

Ref. Informe 20/2024

Artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre

INFORME 20/2024 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA, SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE LA COMUNIDAD DE MADRID, APROBADO POR DECRETO 5/2016, DE 19 DE ENERO.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local ha remitido el Proyecto de decreto por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, que, junto con su correspondiente memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), somete, con fecha 22 de febrero de 2024, a informe de coordinación y calidad normativa.

Este informe se emite conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 11/2022, de 21 de diciembre), y en los artículos 4.2.c) y 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021, de 24 de marzo).

La competencia para la emisión del informe se atribuye en el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local (en adelante, Decreto 229/2023, de 6 de septiembre), a su Secretaría General Técnica, con la finalidad de garantizar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno.

En materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, el mencionado Decreto 52/2021, de 24 de marzo, desarrolla las disposiciones específicas contenidas, particularmente, en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983, de 13 de diciembre), y en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019, de 10 de abril).

Asimismo, los proyectos normativos deben ajustarse a lo establecido al respecto en la Guía para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo anterior, y analizado el contenido del proyecto referido y su correspondiente MAIN, en cumplimiento de lo dispuesto en las citadas disposiciones legales y reglamentarias, se emite el siguiente informe de coordinación y calidad normativa.

1. OBJETO

En la ficha del resumen ejecutivo se señala que el objetivo que se persigue con la presente propuesta normativa es:

[...] adaptar el Reglamento de Organización y Funcionamiento a la modificación de la Ley 7/2015 operada por la Ley 16/2023.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.1 Estructura.

El proyecto de decreto que se recibe para informe consta de una parte expositiva, otra dispositiva integrada por un artículo único, una disposición adicional única y una disposición final única.

2.2 Contenido.

El proyecto presenta el siguiente contenido:

El artículo único modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno. En concreto, modifica sus artículos 1, 4.1, 5, 8, 9.1 y 2, 10. 2 y 3, 11, 15, 16.1 y 2, 21.1, se añade un nuevo apartado al artículo 6, se incorpora un nuevo Capítulo VII al Título I que comprende los artículos 15 bis, 15 ter, 15 quater y 15 quinquies, el actual capítulo VII se renumera como Capítulo VIII y el Capítulo VIII se renumera como Capítulo IX.

Por último, la disposición adicional única alude a las referencias al Consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno y la disposición final única establece su entrada en vigor.

Las principales novedades introducidas por la propuesta normativa se recogen en el apartado II de la MAIN.

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO

3.1. Rango de la propuesta normativa, congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea y con otras que se estén elaborando en la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EACM), la Comunidad de Madrid ostenta la competencia exclusiva en materia de «[o]rganización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno».

Cabe recordar que en el ámbito de la Comunidad de Madrid se han aprobado las siguientes normas:

- La Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo (en adelante, Ley 7/2015, de 28 de diciembre).
- El Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de

la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 5/2016, de 19 de enero), que con la presente propuesta normativa se modifica.

Por otro lado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.1 del EACM, al Gobierno se atribuye «el ejercicio de la potestad reglamentaria en las materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea», previsión que se reitera en el artículo 34.2. En este mismo sentido, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, en sus artículos 18 y 21.g), se refiere al ejercicio de la potestad reglamentaria por el Consejo de Gobierno.

Asimismo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983, de 13 de diciembre, las disposiciones de carácter general emanadas del Consejo de Gobierno adoptan la forma de decretos.

En definitiva, puede afirmarse que el rango, la naturaleza y el contenido de la norma propuesta se adecúan al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico estatal y autonómico.

3.2. Principios de buena regulación.

Los párrafos tercero a séptimo de la parte expositiva del proyecto de decreto contienen una referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación conforme a lo establecido en los artículos 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), y 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Como observación general en relación con la adecuación del proyecto normativo a los principios de buena regulación, se sugiere que, de acuerdo con el criterio expresado por la Comisión Jurídica Asesora (Dictamen 677/22), se diferencie en un párrafo la justificación de cada uno de los principios y que se evite que dicha justificación sea mera reproducción retórica de la previsión legal. En particular, se formula esta sugerencia en relación con la justificación de los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica y eficiencia.

Respecto al principio de transparencia, se sugiere sustituir «trámite de audiencia e información públicas» por «trámites de audiencia e información públicas», y «una vez tramitado el decreto, será objeto de publicación en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid» por «siendo objeto de publicación el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid».

Respecto al principio de eficiencia, se sugiere que se mencione el efecto de la aplicación de la iniciativa normativa sobre la gestión de los recursos públicos.

3.3. Calidad técnica.

En relación con la calidad técnica de la propuesta, entendida como el correcto uso del lenguaje y cumplimiento de las Directrices de técnica normativa (en adelante, Directrices), aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación supletoria a la Comunidad de Madrid, se formulan las siguientes observaciones:

3.3. Observaciones relativas al proyecto de decreto:

(i) De conformidad con las reglas 73 y 80 de las Directrices se sugiere:

a) Citar de manera completa el Decreto 5/2016, de 19 de enero, en el segundo párrafo de la parte expositiva al ser la primera que se menciona.

b) En el segundo y quinto párrafo de la parte expositiva utilizar la cita abreviada de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, dado que ha sido mencionada de manera completa en el primer párrafo.

c) En el quinto párrafo citar de manera abreviada la Ley 16/2023, de 27 de diciembre.

(ii) Para incrementar la precisión, y conforme con las reglas 73 y 80 de las Directrices, se sugiere sustituir la redacción del segundo párrafo de la parte expositiva por el siguiente texto:

El decreto introduce los cambios imprescindibles en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, con el objetivo de adaptarlo a dicha modificación de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

(iii) En séptimo párrafo de la parte expositiva se sugiere eliminar la referencia al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, dado que este se cita ya en la fórmula promulgatoria.

(iv) Se sugiere unificar los párrafos octavo y noveno, proponiéndose el siguiente texto alternativo:

El Consejo de Gobierno es competente para dictar este decreto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y la disposición final segunda de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

(v) Conforme a las reglas 57 y 73 de las Directrices, debe adaptarse el título del artículo único al del proyecto de decreto, así como introducirse un texto marco general tras el título del artículo único, pudiendo simplificarse en consecuencia el texto marco de cada uno de los apartados.

Se sugiere, en consecuencia, utilizar la siguiente composición del articulado:

Artículo único. *Modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero.*

Se introducen las siguientes modificaciones en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno:

Uno. Se modifica el artículo 1, que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 1. *Naturaleza.*

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid es el órgano [...], con plena independencia en el ejercicio de sus competencias para garantizar su total objetividad.»

Dos. Se modifica el apartado 1 del artículo 4, que queda redactado de la siguiente manera:

«1. La Comisión Jurídica Asesora está compuesta por un mínimo [...], aunque sin reunir la condición de miembros de la Comisión Jurídica Asesora.»

[...].

(vi) Conforme lo establecido en la regla 29 debe eliminarse la negrita de la palabra «artículo» y del número de cada uno de los artículos del reglamento.

(vii) Debe escribirse en minúsculas «Presidente», «Vicepresidente» y «Vocal» en la nueva redacción propuesta al artículo 8.

Por otro lado, se sugiere escribir en mayúsculas «Consejero» en la fórmula promulgatoria.

(viii) Dado que, salvo que en ellas se establezca expresamente otra cosa, la aplicación de las normas jurídicas es inmediata e indefinida desde su aprobación, se sugiere valorar la sustitución, en todo el proyecto de decreto, del tiempo verbal en futuro al presente de indicativo, sustituyendo, por ejemplo, en el artículo 8, «El Vicepresidente, [...], ejercerá las funciones que le delegue el Presidente y le suplirá en los casos de vacante [...]» por «El [v]icepresidente, [...], ejerce las funciones que le delegue el [p]residente y le suple en los casos de vacante [...]».

(ix) En la nueva redacción propuesta al artículo 8 del reglamento debe añadirse un punto al final del título del artículo y, de conformidad con la regla 56 de las Directrices, introducir un sangrado para distinguir visualmente el nuevo texto de regulación. Se sugiere también, conforme a la regla 69 de las Directrices eliminar el inciso «del presente reglamento».

(x) Por razones de ordenación del texto y para su mejor comprensión, de acuerdo con la regla 31 de las Directrices, se sugiere incluir en un nuevo apartado con su correspondiente numeración:

- El segundo párrafo del artículo 9.1 que se inicia con «No obstante, por razones [...]».

- El segundo párrafo del artículo 9.2 que comienza con «En todo caso, se habilitará esta posibilidad, respecto a aquellos puestos que quedaran vacantes».

- El segundo párrafo del artículo 15.2 que se inicia con «A los letrados vocales cesados que [...]».

- El segundo párrafo del artículo 15.3 que se inicia con «Si hubiera sido nombrado entre [...]».

(xi) En el artículo 11 se sugiere regular con mayor precisión la resolución del concurso y el nombramiento de los seleccionados, especificando si, efectivamente ambos se realizarán simultáneamente en el mismo acuerdo del Consejo de Gobierno.

(xii) Debe eliminarse el sangrado de la enumeración del artículo 15.3 de conformidad con la regla 32. b) de las Directrices, que establece que los *ítems* de las enumeraciones «en ningún caso deberán ir sangrados, sino que tendrán los mismos márgenes que el resto del texto».

(xiii) Para integrar la nueva figura de los vocales electivos en los trabajos de la Comisión Jurídica Asesora, se sugiere valorar incluir, expresamente, en el nuevo capítulo VII del reglamento la previsión la posibilidad de que su opinión quede, o no, reflejada en sus actas.

Es decir, la norma proyectada contempla la figura de los vocales electivos, pero no regula su integración y desenvolvimiento en la Comisión, por ejemplo, ¿su función es opinar sobre las cuestiones que se planteen?, ¿pueden solicitar que su opinión conste en el acta?, ¿se indicará en los dictámenes que se ha seguido la opinión del vocal experto?, etc.

4. MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO.

4.1 Contenido.

Se trata de una MAIN ejecutiva y su contenido se adapta, en líneas generales, a las exigencias del artículo 6 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, así como a la Guía para

la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid.

La MAIN elaborada contiene la ficha de resumen ejecutivo debidamente cumplimentada.

Respecto a esta memoria procede realizar las siguientes observaciones:

(i) Con carácter general, se sugiere realizar una descripción detallada de todos los cambios que se introducen en el Decreto 5/2016, de 19 de enero, diferenciando aquellos que suponen una mera traslación o reproducción de la modificación de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y aquellos que suponen un desarrollo de lo establecido en esta (y por lo tanto una innovación jurídica).

En los casos en los que se trate de una mera reproducción de los contenidos de la ley, debe indicarse dicha procedencia, a fin de evitar cualquier posible confusión en el rango de la norma.

(ii) Se sugiere sustituir el título actual de la MAIN por:

MEMORIA EJECUTIVA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE LA COMUNIDAD DE MADRID, APROBADO POR DECRETO 5/2016, DE 19 DE ENERO.

(iii) En relación con la ficha de resumen ejecutivo:

a) En el apartado «Título», se sugiere añadir que se trata de un Proyecto de decreto y su título coincida con el mismo.

b) En el apartado «Objetivos que se persiguen», se sugiere citar de manera abreviada las leyes mencionadas, sustituyéndose por «Ley 7/2015, de 28 de diciembre,» y «Ley 16/2023, de 27 de diciembre».

c) En el apartado «Principales alternativas consideradas» se sugiere escribir en minúsculas «Reglamento».

- d) En el apartado «Tipo de norma» se sugiere eliminar «del Consejo de Gobierno».
- e) En el apartado dedicado a la «Estructura de la norma», se sugiere eliminar «de modificación del Reglamento de Organización» por considerarse innecesaria.
- f) En el apartado «Informes a los que se somete el proyecto», se sugiere sustituir «Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad» por «Dirección General de Infancia, Familia y Natalidad», especificar la consejería competente para la emisión de los informes de impacto por razón de género, en materia de familia, infancia y adolescencia, añadir a los informes de las secretarías generales técnicas (escrito en minúscula), la expresión «de las consejerías», así como el inciso «de la Comunidad de Madrid» a «dictamen de la Comisión Jurídica Asesora».
- g) Se sugiere sustituir el título del apartado «Trámite de participación: consulta pública / audiencia e información públicas» por el de «Trámites de participación: consulta pública / audiencia e información pública».

En relación al trámite de consulta pública, se sugiere citar de manera completa el Decreto 52/2021 de 24 de marzo, y la Ley 10/2019, de 10 de abril.

En el segundo párrafo de este apartado se sugiere sustituir la redacción actual por la referencia a que se someterá a los trámites de audiencia e información pública, en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, por el plazo 15 días hábiles.

h) En el apartado «Adecuación el orden de competencias» se sugiere escribir en minúsculas «Decreto», y citar en primer lugar el EACM, a continuación, la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y la disposición final quinta de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre. Esto también es trasladable al apartado V «IDENTIFICACIÓN DEL TÍTULO COMPETENCIAL PREVALENTE» del cuerpo de la MAIN.

(iv) En el apartado II. «FINES, OBJETIVOS, OPORTUNIDAD Y LEGALIDAD DE LA NORMA», se sugiere sustituir «Ley 7/2015» por «Ley 7/2015, de 28 de diciembre».

Se sugiere también que los párrafos que aluden a la estructura del proyecto normativo y las principales novedades que introducen se ubiquen en un apartado específico de la MAIN.

(v) En el apartado III. «ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN», cabe remitirse a lo observado al respecto en el punto 3.2 de este informe.

(vi) En el apartado V. «NORMAS QUE QUEDAN DEROGADAS», se sugiere precisar que la norma no incluye una derogación expresa de ninguna otra al tratarse de una disposición modificativa.

(vii) En el punto VI.a) de la MAIN se afirma que el proyecto de decreto «no implica un gasto en los presupuestos de la Comunidad de Madrid». Dado que, conforme con lo establecido en el artículo 8.1 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, debe justificarse la petición de informe a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se sugiere que se traslade a este apartado la justificación que se realiza en el apartado VII «DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN Y CONSULTAS REALIZADAS».

(viii) Se sugiere sustituir el título del apartado VI. c) por «Impactos de carácter social», el del punto 1º) por «impacto por razón de género» y el del punto 2º) por «impacto en materia de familia, infancia y adolescencia».

Adicionalmente, se sugiere completar las referencias normativas con el artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

4.2 Tramitación.

En el apartado VII de la MAIN, se informa de la tramitación realizada y de las consultas practicadas hasta la fecha de la elaboración de la memoria, así como los que se prevé realizar en el futuro.

Los concretos trámites a los que debe someterse el proyecto en cuestión dependen de su contenido y naturaleza. En el caso del proyecto de decreto objeto del informe, los trámites que se proponen para su realización futura son preceptivos y adecuados.

No obstante, procede hacer las siguientes observaciones respecto a la tramitación propuesta:

(i) En el punto VI.a) de la MAIN se afirma que el proyecto de decreto «no implica un gasto en los presupuestos de la Comunidad de Madrid», tampoco en el capítulo 1. Debe, por ello y conforme con lo establecido en el artículo 8.1 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, justificarse la petición de informe a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

(ii) En relación al informe de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, se sugiere citar de manera completa el Decreto 229/2023, de 6 de septiembre.

(iii) Se sugiere añadir a los «informes de las secretarías generales técnicas» la expresión «de las consejerías»

(iv) En el párrafo relativo a los trámites de audiencia e información pública, se sugiere sustituir «audiencia e información públicas» por «los trámites de audiencia e información pública» y completar con la referencia al artículo 60.1 y 2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril.

(v) Se sugiere añadir una referencia al pronunciamiento de la secretaría general técnica de la consejería proponente sobre la adecuación a la legalidad del proyecto de disposición, conforme se dispone en el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Procede señalar como recordatorio que la MAIN es una herramienta para el análisis de la iniciativa normativa y un trámite en un proceso continuo que no se agota con su elaboración inicial. Por ello, conforme a lo dispuesto en los artículos 6.3 y 7.5 del

Decreto 52/2021, de 24 de marzo, «[e]l centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas».

Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante, si bien, en el caso de que las recomendaciones u observaciones contenidas en el presente informe no hayan sido aceptadas, deberá incluirse de manera específica en la MAIN, como adecuada justificación de la oportunidad y acierto del criterio adoptado (artículos 6.1.a) y 7.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo), las razones que motiven dicho rechazo.

EL JEFE DE LA OFICINA DE CALIDAD NORMATIVA

Fdo.: Cayetano Prieto Romero

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: Lourdes Ríos Zaldívar