Documento nº 7, constituido por tres documentos).

8. Informe de 24 de noviembre de 2016 del Director General de Universidades e Investigación sobre las alegaciones de los representantes de los alumnos de las universidades de Madrid (Documento nº 8).

9. Observaciones formuladas en el trámite de audiencia por la Universidad Antonio Nebrija, Universidad Carlos III de Madrid, Universidad Francisco de Vitoria, Universidad Complutense de Madrid (Documento nº 9).

10. Certificado del Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid de 28 de junio de 2016 en el que su secretaria certifica:

“Que el Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid en sesión de su Comisión de Planificación y Coordinación Universitaria, celebrada el 27 de junio de 2016, y para cumplir con el procedimiento de elaboración de reglamentos que prevé el art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (sic), informó de modo favorable la aprobación del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de funciones

y organización interna del Consejo de Estudiantes Interuniversitario de la Comunidad de Madrid. Los representantes de las universidades no manifestaron ninguna observación sobre el mismo” (Documento nº 10).

11. Acreditaciones del cumplimiento del trámite de audiencia (Documento nº 11).

12. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 19 de septiembre de 2016 (Documento nº 12).

13. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 29 de marzo de 2017 (Documento nº 13).

14. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 4 de abril de 2017, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (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 preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de*

reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”; y a solicitud del consejero de Educación, Juventud y Deporte, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto corresponde dictaminarlo al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA.

Este proyecto se dicta en desarrollo de la citada Ley 9/2015 que, como hemos señalado, crea el Consejo de Estudiantes Interuniversitario y remite al desarrollo reglamentario las funciones y la organización interna de ese órgano, en su artículo 7.

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 los estudiantes de enseñanzas universitarias oficiales que cursen estudios en las universidades públicas y privadas de la Comunidad de Madrid así como cualquiera de los centros adscritos a estas universidades siempre que radiquen en la Comunidad de Madrid, 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 nuestros dictámenes 104/17, de 9 de marzo y 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 1981, 27 de marzo de 1985 (RJ 1985, 1668), 19 de junio de 1.985 (RJ 1985, 3146) y 31 de octubre de 1986 (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 2003 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 1997 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 10/40 2002, recurso de casación número 666/1996, afirma que los Reglamentos Organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1982) 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 (recurso 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 27 de la Constitución Española (en adelante, CE), que determina que los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la intervención de los alumnos en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.

Por su parte, el artículo 29.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la CE y leyes orgánicas que conforme al artículo 81.1 de la misma lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30º y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía.

Asimismo, la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU), en su artículo 46.2.f), reconoce el derecho de los estudiantes a *“su representación en los órganos de gobierno y representación de la Universidad, en los términos establecidos en esta Ley y en los respectivos Estatutos o normas de organización y funcionamiento”* y en el artículo 46.5 dispone que: *“El Gobierno aprobará un estatuto del estudiante universitario, que deberá prever la constitución, las funciones, la organización y el funcionamiento de un Consejo del estudiante universitario como órgano colegiado de representación estudiantil, adscrito al ministerio al que se le atribuyen las competencias en materia de universidades. La regulación del Consejo del estudiante universitario contará con la representación estudiantil de todas las*

universidades y, en su caso, con una adecuada participación de representantes de los consejos autonómicos de estudiantes”.

De esta forma, el Estatuto del Estudiante Universitario, aprobado por Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, en su capítulo VIII dedicado a la participación y la representación estudiantil, establece en el artículo 34, bajo la rúbrica “principios generales” que: *“La universidad, como proyecto colectivo, debe promover la participación de todos los grupos que la integran. Los estudiantes, protagonistas de la actividad universitaria, deben asumir el compromiso de corresponsabilidad en la toma de decisiones, participando en los distintos Órganos de Gobierno a través de sus representantes democráticamente elegidos. Promoviendo y siguiendo los principios de paridad entre sexos y del equilibrio entre los principales sectores de la comunidad universitaria”.* En el capítulo XI -artículos 47 a 60- regula el Consejo de Estudiantes Universitario del Estado como órgano de deliberación, consulta y participación de las y los estudiantes universitarios, ante el Ministerio de Educación.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 29 de marzo de 2017 considera como antecedente normativo del consejo que ahora se regula, el Consejo de Estudiantes Universitarios de la Comunidad de Madrid creado por Orden 2222/2002, de 20 de mayo, de la Consejería de Educación y suprimido mediante la Ley 9/2010 de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público.

Como ya hemos puesto de manifiesto, el artículo 7 de la Ley 9/2015 crea el Consejo de Estudiantes Interuniversitario y lo vincula a la consejería competente en materia de educación universitaria que es, actualmente, la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, órgano promotor del proyecto de decreto objeto de dictamen.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, resulta evidente que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal,

en cuanto que se circunscribe a desarrollar reglamentariamente el artículo 7 de la 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 la aprobación de la presente norma corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea*” y, a nivel infraestatutario, por el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983), que 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 normativo -decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la Ley 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 del Gobierno), 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.

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 19 de septiembre de 2016, por lo que, a tenor de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de dicha ley, 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 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 del Gobierno “*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 Universidades e Investigación 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, se observa que se han incorporado al procedimiento dos memorias, la primera firmada por el director general de Universidades e Investigación el día 19 de septiembre de 2016 y la segunda, elaborada al final del procedimiento y firmada el 29 de marzo de 2017 por el mismo órgano directivo. No obstante, en el informe emitido por el Servicio Jurídico se hace referencia a una Memoria de fecha 23 de febrero de 2017 que no ha sido remitida.

Las dos memorias presentan un contenido similar, salvo por lo que se refiere a la descripción de la tramitación, pues en la última se han incorporado 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.

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 *“El órgano que se regula no supone aumento del gasto público, no estableciéndose partida presupuestaria diferenciada para su organización y funcionamiento, encomendándose a la Dirección General de Universidades e Investigación de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte el soporte administrativo del citado órgano”*.

Asimismo, incluyen la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, indicando que no se observa ningún impacto, 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, señalando que no supone impacto, 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. En este último caso, la memoria, sin embargo no recoge el sentido del informe relativo a la Ley 3/2016.

No contiene la memoria alusión al impacto sobre la unidad de mercado, exigencia que resulta 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. En consecuencia, deberá completarse la memoria haciendo referencia a este extremo.

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, en el apartado relativo al impacto económico y presupuestario señala que: *“Dada la naturaleza y la regulación que del Consejo de Estudiantes se propone, el mismo no tiene impacto económico sobre la competencia”*.

Figura también incorporada a la memoria una referencia al impacto por razón de género de la nueva normativa, suscrita por la Dirección General de la Mujer, órgano competente para emitir este informe, que estima que *“el impacto por razón de género sea positivo, al indicar en su parte Expositiva que en la creación de dicho Consejo Universitario debe promoverse el respeto al principio de paridad entre hombres y mujeres, y al añadir, más adelante, en su artículo 2, relativo a la composición y elección del Consejo de Estudiantes Interuniversitario, en su apartado 3 que: “Los máximos órganos de representación de los estudiantes de las Universidades velarán porque en la designación de sus representantes exista una presencia equilibrada de mujeres y hombres en los términos previstos en el artículo 54 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”*.

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

4.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley de Gobierno, 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 27 de febrero de 2017 de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma.

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 informe de 21 de marzo de 2017 por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en el que se formulan diversas observaciones al proyecto que, de acuerdo con lo que señala la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 29 de marzo de 2017, han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma.

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 favorable de 20 de enero de 2017 por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo

y Hacienda, en el que se realizaron una serie de observaciones al articulado del proyecto.

7.- Por último, la memoria recoge el informe favorable a la aprobación del proyecto emitido por el Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid en sesión de su Comisión de Planificación y Coordinación Universitaria celebrada el 27 de junio de 2016.

8.- 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 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, según explicita la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 29 de marzo de 2017, *“se realizó mediante el traslado desde la Dirección General de Universidades e Investigación del proyecto de decreto objeto de esta memoria tanto a los Vicerrectorados de Estudiantes como a las delegaciones de alumnos de todas las universidades de Madrid”*. Existe constancia documental en el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora de los anteriores trámites, así como de las alegaciones efectuadas por los representantes de los alumnos de las universidades Francisco de Vitoria, Politécnica, Complutense y Carlos III, así como de la contestación a las alegaciones efectuada por el director general de Universidades e Investigación.

Asimismo, como hemos indicado consta el informe favorable al proyecto de decreto emitido por el Consejo Universitario de la Comunidad de Madrid en sesión de su Comisión de Planificación y Coordinación Universitaria celebrada el 27 de junio de 2016. La Comisión de Planificación y Coordinación Universitaria, cuyo presidente es el del Consejo Universitario o miembro en quien delegue, está constituida por el viceconsejero competente en materia de educación universitaria, el

director general competente en la misma materia, el director general competente en materia de investigación, los rectores de las universidades públicas de Madrid, los presidentes de los Consejos Sociales de las universidades públicas y hasta tres miembros designados por el presidente del Consejo Universitario de entre sus componentes (artículo 7.4 de la Ley 4/1998).

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), si bien no hace referencia a los antecedentes normativos aunque contiene la referencia al trámite de audiencia, tal y como exige la Directriz 13 del citado Acuerdo. Por último, la fórmula promulgatoria es acorde con lo dispuesto en la Directriz 16.

La parte dispositiva consta de un artículo único y una parte final. El artículo único aprueba el Reglamento de Funciones y Organización interna del Consejo de Estudiantes Interuniversitario, cuyo texto se inserta a continuación.

La parte final de la norma se compone de una disposición adicional y tres disposiciones finales.

La disposición adicional única establece que el presidente del Consejo procederá a la convocatoria de su sesión constitutiva en el plazo

máximo de cuatro meses desde la entrada en vigor del decreto. Para ello, se prevé que en un plazo máximo de dos meses las universidades comuniquen a la Dirección General competente en materia de enseñanzas universitarias los vocales representantes de las mismas. No obstante, ante la inexistencia de cautelas adicionales, se advierte que, tal y como está redactada la disposición, cabría la posibilidad de que la entrada en funcionamiento del Consejo quedara dificultada en caso de que por parte de las universidades no se procediera a comunicar los vocales en el plazo establecido.

En cuanto a las disposiciones finales, la primera establece el régimen supletorio de modo que en todo lo no previsto en el reglamento *“se estará a lo regulado en la normativa aplicable a la Comunidad de Madrid en materia de funcionamiento de órganos colegiados”*. La segunda contiene una habilitación a favor consejería competente en materia de educación universitaria para dictar las normas y para adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y aplicación del decreto 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”*.

Por lo que se refiere al Reglamento de Funciones y Organización interna del Consejo de Estudiantes Interuniversitario, como ya hemos puesto de manifiesto, está integrado por once artículos.

El primero de ellos se refiere a su naturaleza y adscripción y su contenido es acorde con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 9/2015.

El artículo 2 regula las funciones y composición del Consejo. En primer lugar, de acuerdo con lo dispuesto en la Directriz 26 del Acuerdo, que establece los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo y que determina que cada artículo debe referirse a un tema, sería conveniente que cada apartado fuera objeto de un precepto diferente. En segundo lugar, respecto a las funciones del Consejo, se observa que son acordes a la finalidad de este órgano y están en consonancia con la

finalidad prevista en la Ley 9/2015 de creación, toda vez que se configura como órgano de deliberación, consulta y participación en materia de política universitaria, siendo sus funciones, las de:

“a) Contribuir activamente a la defensa de los derechos de los estudiantes, cooperando con las asociaciones de estudiantes y los órganos de representación estudiantil.

b) Manifestar ante la Comunidad de Madrid y el resto de instancias públicas o privadas la opinión de los estudiantes de las Universidades madrileñas sobre asuntos relacionados con las enseñanzas universitarias y la mejora de la calidad de los estudios.

c) Ser oído en relación con cualquier propuesta normativa que afecte de modo directo a los estudiantes universitarios de la Comunidad de Madrid y especialmente sobre las disposiciones de ésta referidas a precios públicos por enseñanzas conducentes a títulos universitarios oficiales y sobre las disposiciones referidas a los programas de becas y ayudas al estudio.

d) Elevar propuestas a la consejería competente en materia de educación universitaria en materias relacionadas con los estudiantes universitarios tanto a nivel académico como para mejorar la convivencia promoviendo los principios de respeto a la diversidad por razón de género y atención a la discapacidad y a la orientación e identidad sexual.

e) Pronunciarse sobre cualquier asunto para el que sea requerido por la Consejería competente en materia de enseñanza universitaria o por cualquiera de las universidades.

f) Cualesquiera otras funciones que le asigne la legislación vigente”.

El artículo 3 regula la figura del presidente del Consejo que será el titular de la consejería competente en materia de enseñanza universitaria o persona en quien delegue. El artículo 7 de la Ley 9/2015 señala que estará “*presidido por su consejero*”. En el artículo 3.2.d) relativo a las funciones, por razones de seguridad jurídica, es conveniente aclarar si la ambigua expresión “*asuntos de su competencia*” se refiere a las competencias del presidente o del Consejo. Debe añadirse en este precepto la función de visar las actas, recogida al enumerar las funciones del secretario en el artículo 6.2.d).

El artículo 4 determina que el vicepresidente será el director general competente en materia de enseñanza universitaria y que sustituirá al presidente siendo sus funciones la de asistir al presidente y cualesquiera otras que le encomiende el Consejo o la legislación vigente.

El artículo 5 se refiere a los vocales. Su primer apartado determina qué estudiantes son electores y elegibles, sin embargo, de la redacción del apartado segundo de este precepto no se deduce que los estudiantes sean electores por lo que deberá redactarse de manera que no exista contradicción. El apartado segundo establece su designación y el tercero, distribuye el número de vocales de cada universidad en función del número de alumnos de acuerdo con la previsión contenida en el mencionado artículo 7 de la Ley 9/2015. Respecto al apartado cuarto se observa que el contenido de la parte expositiva del proyecto que se refiere a esta cuestión no es acorde con lo establecido en este apartado por lo que deberá subsanarse esta cuestión.

Se observa que el proyecto no regula cuestiones como las funciones de los vocales, sus derechos y obligaciones y la duración de su mandato.

El artículo 6 regula la figura del secretario y sus funciones. A estas debe añadirse la prevista en el artículo 10 del proyecto, es decir, actuar como secretario de las comisiones. Si se tiene en cuenta que entre sus funciones está la de velar por la legalidad de las actuaciones del órgano,

debería delimitarse el perfil del funcionario que puede acceder al puesto en consonancia con la índole de tal cometido.

El artículo 7 prevé la asistencia al Consejo de colaboradores, con voz pero sin voto, distinguiendo entre los subdirectores de la dirección general competente en materia de enseñanza universitaria y los especialistas mediante invitación del presidente que podrá ser a propuesta de un tercio de los miembros del Consejo.

El artículo 8, sobre la renovación de los vocales, debería situarse por razones sistemáticas, a continuación del artículo 5. Su rúbrica hace referencia a la renovación, mientras que en su apartado se regula el cese que debería ser objeto de un precepto diferente por aplicación de la Directriz 26 del Acuerdo, antes mencionada. Convendría establecer un plazo máximo para proceder a la sustitución de los miembros tras la expiración de su mandato.

El artículo 9 se dedica al funcionamiento del Consejo que se reunirá en sesión ordinaria presencial como mínimo con periodicidad anual con la posibilidad de convocar sesiones extraordinarias. No obstante, existe una contradicción entre el hecho de que la sesión ordinaria se establezca de forma presencial en el apartado primero y el que en el apartado segundo de ese mismo precepto, para la válida constitución del órgano, se requiera la asistencia, presencial o a distancia, de sus miembros. En consecuencia, esta discordancia debe ser subsanada. Asimismo, si bien se establece que se reúnan en sesión ordinaria como mínimo con periodicidad anual, sin embargo las funciones previstas en el artículo 2 parecen demandar mayor periodicidad.

El primer párrafo del artículo 10 prevé la posible creación de una comisión temporal. Para facilitar la operatividad del Consejo, parece conveniente redactarlo en plural pues la diversidad de asuntos que son objeto de su competencia podría demandar la eventual creación de más

de una comisión. Con ello, además, se conseguiría la concordancia del texto del artículo con el título del mismo.

Por último, el artículo 11 bajo la rúbrica “*régimen económico*” establece que la pertenencia al Consejo, la asistencia a sus sesiones o la participación en sus comisiones temporales, no dará lugar a remuneración ni indemnización por razón del servicio alguna.

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.

Se observa que los términos “*presidente*” y “*secretario*” aparecen unas veces escritos en letra minúscula y otras en mayúscula por lo que, deberá unificarse teniendo en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el apéndice a) del citado acuerdo, el uso de las mayúsculas debe restringirse lo máximo posible.

En la disposición adicional única la palabra “*Decreto*” debe escribirse con minúscula.

En la disposición final 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 desarrollarse.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones, que no tienen carácter esencial, 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 funciones y organización interna del Consejo de Estudiantes Interuniversitario.

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

Madrid, a 4 de mayo de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 178/17

Excmo. Sr. Consejero de Educación, Juventud y Deporte

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid