

Acuerdo nº: **12/19**
Consulta: **Consejero de Educación y Juventud**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **05.12.19**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 5 de diciembre de 2019, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Educación y Juventud, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece el número máximo de miembros de la Comisión Permanente del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid con dedicación total o parcial, y el régimen de contratación y retributivo de su personal, así como las indemnizaciones por razón de servicio.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 26 de noviembre de 2019 ha tenido entrada en este órgano consultivo, solicitud del consejero de Educación y Juventud, en la que se da traslado de la modificación introducida, por razones presupuestarias, en el proyecto de decreto citado en el encabezamiento de este dictamen y que ya fue sometido a consulta de esta Comisión Jurídica Asesora que emitió su Dictamen 286/19, de 4 de julio. La solicitud se acompaña del nuevo texto del proyecto de decreto y la Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el

presidente del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid el día 25 de noviembre de 2019.

A dicho expediente se le asignó el número 548/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 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 acuerdo, deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 5 de diciembre de 2019.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

La finalidad de la norma, según explica la parte expositiva, es desarrollar reglamentariamente la Ley 8/2017, de 27 de junio, de Creación del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 8/2017) en determinadas cuestiones y, en concreto, la determinación del número máximo de miembros de la Comisión Permanente del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid (en adelante, CJCM) que puedan tener dedicación exclusiva o parcial, para poder formalizar con los mismos relaciones retribuidas; determinación del régimen de contratación, retributivo y de incompatibilidades que les sea de aplicación, y el régimen de indemnizaciones por razón del servicio para los miembros de la Comisión Permanente, en atención a su dedicación. Asimismo, se regula el régimen de contratación y retributivo del personal que el Consejo de la Juventud decida contratar a su servicio.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y de otra dispositiva integrada por ocho artículos que responden al siguiente contenido:

El artículo 1 determina el objeto del decreto.

El artículo 2 hace referencia a la Comisión Permanente y su número máximo de miembros. Frente al anterior proyecto de decreto sometido a dictamen que establecía un número máximo de nueve miembros de la Comisión Permanente, el nuevo texto sometido a consulta fija el máximo de estos miembros en siete.

El artículo 3 establece el número máximo de miembros de la Comisión Permanente del CJCM con dedicación exclusiva.

El artículo 4 fija el número máximo de miembros de la Comisión Permanente del CJCM con dedicación parcial. Frente al anterior proyecto de decreto al que se refiere nuestro Dictamen 286/19, que determinaba un número máximo de miembros de la Comisión Permanente con dedicación parcial en seis, el nuevo texto –en consonancia con la reducción realizada en el artículo 2– fija este número en cuatro.

El artículo 5 regula el régimen de contratación de los miembros de la Comisión Permanente.

El artículo 6 establece el régimen de contratación del personal al servicio del Consejo de la Juventud.

El artículo 7 tiene por objeto el régimen de incompatibilidades.

El artículo 8 hace referencia al régimen de retribuciones.

El artículo 9 regula las comisiones de servicio con derecho a indemnización y asistencias por concurrencia a órganos colegiados.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. La primera, contiene una habilitación al consejero competente en materia de Juventud para el desarrollo normativo y la segunda referida a la entrada en vigor de la norma prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta, según relaciona el índice, de 34 documentos que son los siguientes.

1. Índice de documentos (documento nº 1).
2. Texto del proyecto de decreto redactado tras el Dictamen 286/19 emitido por esta Comisión Jurídica Asesora en el que se plasmaban todas las observaciones esenciales formuladas por este órgano consultivo junto con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo fechada el día 7 de julio de 2019 y “*extracto de expediente para el Consejo de Gobierno*” remitido por la actual Consejería de Educación y Juventud (documentos 2, 3 y 4).
3. Informe de 14 de agosto de 2018 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno (Documento nº 5).
4. Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor, sobre el impacto en la familia, infancia y adolescencia, de fecha 26 de julio de 2018 (Documento nº 6).

5. Informe de la Dirección General de la Mujer, sobre el impacto por razón de género de fecha 24 de julio de 2018 (Documento nº 7).
6. Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, sobre impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 23 de julio de 2018 (Documento nº 8).
7. Escritos de las entonces llamadas Consejería de Justicia, de 31 de julio de 2018; Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, de 25 de julio de 2018; Consejería de Políticas Sociales, de 2 de agosto de 2018; Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno de 31 de julio de 2018 y Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, de 8 de agosto de 2018, en las que todas ellas manifestaban que no formulaban alegaciones al proyecto de decreto (documentos nº 9 a 13).
8. Escritos de observaciones de las entonces denominadas consejerías de Educación e Investigación de 30 de julio de 2018; de Economía, Empleo y Hacienda, de 6 de agosto de 2018 y Sanidad de 8 de agosto de 2018 que adjuntaba un informe de la Viceconsejería de Humanización de la Asistencia Sanitaria (documentos nº 14 a 16).
9. Informes de la Dirección General de Función Pública de 31 de julio de 2018 y 25 de octubre de 2018 (documentos nº 17 y 18).
10. Informes de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, 10 de agosto de 2018, de 7 de noviembre de 2018, 22 de abril de 2019 y 17 de mayo de 2019 (documentos nº 19 a 22).
11. Resolución del director general de Juventud de 28 de diciembre de 2018 por la que se acuerda someter el proyecto de

decreto al trámite de audiencia e información pública (Documento nº 23).

12. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, de 7 de febrero de 2019 (Documento nº 24).

13. Informe del Servicio Jurídico en la entonces Consejería de Educación e Investigación de 6 de febrero de 2018, sobre el régimen jurídico del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid (documento nº 25)

14. Informe del Servicio Jurídico en la entonces Consejería de Educación e Investigación de 4 de abril de 2018, sobre el régimen jurídico de las dedicaciones exclusivas y parciales de los miembros de la Comisión Permanente del Consejo de la Juventud y sobre el régimen jurídico de las indemnizaciones y asistencias por la participación en órganos del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid por miembros de la Comisión Permanente que no dispongan de dedicación exclusiva ni parciales (documento nº 26).

15. Informe de 19 de marzo de 2019 del Servicio Jurídico en la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, con el conforme de la abogada general de la Comunidad de Madrid, en el que se formulan observaciones al proyecto, nueve de ellas de carácter esencial (documento nº 27).

16. Informe del consejero de la entonces Consejería de Cultura, Turismo y Deportes sobre solicitud de Dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (documento nº 28).

17. Dictamen 286/19, de 4 de julio, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (documento nº 29).

18. Nuevo texto, sin fechar, firmado por el consejero de Educación y Juventud del proyecto de decreto que modifica, en relación con el anterior texto informado por este órgano consultivo, los artículos 2 y 4 al reducir el número máximo de miembros de la Comisión Permanente a 7 (3 con dedicación exclusiva y 4 con dedicación parcial), junto con una nueva versión de la Memoria en la que se amplía la Memoria Económica para justificar que el presupuesto máximo del Consejo de la Juventud será de 189.850,47 € anuales (documentos nº 30 y 31).

19. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de 20 de noviembre de 2019 que formula propuestas a los artículos 5. y 6.1 del proyecto de Decreto en relación con la referencia al Real Decreto 451/2012, sobre régimen retributivo de los máximos responsables y directivo del sector público empresarial y otras entidades del sector público estatal, al considerar que no resulta de aplicación a la Comunidad de Madrid; que deben concretarse en el artículo 6.1 los ámbitos materiales de actividad sobre los que ejerce su función el personal directivo, al considerar que es muy generalista la indicación de que ejercen funciones de “*dirección, control, organización, coordinación o similares para las que sea necesario contar con una titulación superior*”, considerando que se trata de un órgano consultivo y no de gestión. Asimismo, en relación con este precepto sugiere que se exprese el número máximo de contratos de alta dirección, completando la regulación con precisiones que efectúa. Efectúa también una observación al artículo 8.1 y propone la incorporación de una disposición adicional que haga referencia a la normativa de la Comunidad de Madrid en materia de gastos y gestión de personal. El informe de la Dirección de Recursos Humanos también formula observaciones a la Memoria (documento nº 32).

20. Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, de 21 de noviembre de 2019 que efectúa observaciones sobre la última

Memoria redactada y al artículo 9 del proyecto normativo, en relación con la regulación de las indemnizaciones por razones del servicio (documento nº 33).

21. Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el presidente del Consejo de la Juventud el día 25 de noviembre de 2019 para dar respuesta motivada a las observaciones formuladas por la Dirección General de Recursos Humanos de 20 de noviembre de 2019 que, al no haber sido acogidas, no han dado lugar a la modificación del proyecto de decreto (documento nº 34).

22. El día 29 de noviembre de 2019 tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo nueva documentación consistente en el correo electrónico de la Dirección General de Función Pública de 19 de noviembre de 2019 por el que se comunica que no es preceptivo nuevo informe de dicha dirección general sobre la modificación planteada en el proyecto de decreto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

ÚNICA.- Alcance de la nueva modificación propuesta al proyecto de decreto informado por este órgano consultivo en su Dictamen 286/2019.

Como cuestión previa, procede analizar el contenido la modificación propuesta al proyecto de decreto en su día informado por este órgano consultivo.

La cuestión no es baladí. Si se estimara que la modificación propuesta afecta a cuestiones de carácter esencial o sustancial, no solo procedería la emisión de un nuevo dictamen por esta Comisión Jurídica Asesora, sino que, con carácter previo a dicho dictamen, procedería retrotraer el procedimiento para la repetición de todos los trámites e informes de carácter preceptivo exigidos en el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas.

En este sentido se pronunció el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en el Dictamen 195/10, de 7 de octubre, al señalar que no podía considerarse debidamente cumplimentado el trámite del informe preceptivo del Servicio Jurídico, de conformidad con el artículo 4.1 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Para analizar esta cuestión es preciso examinar el texto del proyecto que fue sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora (versión de 21 de mayo de 2019), el texto del proyecto tras recoger las consideraciones esenciales formuladas por esta Comisión Jurídica Asesora y que se elevó al Consejo de Gobierno para su aprobación (versión de 7 de julio de 2019) y el nuevo texto sometido a dictamen (versión noviembre de 2019).

Así las cosas, como consecuencia del Dictamen 286/19 y las consideraciones esenciales en él formuladas, fueron objeto de modificación los artículos 1, 5 sobre el régimen de contratación del personal del Consejo de la Juventud (que se desdobló según lo sugerido en el dictamen en los artículos 5 y 6), 6 (actual 7), sobre el régimen de incompatibilidades, 7 (actual 8) sobre el régimen de retribuciones, se introdujo una disposición derogatoria única y se modificó también la disposición final primera.

La última de las versiones modifica los artículos 2 y 4 del proyecto de decreto dictaminado que fijaba en nueve el número de miembros de la Comisión Permanente (presidente, secretario, tesorero y seis vocales) que en la nueva versión se reducen a siete, al minorar el número de vocales y establecerlo en cuatro. También introduce algún cambio de carácter formal en el artículo 8.

El artículo 14 de la Ley 8/2017 establece que la Comisión Permanente es el órgano rector y ejecutivo del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid y habrá estar formada por un número impar de miembros, con un mínimo de cinco y un máximo de nueve, elegidos por la Asamblea General, estructurándose su composición con una presidencia, una secretaría, una tesorería y de tres a seis vocalías.

El nuevo cambio obedece, según se motiva en la Memoria firmada por el actual presidente del Consejo de la Juventud, a razones presupuestarias, porque con la anterior composición, el pago de las retribuciones de los miembros de la Comisión Permanente excedería del presupuesto anual asignado por las leyes de presupuestos a esta entidad.

No parece, por tanto, que la modificación introducida suponga un cambio sustancial que exija la nueva emisión de Dictamen por este órgano consultivo.

Se observa que, además de los artículos 2 y 4, relativos al número de miembros de la Comisión Permanente y número de vocales que la componen, respectivamente, se ha introducido una modificación en el artículo 8, relativo al régimen de retribuciones. No obstante, este nuevo párrafo puede considerarse también consecuencia de la consideración esencial del Dictamen 286/19 que indicó que, de conformidad con el artículo 12.4 de la Ley 8/2017, a la Asamblea General le corresponde, entre otras funciones, la de adoptar acuerdos relativos a la remuneración de los miembros de los órganos de representación.

Por otro lado, frente a la indeterminación del Convenio Colectivo del sector a la que aludían las anteriores versiones, la actual especifica este: el Convenio Colectivo del Sector Oficinas y Despachos.

Existen, finalmente, algunas pequeñas modificaciones para conseguir una mejor estructura o redacción de los artículos del proyecto de decreto, sin que puedan ser considerados como modificaciones esenciales que exijan nuevo dictamen ni la retroacción del procedimiento.

En relación con el procedimiento, se observa que esta última versión del proyecto de decreto se ha sometido nuevamente a informe de la Dirección General de Presupuestos, así como a la Dirección de Recursos Humanos. Esta última efectuó unas observaciones en su informe de 20 de noviembre de 2019 que no han sido tenidas en cuenta por el promotor de la norma, lo que resulta acertado, en tanto en cuanto el informe no se limita al análisis exclusivo de la modificación consistente en la reducción el número de miembros del Consejo de la Juventud sino que examina también los artículos 5, 6 y 8, preceptos estos que fueron modificados como consecuencia de las consideraciones esenciales formuladas por nuestro Dictamen 286/19.

Sobre la emisión de nuevos informes tras el dictamen del órgano consultivo han tenido ocasión de pronunciarse nuestro Dictamen 437/16, de 29 de septiembre y el Acuerdo 1/18, de 25 de enero de 2018, entre otros, en los que se advertía, con cita del Dictamen del Consejo de Estado 88/1995, de 8 de junio, que la generalidad de la función consultiva determina que su intervención adquiera el carácter de juicio de síntesis de todas las cuestiones planteadas y los informes específicos emitidos con anterioridad.

Cabe recordar a estos efectos que el Consejo de Estado en el referido Dictamen 88/1995 afirmó que:

«Tal cuestión, que en modo alguno resulta baladí, ya ha sido abordada por este Consejo de Estado en varias ocasiones. A partir de la doctrina sentada en aquellos precedentes se ha venido manteniendo la necesidad de que el informe de la Intervención deba figurar -cuando tenga que ser evacuado de modo preceptivo- en los expedientes que las Autoridades consultantes sometan a consideración de este Alto Cuerpo Consultivo. Resulta muy significativo el dictamen nº 45.193, de 26 de mayo de 1983, que ya advirtió de la exigencia del informe de la Intervención cuando una resolución administrativa sea capaz de generar derechos y obligaciones de carácter económico para la Hacienda Pública.

En este mismo sentido se ha manifestado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que, a través de las Sentencias dictadas por la Sala 3^a de 11 de diciembre de 1991 y la reciente de 27 de mayo de 1993, razonan que el referido artículo 2.4 de la LOCE es índice de la posición institucional del Consejo de Estado como órgano supremo consultivo, lo que justifica que su dictamen deba ser formalmente el último respecto del de cualquier otro Cuerpo u órgano de la Administración, sin olvidar que el Consejo de Estado es también el órgano consultivo que ostenta competencia general sobre el conjunto de asuntos de que conocen las diferentes Administraciones Públicas, lo que sustancialmente permite que su intervención adquiera el carácter de juicio de síntesis de todas las cuestiones planteadas y los informes específicos emitidos con anterioridad. Uno de los rasgos básicos de este órgano consultivo es la "generalidad" de su competencia, y a tal efecto asume la función de emitir un juicio global sobre los expedientes remitidos en consulta. Por ello, el artículo 2.1 de su Ley Orgánica establece que el Consejo de Estado "en el ejercicio de la función consultiva velará por la observancia de la Constitución y del resto del Ordenamiento jurídico. Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando así lo exijan la índole del asunto o lo solicite expresamente

la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines". De la generalidad que caracteriza a la función consultiva se infiere que su parecer ha de ser necesariamente posterior al de otros órganos de función de control especializados de la actuación administrativa».

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 10 de febrero de 2012 (recurso 104/2011) no dudó en anular un acuerdo del Consejo de Gobierno que aprobaba un proyecto de ley puesto que se habían emitido informes con posterioridad al dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, afirmando que:

«(...) el Director General de la Función Pública, de forma inconcebible, se atreve a asumir funciones que ni remotamente le corresponden y se dedica a hacer la crítica del informe del Consejo Consultivo, decidiendo qué puntos "acepta" (sic), y cuáles no, del mismo, no ya sólo vulnerando flagrantemente el art. 40.3 de la Ley de Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, sino demostrando una notable falta de consideración por las funciones y cometido, legalmente garantizado, del Consejo Consultivo. Si la Ley prohíbe todo informe jurídico posterior al del Consejo Consultivo es porque éste es el supremo y último órgano consultor, y no el Director General de la Función Pública, que no es quien para aceptar o rechazar nada ni para manifestar sus opiniones sobre el dictamen de aquel Consejo asesor, correspondiendo esta función únicamente al Consejo de Gobierno mismo, aceptando o rechazando las recomendaciones del Consejo Consultivo».

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora adopta el siguiente

ACUERDO

Devolver el expediente sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece el número máximo de miembros de la Comisión Permanente del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid con dedicación total o parcial, y el régimen de contratación y retributivo de su personal, así como las indemnizaciones por razón de servicio, al haber sido ya dictaminado por este órgano consultivo y no tener las modificaciones introducidas carácter sustancial.

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

Madrid, a 5 de diciembre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo nº 12/19

Excmo. Sr. Consejero de Educación y Juventud

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid