

Dictamen nº: **202/19**  
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Presidencia y  
Portavoz del Gobierno**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **23.05.19**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 de mayo de 2019, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, 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 crea la Mesa de Dialogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 8 de abril de 2019 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo, procedente de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 193/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión

Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 23 de mayo de 2019.

### **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora, tal y como se explicita en su parte expositiva, tiene por objeto crear un órgano colegiado de participación, debate, análisis y consulta, la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social (en adelante, la Mesa), *“con el objetivo de reconocer el papel del tercer sector de acción social como clave para la defensa de los derechos sociales y como elemento transformador de nuestra sociedad madrileña, que tiene que avanzar hacia la cohesión, seguir trabajando para reducir las desigualdades y perseverar en la lucha contra la exclusión social, tal y como se hace desde la política social”*.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva distribuida en tres capítulos y una parte final integrada una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. La parte dispositiva comprende catorce artículos distribuidos con arreglo al siguiente esquema:

El capítulo preliminar que recoge las disposiciones generales, comprende tres artículos:

Artículo 1.- Se refiere a la creación de la Mesa.

Artículo 2.- Contempla la naturaleza jurídica y los fines de la Mesa.

Artículo 3.- Establece la sede.

El capítulo I aborda la regulación de las funciones que regula en el artículo 4, único que contiene el mencionado capítulo.

El capítulo II se refiere a la composición de la Mesa. Se divide en siete artículos:

Artículo 5.- Regula la composición.

Artículo 6.- Referido a la presidencia.

Artículo 7.- Se refiere a las vicepresidencias.

Artículo 8.- Contempla la regulación de los vocales.

Artículo 9.- Regula la duración del mandato de los vocales.

Artículo 10- Se refiere a la renovación de los vocales.

Artículo 11- Regula el cese de los vicepresidentes y vocales.

Artículo 12- Referido a la secretaría de la Mesa.

El capítulo III viene referido al funcionamiento de la Mesa (artículo 13) y al régimen económico (artículo 14).

La parte final como ya hemos apuntado se distribuye de la siguiente manera:

-Disposición adicional única que contiene una remisión a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), en todo lo no previsto en el proyecto.

- Disposición derogatoria única por la que se deroga el Decreto 141/2017, de 5 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Mesa de Dialogo con el Tercer Sector de Acción Social de la Comunidad de Madrid.

- Disposición final primera contempla el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la norma para que esté completado el proceso de nombramiento de las vocalías y vicepresidencias.

- Disposición final segunda regula la habilitación para el desarrollo de lo dispuesto en el proyecto.

- Disposición final tercera contempla la entrada en vigor de la norma 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 de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1.- Documentación relativa a la consulta pública (Documento 1 del expediente).

2.- Borrador del proyecto de decreto (Documento 2 del expediente).

3.- Borrador del proyecto de decreto (en el índice figura como proyecto final aunque tiene un contenido idéntico al anterior) (Documento 3 del expediente).

4.- Resolución de 2 de julio de 2018 de la viceconsejera de Presidencia por la que se somete el proyecto a consulta pública (Documento 4 del expediente).

5.- Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo fechada el 22 de agosto de 2018 firmada por el secretario general técnico de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno (Documento 5 del expediente).

6.- Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo firmada por la viceconsejera de Presidencia el 28 de marzo de 2019 (Documento 6 del expediente).

7.- Informe de 24 de agosto de 2018 de coordinación y calidad normativa de la Secretaria General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno (Documento 7 del expediente).

8.- Informes de las secretarías generales técnicas de la Consejería de Economía y Hacienda, de la Consejería de Sanidad y de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, con observaciones al texto proyectado, al igual que la Viceconsejería de Humanización de la Asistencia Sanitaria, así como informes sin observaciones del resto de consejerías de la Comunidad de Madrid (Bloque de documentos 8 del expediente).

9.- Resolución de 27 de agosto de 2018 de la viceconsejera de Presidencia por la que se somete el proyecto al trámite de audiencia e información pública (Documento 9 del expediente).

10.- Alegaciones de la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid en el trámite de audiencia e información pública (Documento 10 del expediente).

11.- Alegaciones de la Coordinadora del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid en el trámite de audiencia e información pública (Documento 11 del expediente).

12.- Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor en relación con la falta de impacto del proyecto en la familia, la infancia y la adolescencia (Documento 12 del expediente).

13.- Informe de 5 de septiembre de 2018 de la Dirección General de la Mujer, en el que además de hacer una observación al artículo 4, estima que el impacto por razón de género será positivo “*al incluir en su composición como vocal a la titular de la dirección general competente en materia de Mujer*”(Documento 13 del expediente).

14.- Informe sobre el análisis y valoración de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género firmado el 31 de agosto de 2018 por la directora general de Servicios Sociales e Integración Social (Documento 14 del expediente).

15.- Informe de la directora general de Servicios Sociales e Integración Social de 22 de noviembre de 2018 en relación con el cambio competencial propuesto en el informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda (Documento 15 del expediente).

16.-Informe de 10 de septiembre de 2018 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos en el sentido de que debía establecerse en el proyecto la diferenciación entre la Mesa regulada en el mismo y la prevista en el Decreto 141/2017, adscrita a la Consejería de Políticas Sociales y Familia (Documento 16 del expediente).

17.- Informe de 6 de febrero de 2019 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos favorable al proyecto, sin perjuicio de la observación de carácter presupuestario que formula (Documento 17 del expediente).

18.- Informe de 14 de marzo de 2019 del Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno,

con el conforme de la abogada general de la Comunidad de Madrid, en el que se formulan observaciones al proyecto, ninguna de carácter esencial (Documento 18 del expediente)

19.- Certificado de 2 de abril de 2019 del secretario general del Consejo de Gobierno sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid

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 vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto que se pretende aprobar puede entenderse que se dicta, como analizaremos después más detenidamente, en desarrollo parcial de la normativa autonómica en materia de servicios sociales, concretamente de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley

11/2003) por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El dictamen de este órgano consultivo resulta preceptivo en la medida que estamos en presencia de un reglamento que no se limita a regular un órgano de la Comunidad de Madrid con efectos meramente internos que afecten a la estructura orgánica de la Comunidad de Madrid sino que se trata de un órgano de participación, en el que se integran representantes del llamado Tercer Sector de Acción Social, formado por *“organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas o grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social”*, conforme al concepto que del Tercer Sector de Acción Social recoge el artículo 2.2 de la norma proyectada, produciendo así efectos *ad extra* que hacen necesario el dictamen de este órgano consultivo.

Sobre esta cuestión hemos tenido ocasión de pronunciarnos en anteriores dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora (así el Dictamen 124/16, de 26 de mayo, entre otros) en los que nos hemos hecho eco de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014(recurso 151/2013) en la que se recoge un resumen de la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias señalando que:

*“Conforme a la citada doctrina jurisprudencial, lo esencial para reputar un reglamento como ejecutivo y no como meramente orgánico, ha de ser la producción de efectos ad extra de la esfera*

*administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere.*

*En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25/05/2004, recogiendo las previas de 05/06/2001 y reproducida ésta en las posteriores de 16/06/2006 y 15/10/2008 , afirma, que la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcial <<completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan>> una o varias leyes (entendido como instrumento normativa con rango formal de ley), lo que presupondría la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. No obsta a ello, la configuración formal, relativa a aquellos reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material.*

*Ya en su pretérita sentencia de 19/07/1993 (RJ 1993, 5594) , el Tribunal Supremo, delimita el concepto de los denominados Reglamentos Independientes de la Ley, que configura como los que "son propios de la materia organizativa en cuanto competencia típicamente administrativa, y que, por ello, sólo pueden dictarse ad intra, en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción [Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Abril de 1981, 27 de Marzo de 1985 (RJ 1985, 1668), 19 de Junio de 1985 (RJ 1985, 3146) y 31 de Octubre de 1986 (RJ 1986, 5823)]".*

*Sin embargo, la condición organizativa o doméstica no excluye sin más la naturaleza Ejecutiva del Reglamento. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de Diciembre de 2.003 se pronuncia sobre ello al sostener: <<Tampoco puede estimarse que el Reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas. Esta Sala ha considerado exentos del*

*dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. La Sentencia de 14 de Octubre de 1.997 resume la Jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la Sentencia de 27 de Mayo de 2.002 , recurso de casación número 666/1.996 , afirma que los Reglamentos Organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., Sentencia 18/1.982) pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un Reglamento pueda ser considerado como un Reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados>>".*

También el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 26 de abril de 2016 (recurso 1034/2014) ha considerado que (F.J. 5º):

*“Los reglamentos organizativos son aquellas disposiciones normativas que operan sobre la propia organización administrativa ad intra con una proyección predominantemente interna y sujeta a las facultades dispositivas de las cuales la administración no puede prescindir para el cumplimiento de sus finalidades. Por otra parte, los llamados reglamentos ejecutivos se caracterizan por desarrollar de forma directa e inmediata una norma de rango de ley que contempla la regulación básica de una materia”.*

Por otro lado, hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria 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 dictamen ha sido evacuado dentro del plazo establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

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

Resulta esencial determinar si la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma proyectada y si esta goza de la suficiente cobertura legal.

Por lo que se refiere al título competencial, el proyecto, en su parte expositiva, invoca el artículo 26.1.23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que, como es sabido, recoge la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de *“promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros*

*de protección, reinserción y rehabilitación*”, competencia que se relaciona con la actividad relativa a la asistencia social o a los servicios sociales.

La jurisprudencia constitucional se ha encargado de perfilar esta competencia. Así la Sentencia de 2 de febrero de 2017 del Tribunal Constitucional recoge que *“la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean”*. La referida sentencia añade que *“estas técnicas públicas de protección social quedan reservadas con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas en el orden normativo, tal como permite el art. 148.1.20 CE y han hecho efectivo los distintos Estatutos de Autonomía”*.

La citada sentencia después de subrayar que las comunidades autónomas son las que ostentan en España las competencias formales de asistencia social, tal y como habilita el artículo 148.1.20 de la Constitución Española, señala que ello no implica que tengan un patrimonio exclusivo y excluyente de las acciones de índole social, sino que todos los poderes públicos han de ejercer sus funciones con sentido social, siendo receptivos a las necesidades de los colectivos más necesitados de apoyo por su situación de vulnerabilidad.

En el ámbito de esa competencia autonómica se enmarca la Estrategia de Inclusión Social de la Comunidad de Madrid 2016-2021, también citada en la parte expositiva de la norma, que se articula como

*“una respuesta de la Comunidad de Madrid a las situaciones de vulnerabilidad social, pobreza y exclusión en la sociedad madrileña. Está concebida con una perspectiva integral para desarrollar una actuación más coordinada de las políticas públicas, reforzar la implicación activa de los distintos actores y conseguir una sociedad más inclusiva y con mayores cuotas de bienestar”.* La mencionada Estrategia recoge entre sus ejes de actuación *“el refuerzo de la participación activa y la gobernanza. Parte de la necesidad de implicar activamente a todos los actores en las políticas de inclusión social. Se impulsa la coordinación interdepartamental así como la cooperación entre el nivel autonómico y municipal. Esta participación requiere encontrar fórmulas estables y complementarias de acción de las distintas instituciones, empresas mercantiles, Tercer Sector e iniciativas de solidaridad primaria en la provisión del bienestar”* y fija como objetivo 26 el de *“refuerzo de la colaboración y participación del Tercer Sector de Acción Social”*.

En el marco de la competencia citada y para la puesta en práctica de las medidas y políticas contenidas en la referida Estrategia, el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 141/2017, de 5 de diciembre, por el que se crea la Mesa de Diálogo con el Tercer Sector de Acción Social de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 141/2017), adscrita a la consejería competente en materia de Servicios Sociales y *“con la finalidad de institucionalizar la colaboración y cooperación de la sociedad civil y la Administración de la Comunidad de Madrid en relación con las políticas sociales”*. Con la creación de este órgano colegiado, de carácter consultivo, la Comunidad de Madrid seguía el camino emprendido por otras comunidades autónomas que habían creado órganos de naturaleza, composición y funciones muy similares, así la Mesa de Diálogo Civil de Euskadi creada por Decreto 283/2012, de 11 de diciembre o la Mesa del Diálogo Civil del Tercer Sector de Extremadura, creada por Decreto 8/2017, de 7 de febrero.

Con la norma que ahora pretende aprobarse se crea un órgano de perfiles muy similares al regulado en el citado Decreto 141/2017, de ahí que a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma se haya insistido por muchos de los órganos preinformantes en la necesidad de delimitar ambos órganos teniendo en cuenta que en un primer momento (así en la primera Memoria del Análisis de Impacto Normativo) no se contemplaba ninguna mención a la Mesa creada en el año 2017. Fue posteriormente, fundamentalmente como consecuencia del informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos cuando se intentó delimitar más nítidamente el perfil de la nueva Mesa y se introdujo en el proyecto la derogación del Decreto 141/2017.

Según se recoge en la parte expositiva del proyecto sobre el que dictaminamos, con la nueva regulación pretenden ampliarse los temas sobre los que tratará y discutirá la Mesa, relacionados con *“la infancia y juventud, la lucha contra la pobreza y exclusión social, el voluntariado, la discapacidad, la cooperación y educación al desarrollo, el empleo y la economía social, la salud, la educación, la vivienda, la dependencia, la cultura y el medio ambiente”* por lo que *“para lograr la máxima coordinación de todas las actuaciones de la Comunidad de Madrid en los mencionados ámbitos, se adscribe a la consejería competente en materia de coordinación de la política general del Gobierno, lo que permitirá darle un marco de actuación más amplio y no vinculado al desarrollo e implementación de medidas sectoriales concretas”* y se deroga expresamente el Decreto 141/2017.

Si bien es cierto que la mayoría de los temas a los que se refiere el proyecto inciden directamente sobre la asistencia social o los servicios sociales, algunos de ellos no pertenecen propiamente a dicho ámbito, como puede ser la educación o el medio ambiente, pero sin embargo consideramos que se trata de temas que en todo caso deberán ser abordados desde la perspectiva de las políticas públicas sociales pues

este el ámbito al que debe circunscribirse la actuación del llamado Tercer Sector de Acción Social.

En relación con lo acabamos de decir cabe recordar que la ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, concibe, en el ámbito estatal, a las entidades que integran el llamado Tercer Sector de Acción Social como *“organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentren en riesgo de exclusión social”* (artículo 2.1) y que deben llevar a cabo objetivos y actividades de interés general y social (artículo 4).

También la Ley 11/2013, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 11/2013) alude a la iniciativa privada en los servicios sociales, y regula en su artículo 56 las entidades de iniciativa social que convergen con las Administraciones Públicas en los servicios sociales y en el logro del bienestar social.

Al tercer sector se refiere la citada STC de 2 de febrero de 2017 cuando dice que *“junto a esa inspiración social transversal de toda la actuación de los poderes públicos existe una política específica de acción positiva en beneficio de las personas y grupos más desfavorecidos en la sociedad, de carácter básicamente prestacional, que lideran las Administraciones Públicas, junto con otros agentes sociales del calificado como tercer sector. Ellas acometen de manera específica y focalizada acciones públicas formales de contenido benefactor para el apoyo y mejora de las condiciones de vida de las personas y colectivos que se encuentran en situación de desventaja social, las cuales integran el*

*capítulo de la denominada asistencia social cuando quedan fuera del sistema de prestaciones de la Seguridad Social”.*

De acuerdo con lo que hemos expresado cabe considerar que las funciones encomendadas a la Mesa que se crea, solamente podrán interpretarse desde la perspectiva de las políticas relacionadas con la llamada asistencia social o los servicios sociales, pues es el ámbito al que circunscribe la actividad del llamado Tercer Sector de Acción Social, cuestión sobre la que después incidiremos al comentar el articulado de la norma proyectada.

En este sentido la propia parte expositiva de la norma proyectada alude constantemente a las políticas sociales y recoge el papel desempeñado por el Tercer Sector de Acción Social como *“clave en la defensa de los derechos sociales y como elemento transformador de nuestra sociedad madrileña, que tiene que avanzar hacia la cohesión, seguir trabajando para reducir las desigualdades y perseverar en la lucha contra la exclusión social, tal y como se hace desde la política social”.*

Conforme a lo expuesto hasta ahora y en línea con lo expresado en las líneas precedentes no cabe duda que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para la aprobación de la norma proyectada y solo puede dictarla al amparo de lo establecido en la Ley 11/2013, que establece entre los principios de los servicios sociales, la participación de los ciudadanos, la concurrencia de los diferentes agentes sociales y de la iniciativa privada en la satisfacción de las necesidades de la población y la coordinación entre las administraciones y la iniciativa social o privada, con el fin de establecer actuaciones coherentes y programas conjuntos de actuación (artículo 3) y dispone en su artículo 37 el fomento por las Administraciones Públicas de la participación de los ciudadanos y de las instituciones en la gestión de los servicios sociales *“a través de cuantas medidas se*

*consideren adecuadas, con el objeto de contribuir a que las prestaciones del sistema respondan a las necesidades de las personas y de los distintos grupos sociales*". Debe destacarse que en virtud de ese mismo título legal se han creado otros órganos, no previstos expresamente en la ley, como es por ejemplo el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, creado por Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, como órgano consultivo y cauce de participación en las políticas de la Administración autonómica con incidencia en el bienestar social y calidad de vida de las personas con discapacidad, y que mereció el parecer favorable del Consejo de Estado (Dictamen de 23 de noviembre de 2000)

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

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

**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 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 (en adelante, LRJSP), 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 transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, la norma proyectada no se encuentra incluida en el Plan Anual Normativo para el año 2018 ni tampoco en el Plan Anual Normativo para el año 2019. 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 y el artículo 2.1 4º del Real Decreto 931/2017. En la última Memoria aprobada se justifica solamente la falta de inclusión en el Plan Anual Normativo correspondiente al año 2018, al tratarse de una iniciativa surgida ese mismo año *“fruto del diálogo e interlocución con distintos agentes del Tercer Sector de Acción Social de la Comunidad de Madrid”*, justificación que puede admitirse si tenemos en cuenta la aprobación de dicho Plan el 25 de abril de 2017. No obstante la Memoria deberá contener explicación sobre la falta de inclusión en el Plan Anual Normativo para el año 2019.

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. En este procedimiento, mediante Resolución de 2 julio de 2018 se sometió el proyecto al trámite de consulta pública. Según consta en la Memoria, pues no nos ha sido remitida la documentación correspondiente, formularon sus observaciones la Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid; el Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de la Comunidad de Madrid (CERMI); La Plataforma de Entidades de Voluntariado de la Comunidad de Madrid (FEVOCAM); La Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN MADRID); DIACONÍA Madrid; Exploradores de Madrid; Federación de Entidades y Centros para la Integración y Ayuda de Marginados-Personas sin hogar (FACIAM); Plataforma de Organizaciones de Infancia de Madrid; Asociación Madrileña de Empresas de Inserción (AMEI); Coordinadora Infantil y Juvenil de Tiempo Libre Vallecas; Coordinadora Tercer Sector de la Comunidad de Madrid; Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid y la FAPA Giner de los Ríos.

En la Memoria se recoge que no se consideraron en la fase de consulta pública las opiniones manifestadas por las citadas entidades en cuanto que no expresaban opiniones sobre los aspectos planteados en la memoria resumen de la futura disposición normativa, sino que aludían a la composición, naturaleza, fines... de la Mesa, aspectos propios del trámite de audiencia e información pública. Concretamente, tres de las asociaciones solicitaban forma parte de la Mesa, al no estar incluidas dentro de la Plataforma del Tercer Sector, si bien según la Memoria tal consideración debía trasladarse también al trámite de audiencia e información pública. En relación con lo que acabamos de decir y al margen de recordar que los expedientes deben remitirse completos a esta Comisión Jurídica Asesora, tal y como exige el artículo 19.1 del ROFCA, no consideramos adecuada la forma de proceder del órgano proponente de la norma toda vez que las opiniones manifestadas

por las organizaciones que participaron en el trámite de consulta pública, con el contenido que expresa la Memoria, encontraban encaje en el apartado relativo a la necesidad y oportunidad de la norma así como en el relativo a las posibles soluciones alternativas, apartados en los que según el documento que se sometió a consulta pública se trataban cuestiones como la relativa a la naturaleza del órgano que se pretendía crear, sus objetivos y su composición, entre otros, donde encontraban perfecto acomodo las opiniones manifestadas por las entidades participantes y cuya valoración por el órgano proponente de la norma podría haber contribuido a la mejora del texto o a la búsqueda de soluciones alternativas que contaran con una mejor aceptación entre los potenciales destinatarios de la norma.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la iniciativa parte de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, en virtud de las competencias establecidas en el Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de ese Departamento de la Administración de la Comunidad Madrid y al que corresponde la coordinación e impulso de la política general del Gobierno.

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, de 3 de julio, como recordó la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015, puede tener dos formas: la completa y la abreviada. La completa, *“debe tener la estructura y contenido que establece el artículo 2”*. Mientras que la abreviada procede *“cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados o estos no son significativos”* (artículo 3).

Como ya indicó el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de noviembre de 2011:

*“la apreciación de esa falta de impacto corresponde a la Administración en primer término, lo que no obsta a que quienes participan en la tramitación o, en su caso, el Consejo de Estado, formulen las observaciones que estimen oportunas al respecto acerca de la idoneidad o no de esa decisión, pues de esa reflexión ulterior podía derivar la apreciación de que podía haber sido exigible, en atención a una diferente valoración de la norma en Proyecto, la elaboración de una memoria completa y no abreviada”.*

En este caso, si bien consideramos adecuada la forma de Memoria elegida en cuanto que según resulta de la misma no se aprecian impactos significativos en los distintos ámbitos analizados, sin embargo no se contempla expresamente en la Memoria los motivos de su elaboración abreviada, como exige el artículo 3.3 del Real Decreto 931/2017, lo que deberá completarse en la Memoria que se elabore al final del procedimiento.

Por otro lado, la Memoria sí recoge la oportunidad de la norma proyectada y el título competencial en cuya virtud se pretende su aprobación. También contiene la Memoria la referencia al impacto presupuestario para destacar que el mismo será nulo *“pues la condición de miembro de la Mesa de Dialogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social y la asistencia a sus reuniones no dará derecho a percibir remuneración ni indemnización alguna”*, tampoco percibirán cantidad económica alguna otros intervinientes que participen en las comisiones o grupos de trabajo previstos en la norma. No obstante, puesto que en artículo 3 del proyecto se establece que la consejería a la que se adscribe el órgano que se crea en el proyecto *“prestará el apoyo administrativo para el adecuado funcionamiento de la Mesa en el ejercicio de sus atribuciones”*, la Memoria debería contener una explicación sobre los créditos con cargo a los que será atendido el coste de funcionamiento, tal y como se requirió en el informe de 6 de

febrero de 2019 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos.

Asimismo la Memoria contiene un análisis del impacto por razón de género por remisión al informe de la Dirección General de la Mujer en el que se indica que se estima que *“sea positivo al incluir en su composición como vocal al titular de la Dirección General competente en materia de Mujer”*.

Continuando con el análisis del contenido mínimo que para la Memoria abreviada establece el artículo 3.2 del Real Decreto 931/2017, se observa que la misma contempla el análisis de otros impactos que se han juzgado relevantes, como son, el impacto económico y en la unidad de mercado, así como también en materia de familia, infancia y adolescencia y por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, para recoger el nulo impacto en los ámbitos mencionados.

Además se observa que se han elaborado dos memorias, incorporando a las sucesivas versiones los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera podemos decir que la Memoria cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva. También recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma. 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.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva de la Memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto en las líneas anteriores.

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, con el contenido que hemos expuesto anteriormente al aludir a la Memoria. También ha emitido informe la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social que no ha apreciado impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género. Asimismo 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.

También se han emitido informes por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda. El primero fechado el 10 de septiembre de 2018 en el que se realizaban una serie de observaciones en relación con la falta de delimitación entre la Mesa prevista en el proyecto y la creada por el Decreto 141/2017 y sobre la necesidad de justificar tal extremo en la

Memoria. El 6 de febrero de 2019 la referida dirección general informó favorablemente la norma proyectada si bien solicitó aclaración en la Memoria sobre el coste de funcionamiento del órgano y los créditos a cargo de los cuales debía financiarse, cuestión a la que hemos hecho referencia anteriormente para resaltar la necesidad de su inclusión en la Memoria final.

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 emitió el 14 de marzo de 2019 el informe del Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, con el conforme de la abogada general de la Comunidad de Madrid exponiendo diversas observaciones al proyecto, ninguna de ellas de carácter esencial, que han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma, tal y como se recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 28 de Marzo 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, han emitido informe las secretarías generales técnicas de la Consejería de Economía y Hacienda, de la Consejería de Sanidad y de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, con observaciones al texto proyectado, así como informe sin observaciones el resto de consejerías de la Comunidad de Madrid También constan en el expediente remitido las observaciones formuladas por el viceconsejero de Humanización de la Asistencia Sanitaria.

5.- El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, lo que no se ha cumplimentado en este procedimiento. No obstante se observa que la primera Memoria fue elaborada por dicho órgano, por lo que, teniendo en cuenta que la finalidad del informe es asegurar la legalidad de norma reglamentaria proyectada, podemos considerar como en anteriores dictámenes (así el Dictamen 38/2018, de 1 de febrero), que la Memoria cumple con dicha finalidad, al haber sido realizada por el mismo órgano que habría de elaborar el informe omitido y que vendría a redundar sobre los aspectos sobre los que la Memoria ya se ha pronunciado,

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 la Resolución firmada por la viceconsejera de Presidencia el 27 de agosto de 2018 por la que se sometió el proyecto de decreto al trámite de audiencia por un plazo de 15 días hábiles.

Constan en el expediente las alegaciones formuladas el 17 de septiembre de 2018 por la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid, asociación representativa de los Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, en las que solicita su participación en la Mesa con tres vocales, invocando al respecto su representatividad al agrupar a más de 300.000 profesionales colegiados. Tal alegación no ha sido tenida en cuenta en el proyecto, según explica la Memoria, en atención

a los fines de dichos colegios relacionados con el ejercicio de las profesiones y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados.

También formuló alegaciones la Coordinadora del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid reclamando, en síntesis, la mención de dicha Coordinadora en la parte expositiva de la norma, la participación de la misma en la Mesa mediante cuatro vocales, la incorporación a la mesa del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid, del Consejo de la Cooperación al Desarrollo o el Consejo LGTB de la Comunidad de Madrid, aspectos que no se han tenido en cuenta en la norma proyectada según la explicación contenida en la Memoria.

Asimismo, la ley prevé la posibilidad de recabar la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma. Aunque, ciertamente, no se ha dado audiencia específica a las entidades que pueden resultar concernidas por el proyecto, hubiera sido especialmente aconsejable teniendo en cuenta el gran número de organizaciones y asociaciones que manifestaron sus opiniones en el trámite de consulta pública y que sin embargo no se tuvieron en cuenta, como criticamos en líneas anteriores, si bien 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.

7.- Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el artículo 8.3 a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, se ha emitido el informe de 24 de agosto de 2018 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que, sin perjuicio de algunas observaciones de técnica jurídica que se realizarán en consideración aparte, entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005). En efecto la parte expositiva recoge el contenido de la disposición y su objetivo y finalidad, las competencias en cuyo ejercicio se dicta así como los trámites esenciales seguidos para su aprobación. De igual modo recoge la adecuación de la norma a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC.

No obstante se observa que a la hora de citar los antecedentes normativos se alude por error a “*instrumentos normativos*” a nivel local, cuando debería ser a “*nivel autonómico*” pues se alude al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. En cualquier caso parece más adecuado que se cite en este apartado la Ley 11/2013, en lugar del Estatuto de Autonomía, en cuanto que es esa la disposición que hemos entendido que desarrolla la norma proyectada y por coherencia con las disposiciones que se citan del ámbito estatal, aunque se echa en falta la referencia a la Ley del Tercer Sector de Acción Social. Además debe tenerse en cuenta que la Resolución de 28 de enero de 2013 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, que se cita en la parte expositiva, ha sido derogada por el Real Decreto 774/2017, de 28 de julio, por el que se regula la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector.

Por otro lado coincidimos con otros de los órganos preinformantes que en la parte expositiva parece confundirse el Tercer Sector de Acción Social con la llamada Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid, que es una asociación que engloba en su seno muchas entidades del tercer sector, pero no a todas ellas, cuestión que debería quedar clara en el párrafo sexto de la parte expositiva de la norma proyectada.

En cuanto a los trámites del procedimiento no resulta adecuado que se aluda a que “*se ha recabado los informes preceptivos correspondientes a su carácter organizativo*”, pues como ya expusimos en líneas precedentes no encontramos con una norma que regula un órgano de participación con efectos *ad extra* por lo que excede del carácter meramente organizativo o interno.

Por último en la parte promulgatoria debe aludirse al dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, con la fórmula, según proceda, “*oída*” o “*de acuerdo con*”.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, como ya expusimos, se divide en cuatro capítulos, respondiendo el primero de ellos, el capítulo preliminar, a disposiciones generales que se desarrollan en tres artículos, relativos al objeto de la norma, que no es otro que la creación de la Mesa, la naturaleza jurídica, como “*órgano colegiado de carácter consultivo y de participación institucional*”, y su sede, que se ubica en donde se encuentra la de la consejería de adscripción, que es la consejería competente en la Coordinación de la Política General del Gobierno.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la Mesa, como órgano “*de carácter consultivo*”, conviene advertir que no se corresponde con las funciones que al mencionado órgano se confieren en el artículo 4 del proyecto, de las que no puede inferirse que la labor de la Mesa vaya a

consistir en el consejo y asesoramiento de la Administración activa, tarea propia de la llamada Administración consultiva de la que forma parte esta Comisión Jurídica Asesora.

Además se observa que el artículo 2 lleva por rúbrica naturaleza y fines, si bien tal denominación no se corresponde con el contenido del precepto, en el que no se alude a los referidos fines del órgano que se crea. Por ello debería darse una nueva redacción del artículo para que el contenido responda a su denominación, de manera que recoja los fines, que entendemos deberían ser los de la Mesa que se crea y no los del Tercer Sector, que indirectamente se citan en el precepto, al aludir al concepto del citado sector por referencia expresa a la definición que se contempla en la Ley 43/2015.

El capítulo I aborda en su artículo único, el artículo 4 de la norma, la regulación de las funciones de la Mesa. El precepto comienza indicando que las citadas funciones se establecen “*para el cumplimiento de los fines señalados en el artículo 2*”, lo que como hemos dicho en las líneas anteriores no resulta correcto y abunda por tanto en la necesidad de que el referido artículo 2 recoja los fines del órgano que se crea en la norma proyectada.

Por lo que se refiere a la función de la Mesa recogida en la letra a) debemos reiterar lo expresado al hablar de la competencia y el título legal que desarrolla la norma proyectada. Como hemos dicho la actuación del tercer sector se circunscribe al ámbito de las políticas sociales, de manera que muchos de los temas que se citan en el apartado a) que venimos comentando solo podrán ser tratados por la Mesa desde esa perspectiva, lo que debería aclararse en el reiterado apartado, pues en otro caso el tercer sector que forma parte del órgano se excedería en sus fines y competencias y al mismo tiempo la Mesa carecería de cobertura legal.

Esta consideración es esencial.

Además debe subrayarse la falta de concreción que establece el apartado a) respecto a la función que asigna a la Mesa, pues “*ser informada*” como dice el precepto, no implica una actuación positiva por parte del órgano. Asimismo el precepto, dada la amplitud de los términos en que se expresa (“*proyectos de normas, informes, actuaciones, planes o programas*”) genera inseguridad jurídica, por lo que deberá concretarse para no caer en el absurdo de que deba ser remitido a la Mesa cualquier informe o actuación que pueda referirse a las materias que se citan pero que sea de nula relevancia para las funciones del órgano (piénsese en la cantidad de informes que se emiten durante la tramitación de los procedimientos administrativos).

Por lo que se refiere al resto de funciones de la Mesa se observa que se definen en términos tan genéricos que incluso podrían considerarse redundantes, así la prevista en la letra b) con la que recoge la letra e) o la reiterada referencia a la actuación en materia de inclusión social que se recoge en las letras c), e) 4º y g).

El capítulo II, bajo la rúbrica “*composición*”, contempla en los artículos 5 a 12, las normas relativas a la composición del órgano, siguiendo en general la configuración que las normas de régimen jurídico hacen de los órganos colegiados, con un presidente, dos vicepresidentes, vocales y secretario.

Respecto al capítulo que venimos comentando nos interesa observar que el artículo 5 alude a veintidós vocales integrantes de la Mesa, cuando el artículo 8 recoge veintitrés (once en representación de la Administración de la Comunidad de Madrid, ocho en representación de la Plataforma del Tercer Sector y cuatro en representación de otras entidades representativas del Tercer Sector). Según la dicción del artículo 7 del proyecto uno de los vicepresidentes será uno de los vocales y continuará ejerciendo sus funciones como tal, por lo que no

parece que deba reducirse el cómputo de los vocales de la Mesa a veintidós como realiza el artículo 5.

Por razones de sistemática parece conveniente que en el artículo 6, relativo a la presidencia, se incluya la regulación de su régimen de sustitución en caso de vacante, ausencia, enfermedad u otra causa legal, evitando así acudir al recurso de la remisión al artículo 7.3, puesto que además, en buena técnica normativa, debe reducirse la utilización de las remisiones.

Se observa que el artículo 7 relativo a las vicepresidencias regula las funciones del vicepresidente segundo, uno de los vocales designado en representación del Tercer Sector de Acción Social, pero omite la referencia a las funciones del vicepresidente primero, el titular de la consejería competente en materia de Servicios Sociales, que entendemos deberán concretarse, por lo menos por referencia a la que le sean encomendadas por el presidente.

Por lo que se refiere a los vocales, coincidimos con el informe de los servicios jurídicos de la Comunidad de Madrid en que carece de justificación (en la Memoria no se contiene ninguna explicación) que la consulta para la designación de los vocales previstos en el artículo 8.2 c) *“en representación de otras entidades representativas del tercer sector”* se realice a la Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid (artículo 8.1), que es una organización de carácter privado que ya elige a sus propios vocales (artículo 8.2 b). Si como reza la parte expositiva se pretende respetar los principios de eficacia y de proporcionalidad, creando un órgano en el que *“estén representados la mayor variedad posible de puntos de vista y de sensibilidades diferentes”* lo lógico es que la consulta se realice a entidades representativas del tercer sector no integradas en la referida Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado se observa en el artículo 8.2 a) que mientras los seis vocales en representación de otros órganos directivos de la Administración de la Comunidad de Madrid (artículo 8.2 a) 2º), deben ostentar el rango de director general o superior, nada se dice en cuanto al rango en relación con los cinco vocales en representación de la consejería competente en materia de Servicios Sociales (artículo 8.2 a) 1º) (aparece tachada la referencia al rango en el borrador que examinamos) por lo que deberá subsanarse tal omisión.

Continuando con el análisis del artículo 8, debemos reiterar una cuestión que ya ha sido observada durante el procedimiento de elaboración de la norma y es que, entre las funciones de los vocales, se cita la de *“participar en la elaboración de los informes y dictámenes que se deriven del ejercicio de las funciones recogidas en el artículo 4”*, cuando en puridad el referido artículo 4 al regular las funciones de la Mesa no recoge la función relativa a la emisión de informes y dictámenes. Entendemos que este extremo deberá aclararse en la norma proyectada en garantía de que la seguridad jurídica no se vea perjudicada, delimitando claramente, en su caso, cuando deben emitirse dichos informes o dictámenes, el carácter de los mismos o el plazo para su emisión.

La confusión generada en la norma proyectada en relación con las funciones de la Mesa y lo establecido en el artículo 8 que acabamos de comentar, redundará en claro perjuicio de la seguridad jurídica consagrada en el artículo 9.3 de la Constitución Española, por lo que deberá ser subsanado.

Esta consideración es esencial.

En cuanto a la duración del mandato de los vocales (artículo 9) se observa que el precepto, tal y como está redactado, no es suficientemente claro pues después de establecer que el mandato de los

vocales tendrá una duración de cuatro años, a continuación exceptúa a los vocales de la Administración elegidos por razón de su cargo, para los que dispone que *“lo serán por el tiempo que ocupen el cargo para el que fueron designados”*, lo que resulta lógico, pero ampara la posibilidad de que el mandato de esos vocales pueda ser superior a los cuatro años establecidos con carácter general. Por ello entendemos que deberá aclararse si a los vocales elegidos en representación de la Administración se les aplica el límite de los cuatro años, establecido para el resto de los vocales, en el caso de que ostenten el cargo por un periodo superior a esos cuatro años.

El apartado 2 del artículo 9 se refiere a la renovación de los vocales una vez transcurrido el periodo de duración del mandato, por lo que debería incluirse su contenido en el artículo 10 relativo a dicha renovación. Por otro lado se observa que el artículo 10 se remite al *“procedimiento indicado en el artículo 8”* para la renovación de los vocales, lo que genera confusión pues en puridad el citado precepto no establece un procedimiento propiamente dicho sino que tan solo regula quien propone y quien nombra a los vocales, por lo que parece más adecuado que sea esta la referencia en el artículo 10 y no a un procedimiento inexistente.

Por lo que se refiere al cese de los vicepresidentes y de los vocales regulado en el artículo 11, debemos comenzar indicando que debe aclararse en la causa establecida en el apartado a) *“renuncia de la organización que representa”*, si la renuncia es de la organización a formar parte de la Mesa o a que un determinado miembro de la organización continúe siendo vocal.

Por otro lado no encuentra justificación lo dispuesto en el apartado 2 en cuanto que el titular de la consejería competente en la Coordinación de la Política General del Gobierno *“tiene la competencia para cesar a los vocales designados en representación de la*

*Administración Pública*”, pues conforme el artículo 8.1 es el competente para nombrar a todos los vocales sin distinción y por tanto para su cese. En cualquier caso debería añadirse que el cese será por las causas establecidas en el apartado 1 del artículo 11.

El apartado 3 del artículo 11 entendemos que debería suprimirse pues reitera lo establecido en el artículo 8.3, en relación con los vocales y la sustitución en caso de vacante, y entra en contradicción con el apartado 4 del artículo 11 al incluir la referencia al artículo 7 relativo a los vicepresidentes cuyo régimen de sustitución en caso de vacante se establece precisamente en dicho apartado 4 del artículo 11.

En el apartado 5 del artículo 11, además de reiterarse una vez más el régimen de sustitución de los vocales, no encuentra justificación que se exceptúe de la sustitución por los suplentes los supuestos b) (renuncia del vocal) y d) (cese como miembro de la organización a la que se representa), pues ello solo tendría sentido en caso de que los suplentes incurrieran en las mismas causas que el titular, y por el contrario debería incluirse la causa e) relativa a la disolución de la organización y la causa a) renuncia de la organización, si como hemos indicado anteriormente la norma quiere referirse a la renuncia de la organización a formar parte de la Mesa, pues en estos dos casos la causa sí afecta al titular y al suplente.

Por lo que se refiere a la “*Secretaría*” del órgano (artículo 13), se echa en falta la regulación del régimen de sustitución del secretario.

El capítulo III lleva por rúbrica “*Funcionamiento*”, si bien aborda en dos artículos el funcionamiento de la Mesa y el régimen económico, por lo que la denominación del capítulo debería incluir ambos aspectos para que responda fielmente a su contenido.

El artículo 13 relativo al funcionamiento de la Mesa regula los aspectos relativos a las sesiones de la Mesa, estableciéndose dos sesiones ordinarias al año sin perjuicio de las extraordinarias que pueda convocar el presidente. Además establece la posibilidad de que puedan constituirse comisiones o grupos de trabajo y que se pueda invitar a las reuniones de la Mesa a expertos, entidades públicas o privadas u organizaciones o asociaciones “*cuya presencia u opinión sean considerados oportunos por razón de la materia tratada en cada reunión*”. No se regulan aspectos como el relativo a la adopción de acuerdos o el quorum requerido para la válida constitución del órgano, en lo que habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 17 de la LRJSP.

El artículo 14.2 establece que los intervinientes a los que se refiere el artículo 13.1 que participen en las comisiones o grupos de trabajo no tendrán derecho a percibir remuneración ni indemnización alguna. Si bien se observa que el mencionado artículo 13.1 no parece referirse a que las personas o entidades que menciona vayan a actuar solo en las comisiones o grupos de trabajo, cuya creación es potestativa para el órgano. Por ello la falta de percepción de remuneración o indemnización debería referirse a todos los que participen en la Mesa, en la condición que expresa el artículo 13.1, sin restringirlo a las comisiones o grupos de trabajo que pueden no haberse creado.

En cuanto a las disposiciones de la parte final cabe destacar el carácter innecesario de la disposición adicional única en cuanto que las normas de organización y funcionamiento de los órganos colegiados establecidas en la LRJSP (artículos 15 a 18) se aplican a la Mesa, aunque no se diga en la norma proyectada, dado su carácter básico.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legislativos, deben ser objeto de revisión las referencias a la consejería competente o la dirección general, teniendo en cuenta que “*consejería*” y “*dirección general*” debe escribirse en minúscula, y la materia sobre la que ostentan la competencia en mayúsculas. Igual en el caso de consejero o director general que deben figurar en minúscula.

También debe tenerse en cuenta que la primera cita de una norma tanto en la parte expositiva como en la dispositiva debe realizarse completa y puede abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

Asimismo los nombres de cargos como presidente, vicepresidente, secretario y vocales deben escribirse en minúscula.

De igual modo debe unificarse la denominación de la Mesa, pues en unas ocasiones se denomina de manera completa (Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social) y en otras simplemente como la Mesa.

En el párrafo noveno de la parte expositiva falta el artículo “*las*” delante del término “*medidas*” y en el párrafo 12 debe cambiarse el masculino “*adscrito*” por “*adscrita*” ya que el adjetivo viene referido a la Mesa.

En el párrafo 14 debe suprimirse la referencia al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, puesto que no está en vigor y además carece de contenido normativo.

En el artículo 4 a) inciso final se repite la palabra “*como*”.

En el artículo 7.2 en lugar de decirse “*los vocales del artículo 8.2.b) a propuesta de la Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid*” debería decirse “*los vocales regulados en el artículo 8.2.b) nombrados a propuesta de la Plataforma del Tercer Sector de la Comunidad de Madrid*”.

En el artículo 8.2 a) 1º debe suprimirse el párrafo que aparece en negrita y subrayado, sin perjuicio de lo que hemos señalado en cuanto al contenido del precepto en la consideración anterior.

El artículo 8.2.c) cuando dice “*en representación de entidades representativas*” resulta redundante, al igual que el artículo 8.3 al mencionar dos veces la palabra “*titular*”.

En el artículo 8.3 párrafo segundo debe cambiarse “*designación*” por “*designados*” y suprimirse la expresión “*en caso de*”.

En el artículo 10 debe eliminarse el subrayado y la referencia al artículo 7.

En el artículo 12.1 debe añadirse el artículo “*la*” delante de *consejería*.

En el artículo 12.2 f) la palabra “*respetadas*” debe ir en masculino y en el apartado g) debe cambiarse la preposición “*en*” por “*a*”.

El artículo 13.3 resulta redundante al referirse en cuatro ocasiones a la Mesa y además no es uniforme en el uso de las mayúsculas.

En la disposición final segunda se reitera “*consejería competente*”.

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

## CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, alguna de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Mesa de Diálogo Civil de la Comunidad de Madrid con el Tercer Sector de Acción Social.

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

Madrid, a 23 de mayo de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 202/19

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid