

Dictamen n.º: **286/19**
Consulta: **Consejero de Cultura, Turismo y Deportes**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **04.07.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 4 de julio de 2019, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Cultura, Turismo y Deportes, 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 10 de junio de 2019 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Cultura, Turismo y Deportes, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 297/19, 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 dictamen, deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 4 de julio de 2019.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

La finalidad de la norma, según explicita 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.

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

El artículo 4 fija el número máximo de miembros de la Comisión Permanente del CJCM con dedicación parcial.

El artículo 5 regula el régimen de contratación.

El artículo 6 tiene por objeto el régimen de incompatibilidades.

El artículo 7 establece el régimen de retribuciones.

El artículo 8 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 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 18 documentos que son los siguientes.

1. Oficio de remisión de documentación (Documento nº 1).
2. Informe del consejero de Cultura, Turismo y Deportes sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora (Documento nº 2).
3. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 4 de junio de 2019, acreditativo del trámite de informe al Consejo de

Gobierno sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (Documento nº 3).

4. Documentación relativa al trámite de consulta pública (Documento nº 4).

5. Proyecto de decreto en su distintas versiones correspondientes a 19 de julio de 2018, 3 de octubre de 2018, 29 de noviembre de 2018, 29 de enero de 2019, 25 de abril de 2019, 30 de abril de 2019 y, finalmente el sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora de 21 de mayo de 2019 (Documento nº 5). La fecha de estas versiones no figura en el proyecto de decreto, sino que se extrae del nombre del archivo. Esto da lugar a confusión porque, una vez impreso el texto no puede saberse con certeza cuál es el texto definitivo del proyecto sometido a dictamen.

6. Memoria del Análisis de Impacto normativo firmada por el presidente del CJCM, en su distintas versiones correspondientes a 19 de julio de 2018, 3 de octubre de 2018, 29 de noviembre de 2018, 29 de enero de 2019, 25 de abril de 2019, 30 de abril de 2019 y, finalmente, 21 de mayo de 2019 (Documento nº 6).

7. 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 7).

8. Escritos de observaciones al texto del proyecto de decreto de la Consejería de Sanidad de 8 de agosto de 2018 que adjunta un informe de la Viceconsejería de Humanización de la Asistencia Sanitaria, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de 6 de agosto de 2018, de la Consejería de Educación e Investigación de 30 de julio de 2018, de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno de 31 de julio de 2018 que no formula observaciones pero que adjunta las formuladas por la Dirección General de Función Pública de 31 de julio de 2018, de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, de 8

de agosto de 2018, de la Consejería de Políticas Sociales, de 2 de agosto de 2018, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, de 25 de julio de 2018, de la Consejería de Justicia, de 31 de julio de 2018 (Documento nº 8).

9. 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 9).

10. Informe de la Dirección General de la Mujer, sobre el impacto por razón de género de fecha 24 de julio de 2018 (Documento nº 10).

11. 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 11).

12. 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 (Documento nº 12).

13. Informe de la Dirección General de Función Pública de 25 de octubre de 2018 (Documento nº 13).

14. 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 14).

15. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, de 7 de febrero de 2019 (Documento nº 15).

16. 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 16).

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 Cultura, Turismo y Deportes, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto que pretende aprobarse se dicta en ejecución de una Ley por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA.

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 las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 3805/2015). La última de

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

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

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

La competencia de la Comunidad de Madrid constituye el primer y esencial presupuesto de validez de cualquier clase de disposición proyectada, ya sea de rango legal o reglamentaria. El artículo 48 de la Constitución Española 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.

La Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas recuperó nuevamente el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid *“como órgano de deliberación, consulta y participación de los jóvenes madrileños”*. El Consejo se vinculaba a la consejería competente en materia de Juventud y, en desarrollo de esa norma se aprobó el Decreto 40/2017, de 4 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, que fue informado por este órgano consultivo en el Dictamen 104/17, de 9 de marzo.

Posteriormente, la Asamblea de Madrid aprobó la Ley 8/2017. El preámbulo de esta ley no hace mención al Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid creado por el artículo 28 de la Ley 9/2015 que parece querer retomar con el Consejo de la Juventud regulado en la Ley 11/2000, al señalar que *“la finalidad y funciones del Consejo de la Juventud que regula la presente Ley, no sufren ninguna modificación con respecto al regulado en la Ley del año 2000, y además se incorporan algunas novedades que amplían esa funciones, como ocurre con la función*

de emitir informe sobre los proyectos normativos, planes y estrategias que elabore la Comunidad de Madrid en materia de juventud”. La Ley 8/2017, sí menciona en el preámbulo que “*la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público extinguió el Consejo de la Juventud*”.

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 14.5 de la citada Ley 8/2017. 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.

En relación con la competencia para su aprobación, se plantea si esta corresponde a la Asamblea General del Consejo de la Juventud o al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. La Ley 8/2017 no contiene habilitación normativa al respecto a favor del Consejo de Gobierno, como sí hacían la Ley 10/1986 y la Ley 11/2000, pues ambas contenían una disposición final que autorizaba al Consejo de Gobierno para dictar, “*previo informe del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid*”, en el caso de la primera y “*previo informe de la Comisión Permanente*”, las disposiciones necesarias para la aplicación de las citadas leyes.

El informe de la Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería Cultura, Turismo y Deportes con el visto bueno de la Abogada General concluye, con cita del Dictamen 487/18, de 15 de noviembre, de esta Comisión Jurídica Asesora en el que se afirmaba que “*la potestad reglamentaria es una potestad general que el ordenamiento constitucional reconoce al Gobierno para el desarrollo de las leyes, por lo que podría ser ejercida aun sin necesidad de que estableciera una habilitación expresa*”.

La parte expositiva distingue entre aquellas remisiones al reglamento que hacen referencia a cuestiones de simple organización y funcionamiento interno, que han de ser aprobadas por el propio Consejo de la Juventud que debe elaborar y aprobar en Asamblea General su reglamento de organización y funcionamiento y aquellas otras cuestiones que *“van más allá de la estrictamente interna, como es el caso de las previsiones contenidas en los artículos 14.7 y 25 de la mencionada ley”*.

En cualquier caso, la iniciativa normativa se ha impulsado por el Presidente de la Comisión Permanente del Consejo de la Juventud que ha firmado las correspondientes memorias.

Por tanto, puede confirmarse la competencia del Consejo de Gobierno 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.

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

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución Española y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, actualmente recogidas en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los

artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, el Plan Anual Normativo para el año 2018 se aprobó mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, y el Plan Anual Normativo para el año 2019 mediante Acuerdo de 24 de abril de 2018, que sin embargo no contemplan la norma proyectada. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno lo que trata de justificarse en las memorias que obran en el expediente, para el año 2018 porque no se conocía cuando se elaboró el Plan Normativo el alcance que iba a tener la ley 8/2017. La falta de previsión de la norma proyectada en el Plan Normativo para el año 2019 se justifica, en cambio, porque *“se iniciaron los trámites del decreto en junio del año 2018 y se consideró que existía un período de tiempo suficiente para concluir su tramitación en ese mismo año”*, motivado según la Memoria porque *“el gran número de observaciones realizadas ha resultado imposible finalizarlo en las fechas previstas inicialmente por eso se ha prolongado la elaboración de la norma más allá de lo deseado”*.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. Por Resolución de 25 de junio de 2018 del presidente del CJCM, se acordó someter a consulta pública previa el proyecto de Decreto. Según consta en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo no se recibieron observaciones o alegaciones durante el plazo conferido al efecto.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la iniciativa parte de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes en virtud de las competencias establecidas en el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. Por otro lado el órgano competente es el propio CJCM, en virtud de lo establecido en el Decreto 121/2017, de 3 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes [disposición adicional segunda apartado j)].

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, se observa que se han incorporado al expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora siete memorias firmadas por el presidente del CJCM, elaboradas a medida que se iban cumpliendo los distintos trámites del procedimiento, por lo que puede considerarse que en este procedimiento la Memoria del Análisis de Impacto Normativo responde a la naturaleza que le otorga 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 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrándonos en la última Memoria que figura en el expediente remitido, fechada el 21 de mayo de 2019, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta con identificación de los fines y objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida y la adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, conforme con lo establecido en el artículo 2.1 b) del Real Decreto 931/2017, con referencia a las principales novedades introducidas por la norma proyectada así como su adecuación al orden de distribución de competencias. En este sentido, se hace referencia a la naturaleza jurídica del CJCM como entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, plena capacidad de obras y autonomía para el cumplimiento de sus fines y adscrito a la consejería competente en materia de Juventud.

Se observa que en este apartado de contenido y análisis jurídico que, de conformidad con el Real Decreto 931/2017, debe contener un listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas, se señala que *“este proyecto de decreto no deroga ninguna otra normativa porque desarrolla ex novo cuestiones no concretadas en la Ley de creación CJCM”*. Sorprende esta afirmación porque, como ha quedado expuesto en la consideración jurídica anterior, la Ley 9/2015, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas recuperó nuevamente el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid *“como órgano de deliberación, consulta y participación de los jóvenes madrileños”* y, en desarrollo de esa norma se aprobó el Decreto 40/2017, de 4 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 82 de 6 de abril de 2017) que fue informado por este órgano consultivo en el

citado Dictamen 104/17. Dado que la denominación del órgano que desarrolla reglamentariamente el proyecto de Decreto, CJCM, es idéntica a la empleada en el Decreto 40/2017, debería hacerse mención en la Memoria a esta circunstancia y prever su derogación expresa.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico, positivo -aunque escaso- *“por posibilitar la contratación de personal al servicio de la entidad”*, y presupuestario, de conformidad con lo exigido por el artículo 2.1.d) del Real Decreto 931/2017. Así, efectúa un cálculo de los costes de personal y de los miembros de la Comisión Permanente que la aprobación del proyecto de decreto supondrá para el CJCM. No contiene, en cambio, como preceptúa el apartado e) del artículo 2.1 del citado real decreto, una referencia a la detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, por lo que deberá subsanarse la Memoria en este punto.

Sí incluye la Memoria la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, el examen del impacto por razón de género así como el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, para recoger la falta de impacto de la norma en cada uno de los ámbitos mencionados.

De conformidad con el artículo 2.1 i) del Real Decreto 931/2017, la Memoria contiene un apartado relativo a la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Además se aprecia que se 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, tal y como exige el artículo 2.1 i) del Real Decreto 931/2017. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada

por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, en el que se recoge que de la norma proyectada no se aprecia impacto por razón de género. También ha emitido informe la Dirección General de la Familia y el Menor en el que no se realizan observaciones al estimarse que el proyecto no tiene impacto en materia de familia, infancia y adolescencia. Asimismo ha emitido informe la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, que no ha apreciado impacto por razón de género al tratarse de una norma de carácter organizativo.

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 formuló el 19 de marzo de 2019 el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes con el conforme de la abogada general de la Comunidad de Madrid formulando diversas observaciones al proyecto, algunas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como se recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 21 de mayo de 2019.

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 la Consejería de Sanidad que adjunta un informe de la Viceconsejería de Humanización de la Asistencia Sanitaria; de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que adjunta también un informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos; de la Consejería de Educación e Investigación; de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno que no formula observaciones pero que adjunta las formuladas por la Dirección General de Función Pública. No han formulado observaciones en su informe la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, la Consejería de Políticas Sociales, la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio y de la Consejería de Justicia tal y como se recoge en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Se observa que en aplicación de este precepto, artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos ha emitido informe con observaciones hasta en cuatro ocasiones. Llama la atención que las dos últimas veces con posterioridad al informe de la Abogacía General, en contra de lo dispuesto en el artículo 15.3 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno (en adelante, Decreto 105/2018) que prevé que *“los informes sobre los anteproyectos de ley y proyectos reglamentarios deberán recabarse una vez cumplimentados los trámites de consulta, audiencia e información pública, en su caso, y emitidos todos los demás informes preceptivos o facultativos, salvo el informe del Consejo de Estado o de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid”*.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido

al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, constando en el expediente un informe de 7 de febrero de 2019.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en el expediente y así lo recoge la Memoria que se publicó en el Portal de la transparencia de la Comunidad de Madrid una resolución de 28 de diciembre de 2018 del director general de Juventud, que aparece incorporada al expediente, por la que se sometía el proyecto de decreto *“al trámite de audiencia e información pública”* por un plazo de 15 días hábiles.

En cuanto a la potestativa audiencia a las organizaciones o asociaciones que representan derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la norma, no consta que se haya cumplimentado. No obstante, como ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en anteriores dictámenes (v. gr. 90/19, de 7 de marzo y 177/19, de 29 de abril) lo cierto es que la LPAC, en la modificación de la Ley del Gobierno, ha convertido en potestativa la audiencia de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley.

Con posterioridad al informe del Servicio Jurídico se han introducido cambios en proyecto de decreto como consecuencia de las observaciones formuladas por los informes de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de 22 de abril de 2019 y 17 de mayo

de 2019. Esta forma de proceder contraría, como hemos dicho, lo dispuesto en el artículo 15.3 del Decreto 105/2008 que no prevé más trámite, con posterioridad al informe de la Abogacía General que el dictamen del órgano consultivo.

En el presente caso, como consecuencia de los dos últimos informes emitidos por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos se ha modificado el texto del apartado 1 del artículo 5, relativo al régimen de contratación de los miembros de la Comisión Permanente para distinguir los “*miembros con dedicación exclusiva*” que estarán vinculados laboralmente al Consejo de la Juventud a través de un contrato de alta dirección, en los términos del Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección (en adelante, Real Decreto 1382/1985) y los “*miembros de la Comisión Permanente con dedicación parcial*” que quedarán vinculados laboralmente al Consejo de la Juventud a través de un contrato de alta dirección, en los términos establecidos en el artículo 25.4 de la Ley 8/2017 consistentes en limitaciones en su dedicación y salario. El texto del proyecto de decreto sometido a informe de la Abogacía General no distinguía régimen de vinculación laboral entre los miembros de la Comisión Permanente ya fueran con dedicación exclusiva o parcial, determinándose que todos ellos estarían vinculados laboralmente al CJCM por un contrato de alta dirección en los términos establecidos en el Real Decreto 1382/1985.

No se estima pertinente retrotraer el procedimiento para que emita nuevo informe la Abogacía General ya que, en términos generales, el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes se opone a esta forma de vinculación laboral para todos los miembros de la Comisión Permanente sin distinguir por su dedicación exclusiva o parcial y propone la modificación de la Ley 8/2017. No obstante, se recuerda que en la tramitación de los procedimientos de

elaboración de disposiciones normativas no deben someterse a informe de otros órganos, con excepción del informe de la Secretaría General Técnica proponente de la norma, ni introducirse cambios con relevancia jurídica, a instancia de dichos órganos, con posterioridad al informe de la Abogacía General.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

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 entendemos cumple parcialmente 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, pues describe el contenido de la norma con indicación de su objeto y finalidad y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. No se hace ninguna mención a los antecedentes. Como se ha señalado anteriormente, la Comunidad de Madrid dictó la Ley 10/1986, que fue derogada por la Ley 11/2000, derogada –a su vez– por la Ley 9/2010 que, entre otras medidas, acordó la extinción de diversas entidades de derecho público, entre las que se incluyó el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid. La Ley 9/2015, recuperó nuevamente el Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid *“como órgano de deliberación, consulta y participación de los jóvenes madrileños”*. El Consejo se vinculaba a la Consejería competente en materia de Juventud y, en desarrollo de esa norma se aprobó el Decreto 40/2017. Parece que la voluntad del legislador de la Ley 8/2017 es retomar el CJCM regulado por la Ley 11/2000, modificada por la Ley 3/2002, de 19 de junio, pues muchos de los preceptos de la actual ley reproducen o son muy parecidos en sus términos a la citada normativa. Por tanto, en la parte

expositiva el proyecto de decreto deberá hacer mención a sus antecedentes.

La parte expositiva contiene una referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la LPAC. La necesidad del proyecto de decreto parece justificada, toda vez que desde la constitución de la Comisión Permanente no ha sido posible la contratación de personal ni la determinación de las condiciones laborales y retributivas de sus miembros tal y como prevé la ley 8/2017. La parte expositiva detalla también todos los trámites seguidos en su elaboración, con mención expresa de los trámites de audiencia e información pública, informes de las distintas Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías así como de la Secretaría General Técnica de Cultura, Turismo y Deportes e informe de la Abogacía General.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, como ya adelantamos, está compuesta por ocho artículos y dos disposiciones finales.

El artículo 1, determina el objeto del proyecto de decreto que es triple: la determinación del número máximo de miembros de la Comisión Permanente del CJCM con dedicación exclusiva y parcial, establecer el régimen de contratación y retributivo de su personal y las indemnizaciones por razón de servicio. El desarrollo reglamentario de la primera cuestión está previsto expresamente en la Ley 8/2017 en el artículo 14.2 de la Ley 8/2017. No están previstas, en cambio, las otras dos cuestiones porque el artículo 25 de la Ley 8/2017 remite al procedimiento reglamentario que se establezca para regular la previsión del artículo 25 que establece que la Comunidad de Madrid, a solicitud de la Comisión Permanente podrá asistir al CJCM con los medios personales necesarios para la realización de sus fines, lo que no se regula en la norma proyectada. Tampoco la ley hace referencia alguna a las indemnizaciones por razón de servicio.

El artículo 2, con el título “Comisión Permanente” determina en su apartado 1 el número máximo de sus miembros que se ajusta al fijado por la Ley 8/2017 en su artículo 14, que establece un mínimo de cinco y un máximo de nueve miembros.

El precepto clasifica a estos miembros de la Comisión Permanente en tres grupos según tengan reconocida dedicación exclusiva, dedicación parcial o ejercicio de su cargo con carácter voluntario. Los dos primeros tendrán derecho a una retribución que no tienen los últimos, que cobrarán por asistencia por concurrencia a las reuniones de los órganos colegiados en los términos previstos en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio y la normativa autonómica sobre esta materia.

El artículo habla de “reconocida” la dedicación exclusiva o la dedicación parcial sin que se concrete qué órgano efectúa dicho reconocimiento.

Los artículos 3 y 4 determinan, respectivamente, el número máximo de puestos de la Comisión Permanente con dedicación exclusiva, que se fija en 3, y el número máximo de miembros de la Comisión Permanente con dedicación parcial que se fija en 6.

Se tratan de dos preceptos de máximos, porque nada impide que haya un número menor al establecido en el precepto o que todos ejerzan su cargo con carácter voluntario. De hecho, según resulta de la Memoria, de los miembros de la actual Comisión Permanente (formada por siete miembros), dos los van a ser a tiempo completo, esto es, con dedicación exclusiva; otros dos a tiempo parcial y, los otros tres, recibirán indemnizaciones por razón de servicio, cuando asistan a las reuniones de la Comisión Permanente, a las Asambleas Ejecutivas y a las Asambleas Generales.

El artículo 5, con el título “Régimen de contratación” distingue entre los miembros de la Comisión Permanente y el resto del personal del CJCM regulados en el apartado 1 y 2, respectivamente.

A juicio de este órgano consultivo la regulación de unos y otros debería hacerse de forma separada pues la ley distingue claramente entre los miembros de la Comisión Permanente (a los que se refiere el artículo 14) y el personal al servicio del Consejo (artículo 25). El desarrollo conjunto de ambas categorías en un solo precepto ha determinado que algún órgano preinformante sugiera, y así se ha plasmado en la última versión del proyecto de decreto, que se aplique para los miembros de la Comisión Permanente con dedicación exclusiva el contrato de alta dirección, en los términos establecidos en el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección y, para los miembros de la Comisión Permanente con dedicación parcial *“un contrato de dirección, en los términos establecidos en el artículo 25.4 de la Ley 8/2017”*, según reza la Memoria y recogía el artículo 4.1 en su versión de 30 abril de 2018, lo que no parece adecuado porque el citado precepto establece un límite máximo: *“el equivalente de tres jornadas completas”* que no parece ser compatible con la condición de miembro de la Comisión Permanente, nombrado por dos años y que solo puede ser cesado por una moción de censura.

El denominado régimen de contratación es una de las cuestiones que más problema ha planteado a los diversos órganos preinformantes en la elaboración del proyecto de decreto, especialmente el de los miembros de la Comisión Permanente.

Con fecha 21 de marzo de 2018 el presidente del Consejo de Juventud dirigió solicitud de informe al Servicio Jurídico de la entonces Consejería de Educación e Investigación, a la que estaba adscrita la entidad de derecho de derecho público CJCM para que informara sobre

el régimen jurídico de los miembros de la Comisión Permanente del citado consejo.

El informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 4 de abril de 2018 concluía que a la vista del artículo 14.7 de la Ley 8/2017 era imposible, sin desarrollo reglamentario, determinar el número máximo de miembros de la Comisión Permanente que pueden dedicarse bien, en exclusiva, bien parcialmente, al ejercicio de su cargo en el CJCM y que era difícil determinar “*a priori*” el tipo y régimen del vínculo que ligaría al miembro de la Comisión Permanente con dedicación exclusiva o parcial con el Consejo. El informe se pronunciaba a efectos dialécticos sobre las distintas posibilidades defendibles en relación con el régimen del vínculo que podría ligar al miembro de la Comisión Permanente con dedicación exclusiva o parcial con el CJCM. Analizaba y excluía que los miembros de la Comisión Permanente del Consejo pudieran tener la condición de alto cargo de la Comunidad de Madrid y que, a la vista del sistema de elección contemplado en la Ley 8/2017, ajeno al sistema de provisión de los empleados públicos *“únicamente permitiría que nos situásemos en el marco de relaciones de alta dirección”*. El informe destacaba como primer problema la ausencia de normativa propia de la Comunidad de Madrid e indicaba cómo el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades en el Estado establece el régimen de contratación de los máximos responsables y directivos de los entes de derecho público tras definir qué se entiende por ellos. En relación con el régimen de contratación indicaba cómo la normativa estatal en el artículo 4.2 del Real Decreto 451/2012, prevé que *“los máximos responsables no previstos en el apartado anterior y los directivos de los entes de derecho público están vinculados profesionalmente por un contrato de alta dirección que se rige por lo dispuesto en la disposición adicional octava del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, por lo dispuesto en el Real Decreto 451/2012*

y por el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección, en cuanto no se oponga a este real decreto y por la voluntad de las partes”.

En relación con el régimen jurídico de las indemnizaciones y asistencias por la participación en órganos del Consejo de la Juventud el informe de la Abogacía General de 4 de abril de 2018 volvía a incidir en la ausencia de normativa de la Comunidad de Madrid en relación con las indemnizaciones por asistencia a consejos de administración y órganos colegiados y en la aplicación supletoria del Real Decreto 462/2002, de aplicación supletoria por el artículo 4 de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de Función Pública de la Comunidad de Madrid y concluía que *“la posibilidad de que se perciban indemnizaciones por asistencia por los miembros de la Comisión que no prestan servicios retribuidos para el Consejo de la Juventud estaría condicionada a una autorización del Consejero de Economía, Empleo y Hacienda, previa apreciación de la excepcionalidad y que fijará inicialmente las correspondientes cuantías máximas”.*

A la vista del anterior informe, el presidente del Consejo de la Juventud en la primera versión del proyecto de decreto propuso que *“las retribuciones de los contratos de alta dirección se limitarán por las cuantías referidas en el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector Público Empresarial y otras entidades.*

Se han opuesto a este régimen de contratación la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos y el Servicio Jurídico en la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes con el visto bueno de la Abogada General.

La Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, en los cuatro informes que ha emitido en el procedimiento considera que la

modalidad contractual de alta dirección está orientada a labores de dedicación plena dentro de una organización, sobre el principio de no concurrencia y exclusividad, tal y como señala el artículo 8 del Real Decreto 1382/1985 que, en su apartado primero establece que *“el trabajador de alta dirección no podrá celebrar otros contratos de trabajo con otras Empresas, salvo autorización del empresario o pacto escrito en contrario. La autorización del empresario se presume cuando la vinculación a otra Entidad fuese pública y no se hubiese hecho exclusión de ella en el contrato especial de trabajo”*, por lo que considera que se excluyan de la vinculación con un contrato de alta dirección los miembros de la Comisión Permanente con dedicación parcial y sus remuneraciones sean las correspondientes a las cuantías por asistencia a las reuniones de los órganos colegiados.

La Abogacía General, por su parte, en su informe de 19 de marzo de 2019 emitido sobre el proyecto de decreto muestra su disconformidad a que los miembros de la Comisión Permanente con dedicación exclusiva y parcial estén vinculados laboralmente al CJCM por un contrato de alta dirección de los regulados en el Real Decreto 1382/1985 al considerar que no se aprecia un razonable encaje entre las funciones y nivel de responsabilidad de los miembros de la Comisión Permanente y el contenido propio de las funciones y nivel de responsabilidad del personal de alta dirección, de acuerdo con el artículo 1.2 de la citada norma; que la dedicación del personal de alta dirección tampoco se acomoda a la posibilidad de que algunos de los miembros de la Comisión Permanente puedan simultanear otras ocupaciones laborales o que tengan dedicación parcial; la retribución limitada de sus miembros que se aleja de su consideración como altos directivos y que la propia Ley 8/2017 omite calificar a los miembros de la Comisión Permanente como personal directivo en su artículo 14.7. Por estas razones, la Abogacía General concluye indicando *“la conveniencia de una modificación de la Ley 8/2017, en el ánimo de clarificar la voluntad verdadera del legislador sobre estos extremos, identificando de manera diáfana cuál es, de entre*

las distintas opciones que la normativa vigente ofrece en orden a su remuneración, la ajustada a la regulación que se establezca de las funciones y forma de acceso de tales miembros de la Comisión Permanente”.

Así las cosas, en relación con el artículo 5.1 del proyecto de decreto es preciso advertir que, si bien es cierto que el miembro de la Comisión Permanente con dedicación parcial se compadece mal con el contrato de alta dirección, resulta con claridad del artículo 14.7 de la Ley 8/2017 que la voluntad del legislador es distinta para los miembros de la Comisión Permanente y para el personal al servicio del Consejo, sin que puedan equipararse los miembros de la Comisión Permanente a tiempo parcial con el personal directivo a que hace referencia el artículo 25.4 al señalar que *“la Comisión Permanente podrá contratar como personal directivo un máximo al equivalente de tres jornadas completas, con tope salarial de 2.1 veces el Salario Mínimo Interprofesional neto, para el desempeño de las funciones que, por su naturaleza, requieran ser desarrolladas por personas especialmente cualificadas para ello, y bajo régimen de confianza”* y añade: *“Estas contrataciones se derivarán del presupuesto asignado por la Asamblea de Madrid sin perjuicio de las eventuales contrataciones que pueda realizar a razón de otras fuentes de financiación”.*

Compartiendo algunas de las dudas e incertidumbres puestas de manifiesto tanto por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos como el Servicio Jurídico en la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes, lo cierto y verdad es que la voluntad del legislador es clara a la hora de manifestar la posibilidad de que algunos de los puestos de Comisión Permanente sean remunerados al *“dedicarse, bien en exclusiva, bien parcialmente, al ejercicio de su cargo”* en el CJCM. Dado que, como razonan todos los informantes, los miembros de la Comisión Permanente no tienen la consideración de altos cargos y que su

contratación como personal laboral exigirá convocatoria pública y realizarse de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, parece razonable la propuesta por la letrada-jefe del Servicio Jurídico de Educación e Investigación en su informe de 4 de abril de 2018, al considerar de aplicación supletoria, ante la ausencia de normativa de la Comunidad de Madrid, el Real Decreto 451/2012 sobre el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y *“otras entidades del sector público estatal”*.

En este sentido, el artículo 1. cuatro del R.D. 1382/1985 al definir su ámbito de aplicación prevé que se aplique a los máximos responsables y personal directivo a que se refiere el Real Decreto 451/2012, que no estén vinculados por una relación mercantil, en aquello que no se oponga al mismo ni al Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

No parece necesario, como parece indicar el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes que la Ley 8/2017 los haya calificado expresamente como personal directivo porque, de acuerdo con el artículo 3 del Real Decreto 451/2012, además de tener esta condición todos aquellos *“a los que se atribuya esta condición en su legislación reguladora”*, a los que se considerará directivos *“en todo caso”*, son también directivos *“quienes formando parte del consejo de administración, de los órganos superiores de gobierno o administración, o actuando bajo su dependencia o la del máximo responsable, ejercitan funciones separadas con autonomía y responsabilidad, solo limitadas por los criterios e instrucciones emanadas del máximo responsable o de los citados órganos de las entidades previstas en las letras a) y b) del apartado 2 del artículo 2 de este real decreto”*.

En este sentido, el presidente del Consejo de la Juventud puede ser calificado como el máximo responsable de esta entidad con funciones

ejecutivas. Asimismo, el resto de los miembros de la Comisión Permanente pueden ser considerados como personal directivo.

En consecuencia, tanto los miembros que tengan dedicación exclusiva al CJCM (que el proyecto de decreto concreta que solo podrán tenerla el presidente, secretario y tesorero), como los que tengan dedicación parcial podrían ser contratados como personal de alta dirección del CJCM.

Si bien es cierto que la posibilidad reconocida en el artículo 14.7 de la Ley 8/2017 de *“ejercicio de actividades privadas residuales”* que puede ser remuneradas, no se compadece con el pacto de no concurrencia propio del contrato de alta dirección consagrada en el artículo 8 del Real Decreto 1382/1985, este precepto prevé que se puedan celebrar contratos con otras empresas con autorización del empresario o pacto escrito en contrario que prevé, además, que la autorización del empresario se presume cuando la vinculación a otra entidad fuese pública y no se hubiese hecho exclusión de ella en el contrato especial de trabajo.

Además, el artículo 7 del Real Decreto 1382/1985 deja a la libertad de las partes la regulación de la jornada, al establecer que *“el tiempo de trabajo en cuanto a jornada (...) será el fijado en las cláusulas del contrato, en cuanto no configuren prestaciones a cargo del empleado que excedan notoriamente de las que sean usuales en el ámbito profesional correspondiente”*. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 1997 (recurso de casación para la unificación de doctrina nº 2277/1996) dice:

“(...). Tal libertad de regulación sirve para fundamentar la posibilidad de contratación a tiempo parcial del alto directivo, pues nada obsta a que las funciones que éste haya de desarrollar (véase artículo 1.2 del Real Decreto) puedan ser limitadas en cuanto al tiempo de

dedicación, ya que puede ser también limitado el propio ámbito de actuación de la empresa, bien territorialmente bien por las características de la actividad que constituye su objeto. Ello se corresponde, además, con la naturaleza propia de una relación jurídica que, sin perjuicio de su carácter laboral especial, se halla tan próxima al ámbito jurídico-civil (en que prima la libertad de contratación, artículos 1255 y concordantes del Código Civil (que, como establece el artículo 3 de dicho Real Decreto, habrá de estarse a lo dispuesto en la legislación civil o mercantil y a sus principios generales en lo que, sin remisión explícita a la legislación laboral común, no esté regulado por pacto entre las partes o por dicho Real Decreto”).

En el presente caso, la Ley 8/2017 califica al Consejo de la Juventud como entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines. La Comisión Permanente se configura como el órgano rector y ejecutivo, además de tratarse del órgano de representación. Está compuesta, además de los vocales, por el presidente, que de conformidad con el artículo 15.1.d) de la Ley 8/2017 ejerce la dirección administrativa y técnica del Consejo; el secretario que es el responsable de la llevanza y custodia de los archivos, el libro registro de los miembros y el libro de actas, entre otras funciones, así como la jefatura del personal; el tesorero es el responsable de la custodia del patrimonio y los fondos económicos del Consejo así como el encargado de elaborar el presupuesto, controlar la contabilidad o presidir la Comisión de Control Económico.

Aunque el artículo 3 del proyecto de decreto prevé que los únicos cargos de la Comisión Permanente en los que puede recaer la exclusividad son los de presidente, secretario o tesorero, al fijar la norma proyectada un máximo de miembros de la Comisión Permanente con dedicación exclusiva y con dedicación parcial, es posible –como de hecho va a suceder según la Memoria- que haya menor número de miembros

que tres con dedicación exclusiva y menor número de miembros con dedicación parcial que los previstos en el proyecto de decreto.

El artículo 25.4 es una excepción a la regla general establecida en el artículo 25.3 que prevé que el personal al servicio del CJCM, sujeto a la normativa laboral, sea seleccionado mediante convocatoria pública y de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad. Este carácter excepcional *“para el desempeño de funciones que, por su naturaleza, requieran ser desarrolladas por personas específicamente cualificadas para ello y bajo régimen de confianza”*, y limitado no parece aplicable a los miembros de la Comisión Permanente con dedicación parcial.

Esta consideración es esencial.

El artículo 6 tiene por objeto regular el régimen de incompatibilidades de los miembros de la Comisión Permanente y del resto del personal al servicio del Consejo de la Juventud al que le resulta de aplicación la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

El informe de la letrada-jefe de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes de 19 de marzo de 2019 advierte la contradicción existente entre el artículo 14.6 de la Ley 8/2017 que atribuye la competencia para la declaración de compatibilidad a la Asamblea Ejecutiva del Consejo de la Juventud y lo dispuesto en el artículo catorce de la Ley 53/1984, que hace referencia a una resolución motivada reconociendo la compatibilidad o declarando la incompatibilidad, dictada en el plazo de dos meses, y que corresponde al Ministerio de la Presidencia, a propuesta del Subsecretario del Departamento correspondiente; al órgano competente de la Comunidad Autónoma o al Pleno de la Corporación Local, previo informe, en su caso, de los Directores de los Organismos, Entes y Empresas públicas. Por este motivo, sugiere la modificación de la Ley 8/2017. A la vista de tal observación, el proyecto

de decreto prevé que *“tras la resolución motivada del órgano autonómico competente reconociendo la compatibilidad, la Asamblea Ejecutiva tomará conocimiento de dicha resolución mediante declaración formal de compatibilidad”*.

A la indefinición producida por la falta de identificación del órgano competente en la Comunidad de Madrid para dictar las resoluciones en materia de incompatibilidades en la Comunidad de Madrid, se une la confusión que genera la existencia de una resolución del órgano competente que reconoce la compatibilidad (como exige la Ley 53/1984) y la declaración formal de compatibilidad de la Asamblea Ejecutiva, a la que alude la Ley 8/2017 que se reduce a una toma de conocimiento.

Esta Comisión Jurídica Asesora no aprecia contradicción entre la Ley 53/1984 y la Ley 8/2017 porque la primera remite al órgano competente de la Comunidad Autónoma y la segunda indica qué órgano es el competente para dicho reconocimiento en el CJCM, entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines.

Esta consideración es esencial.

El artículo 7 regula el régimen de retribuciones. El establecimiento en el apartado 2 de un tope salarial de 2.1 veces el salario mínimo interprofesional para los contratos de alta dirección no está previsto legalmente, pues el artículo 25.4 de la Ley 8/2017 hace referencia a este límite para el personal laboral al servicio del CJCM, pero no para el contrato de alta dirección de los miembros de la Comisión Permanente.

Según la Memoria, la limitación de los salarios obedece a la voluntad de destinar la menor cantidad posible del presupuesto del CJCM a esta partida y poder invertir en actividades realizadas en beneficio de la juventud madrileña.

De acuerdo 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. El tope salarial fijado en el proyecto de decreto podría afectar a la autonomía del CJCM, cuya Asamblea General decidirá por mayoría absoluta de votos *“la remuneración de los miembros de los órganos de representación”* (ex. art. 12.4 de la Ley 8/2017).

Esta consideración es esencial.

El artículo 8, finalmente, tiene por objeto regular las comisiones de servicio con derecho a indemnización. El precepto concreta el grupo al que pertenecen el presidente y el resto de miembros de la CJCM, 1 y 2, respectivamente, remitiéndose al Real Decreto 462/2002.

Por su parte, el apartado 2 regula el derecho a percibir dietas de los miembros de la Comisión Permanente que no tenga dedicación exclusiva ni dedicación parcial. Además de remitir a la normativa estatal anteriormente citada, tiene en cuenta la Orden de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de 29 de diciembre de 2017 para los años 2018 y 2019 y las que, en futuros ejercicios, regulen esta materia.

Como se ha indicado anteriormente, el proyecto de decreto debe incluir una disposición derogatoria expresa del Decreto 40/2017.

Esta consideración es esencial.

La disposición final primera habilita al titular de la consejería competente en materia de Juventud para dictar las normas que resulten necesarias para el desarrollo y ejecución del proyecto de decreto *“siempre que se limite a la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe realizar”*. La disposición añade que este desarrollo

normativo se hará *“a petición de la Asamblea Ejecutiva del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid”*. Entre las funciones que enumera el artículo 13 de la Ley 8/2017 no figura la de solicitar al consejero competente en materia de Juventud para que dicte normas de desarrollo normativo. Debe tenerse en cuenta que es competencia de la Asamblea General, de acuerdo con el artículo 12.2.7 de la Ley 8/2017, *“aprobar el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Juventud”*. Por tanto, si fuese necesario un desarrollo normativo del proyecto de decreto por el titular de la consejería competente en materia de Juventud, deberá ser la Asamblea General la que formule esta petición.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma proyectada.

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.

No obstante, hemos de efectuar algunas observaciones:

Sobre la utilización de siglas en los textos normativos, el Apéndice b) considera que el uso de siglas puede justificarse dentro de una disposición, para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión “en adelante” y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación. Por tanto, las siglas CJCM deben eliminarse de la parte expositiva, donde aparecen en dos ocasiones.

En la parte expositiva, al hacer referencia a los trámites más relevantes, se afirma que *“se ha recabado informe de la Abogacía General y de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid”*. Dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión *“oído”* o *“de acuerdo”* con la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva.

En el artículo 1 parece más correcto decir, en relación con el objeto, que *“el presente decreto tiene por objeto establecer”* (...) que la redacción actual que dispone que *“Es objeto del presente decreto establecer (...)”*.

En el artículo 5.2.b), al hacer referencia al personal al que se refiere el artículo 25.4 de la Ley 8/2017, el verbo “ejercer” debe conjugarse en la tercera persona del singular y no del plural, tal y como figura el verbo “quedar” en el párrafo siguiente.

En el artículo 7.4 sobra un punto y aparte.

En la disposición final segunda, la expresión Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid debe aparecer entrecomillada, de conformidad con la directriz 44.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de las cuales tienen carácter esencial,

procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de 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.

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

Madrid, a 4 de julio de 2019

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 286/19

Excmo. Sr. Consejero de Cultura, Turismo y Deportes

C/ Alcalá, 31 – 28014 Madrid