

Dictamen n.º: **465/18**
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Presidencia y
Portavoz del Gobierno**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **24.10.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 24 de octubre de 2018, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 129/2007, de 20 de septiembre, por el que se regula la promoción y ayuda de la Comunidad de Madrid a los madrileños residentes en el extranjero y se crea el Consejo de la Emigración y el Retorno de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 20 de septiembre de 2018 ha tenido entrada en este órgano consultivo, una solicitud de dictamen sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 412/18, 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 correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el 24 de octubre de 2018.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto viene a modificar parcialmente el Decreto 129/2007, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la promoción y ayuda de la Comunidad de Madrid a los madrileños residentes en el extranjero (en adelante, Decreto 129/2007), para su adecuación a los cambios habidos en el fenómeno migratorio desde su aprobación, extingue el Consejo de Madrileños en el Extranjero y se crea un nuevo órgano de participación, el Consejo de la Emigración y el Retorno de la Comunidad de Madrid, como un órgano consultivo y deliberante de representación del colectivo de emigrantes y retornados madrileños.

El proyecto normativo sometido a dictamen consta de una parte expositiva y de una parte dispositiva integrada por un artículo único de modificación del Decreto 129/2007, una disposición adicional única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

El artículo único consta de nueve apartados.

El apartado uno modifica la redacción del artículo 1 del Decreto 129/2007 y crea el Consejo de la Emigración y el Retorno de la Comunidad de Madrid

El apartado dos modifica la redacción del artículo 6 del Decreto 129/2007 y se refiere a la naturaleza jurídica y adscripción del Consejo de la Emigración y el Retorno de la Comunidad de Madrid.

El apartado tres introduce modificaciones en la redacción del artículo 7 del Decreto 129/2007, sobre las funciones del Consejo.

El apartado cuatro añade un nuevo artículo 8 al Decreto 129/2007, sobre la composición y funcionamiento del Consejo de la Emigración y el Retorno de la Comunidad de Madrid.

El apartado cinco incorpora un nuevo artículo 9 al Decreto 129/2007 y contempla el nombramiento y cese de los vocales.

El apartado seis adiciona un nuevo artículo 10 al Decreto 129/2007 y concreta el régimen económico de los miembros del Consejo.

El apartado siete establece un nuevo artículo 11 al Decreto 129/2007 sobre funciones del Pleno.

El apartado ocho incluye un nuevo artículo 12 y se refiere al funcionamiento del Pleno.

El apartado nueve añade un nuevo artículo 13 y se ocupa de las Comisiones de trabajo.

La disposición adicional única suprime el Consejo de Madrileños en el Extranjero.

La disposición derogatoria única deja sin efecto las disposiciones de igual o inferior rango que se le opongan o contradigan y expresamente, la Orden de 15 de julio de 2009, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Madrileños en el Extranjero.

La disposición final primera habilita al titular de la Consejería competente en materia de Emigración para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y aplicación del decreto.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente que se ha remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Oficio de solicitud de dictamen (documento n°1 del expediente administrativo).

2. Texto del proyecto de decreto (documento n° 2 del expediente administrativo).

3. Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 12 de septiembre de 2018 (documento n° 3 del expediente administrativo).

4. Informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de 11 de mayo de 2018 (documento n° 4 del expediente administrativo).

5. Informe del Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, en relación a la tramitación a seguir en la aprobación del proyecto de decreto, de 13 de julio de 2018 (documento n° 5 del expediente administrativo).

6. Informe de la Dirección General de la Familia y el Menor firmado el 9 de mayo de 2018 en el que no se hacen observaciones por no tener impacto en materia de familia, infancia y adolescencia (documento n° 6 del expediente administrativo).

7. Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social firmado el 7 de mayo de 2018 que aprecia un impacto nulo por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, (documento n° 7 del expediente administrativo).

8. Informe de la Dirección General de la Mujer firmado el 4 de mayo de 2018 que no aprecia impacto por razón de género (documento nº 8 del expediente administrativo).

9. Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, de 23 de agosto de 2018 (documento nº 9 del expediente administrativo).

10. Bloque de informes de las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes de 13 de junio de 2018; de la Consejería de Justicia de 15 de junio de 2018; de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de 31 de mayo de 2018; y de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de 11 de junio de 2018, todos ellos en el sentido de no realizar observaciones al proyecto, e informes con observaciones de las secretarías generales técnicas de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de 13 de junio de 2018; de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de 13 de junio de 2018; de la Consejería de Sanidad de 13 de junio de 2018 y de la Consejería de Educación e Investigación de 12 de junio de 2018 (documento nº 10 del expediente administrativo).

11. Resolución del director general de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública y su publicación en el portal de transparencia, de 21 de diciembre de 2017 (documentos nº 11 del expediente administrativo).

12. Resolución del director general de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de Decreto, de 23 de julio de 2018 (documento nº 12 del expediente administrativo).

13. Proyecto de decreto y Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 14 de mayo de 2018 (documentos nº 13 y 14 del expediente administrativo).

15. Informe favorable de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 7 de septiembre de 2018 (documento nº 15 del expediente administrativo).

16. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora acordado por el Consejo de Gobierno celebrado el 18 de septiembre de 2018.

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 dispone: *“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.

La Ley 40/2006, de 14 de diciembre del Estatuto de la Ciudadanía Española, dictada al amparo del artículo 149.1.2 de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de

Emigración, es la norma fundamental en la materia, y en ella se recogen entre otros derechos, el derecho de los españoles residentes en el exterior a participar en los asuntos que les conciernan *“a través de los consejos de Residentes Españoles y del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior o de los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas (...)”*.

El proyecto de decreto que nos ocupa supone la modificación del vigente Decreto 129/2007 y el dictamen de este órgano consultivo resulta preceptivo si consideramos que el Consejo de la Emigración y el Retorno de la Comunidad de Madrid se crea como un órgano de participación y representación del colectivo de emigrantes y retornados madrileños y que en su composición se acoge a miembros que son designados por entidades ajenas a la Administración de la Comunidad de Madrid como son los Consejos de Residentes en el Exterior, la Federación de Municipios de Madrid y las asociaciones y centros inscritos en el Registro de Asociaciones y Centros de Madrileños en el extranjero de la Comunidad de Madrid, por lo que su regulación trasciende lo meramente organizativo, produciendo así efectos *ad extra* que hacen necesario el dictamen de este órgano consultivo para asegurar la adecuación de la norma reglamentaria.

Cabe en este punto traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013) en la que se recoge un resumen de la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias señalando que:

«Conforme a la citada doctrina jurisprudencial, lo esencial para reputar un reglamento como ejecutivo y no como meramente orgánico, ha de ser la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere.

En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25/05/2004, recogiendo las previas de 05/06/2001 y reproducida esta en las posteriores de 16/06/2006 y 15/10/2008, afirma, que la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcial “completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan” una o varias leyes (entendido como instrumento normativo 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 1.981, 27 de Marzo de 1.985 (RJ 1985, 1668), 19 de Junio de 1.985 (RJ 1985, 3146) y 31 de Octubre de 1.986 (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”».

Además, tal y como ha sido puesto de manifiesto por el Consejo de Estado en el Dictamen 1172/2007, de 21 de junio, referido al Decreto 129/2007, y cuya modificación acoge el proyecto normativo que nos ocupa, la naturaleza reglamentaria y su carácter ejecutivo deviene al dictarse en desarrollo de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre del Estatuto de la Ciudadanía Española.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (recurso núm. 1397/2015) señala que la finalidad de tal dictamen, “es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una

buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”.

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

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial

Como hemos expuesto anteriormente, la norma proyectada aborda la modificación del Decreto 129/2007, y en ella se crea el Consejo de la Emigración y el Retorno de la Comunidad de Madrid y se facilita y amplía la participación de los emigrantes madrileños, por lo que a la hora de analizar la habilitación legal y el título competencial que ostenta la Comunidad de Madrid debemos acudir en primer lugar a la Constitución Española que recoge en su artículo 42 que *“el Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno”.*

Tal como ya ha sido indicado, en materia de emigración, el Estado ostenta competencia exclusiva en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.2ª de la Constitución Española y en desarrollo de dicha competencia se aprobó la Ley 40/2006, de 14 de diciembre del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, siendo uno de los objetivos fundamentales de dicha Ley *“promover y facilitar la participación de los españoles residentes en el exterior a través los Consejos de Residentes Españoles y del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior y de los órganos equivalentes existentes en las Comunidades Autónomas y de aquellos otros que puedan crearse en el futuro”*(artículo 3, f). La Ley reconoce en su artículo 9 el derecho de los españoles residentes en el exterior a participar en los asuntos que les conciernan *“a través de los Consejos de Residentes Españoles y del Consejo General de la Ciudadanía*

Española en el Exterior o de los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas”.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita para abordar el proyecto de decreto lo constituye la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid para la promoción y ayuda a los emigrantes prevista en el artículo 26.1.23 del Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

La Comunidad de Madrid ha aprobado el Decreto 129/2007, de 20 de septiembre, por el que se regula la promoción y ayuda de la Comunidad de Madrid a los madrileños residentes en el extranjero, y cuya modificación aborda el proyecto de decreto sometido a consulta. También ha dictado la Orden de 15 de julio de 2009, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Madrileños en el Extranjero.

Si bien actualmente en el artículo 1 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 (recientemente modificado por Decreto 152/2018, de 16 de octubre, del Consejo de Gobierno), no figura la materia de emigración entre las funciones que se atribuyen expresamente al vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, si incluye en su artículo 13.2.c entre las competencias de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, la atención, ayuda y promoción de los madrileños residentes en el exterior.

Todo ello nos lleva a afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, dado que esta es la naturaleza de la disposición que se pretende modificar con la norma proyectada.

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, cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Regulación que 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 lo sucesivo, Real Decreto 931/2017) y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) teniendo presentes además, las diversas especialidades

procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 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, se ha aprobado mediante Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno, el Plan Anual Normativo para el año 2018, pero el presente proyecto normativo no figura en el mismo, lo que se ha justificado en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo por el hecho de que la Estrategia de Apoyo a la Emigración y al Retorno en la Comunidad de Madrid 2017-2020 fue aprobada por el Consejo de Gobierno, con posterioridad, en septiembre de 2017.

2.-Igualmente el artículo 133.1 de la LPAC y el artículo 26.2 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 para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este caso, se ha recabado la opinión de los ciudadanos mediante la publicación en el Portal de Participación de la Comunidad de Madrid el 21 de diciembre de 2017. Según resulta de las memorias del Análisis de Impacto Normativo que obran en el procedimiento, no se han presentado, en el plazo establecido, observaciones al proyecto.

3.- La norma proyectada es propuesta por la vicepresidencia, consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno y es la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el artículo 13.2.c) del Decreto 87/2018, de 12 de junio, que le atribuye las competencias para la atención, ayuda y promoción de los madrileños residentes en el exterior, así como de los madrileños retornados.

4.- 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 trata de un documento esencial en la elaboración de toda disposición normativa.

Como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes (el 253/17, de 19 de junio, 383/17, de 21 de septiembre y 412/17, de 11 de octubre, entre otros), la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se configura en 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 hasta culminar con una versión definitiva.

En este proyecto se observa que se han incorporado al procedimiento dos memorias abreviadas firmadas por el director general de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado: la primera, de 14 de mayo de 2018, al principio de la tramitación del procedimiento y la otra de fecha 12 de septiembre de 2018, según se han ido cumplimentando los distintos trámites e incorporado las observaciones que se iban formulando. De esta manera cabe considerar que la memoria 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 hasta culminar con una versión definitiva.

Se ha optado por un modelo de Memoria Abreviada permitido por el artículo 3 del Real Decreto 931/2017 por que según la memoria, del proyecto de Decreto *“no se derivan impactos por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia y sobre orientación sexual e identidad o expresión de género, así como otros impactos relevantes”*.

Las memorias que figuran en el expediente remitido justifican la oportunidad de la propuesta en la evolución del fenómeno migratorio y la necesidad de dotar de mayor representatividad al Consejo de la Emigración y el Retorno, con la incorporación de vocales miembros de los Consejos de Residentes en el Exterior. También recoge el análisis competencial.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, las memorias contienen una breve referencia al impacto económico y presupuestario para señalar que el proyecto carece de impacto en ese ámbito, al regular un órgano cuyos miembros no percibirán retribuciones y al ser su finalidad la de favorecer la participación de los ciudadanos.

Por otro lado, el artículo 26.3.d) y f) de la Ley del Gobierno, exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, así como la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste, sin que tales extremos se contengan en la Memoria. Tales omisiones de pronunciamiento habrán de ser subsanadas.

La Memoria sí incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10^a de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. La Dirección General de la Familia y el Menor, niega que el proyecto tenga impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

Figuran además incorporados a la Memoria el examen del impacto, negativo, por razón de género, y el de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma y, de manera sucinta, recoge las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación, así como el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma.

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 párrafos anteriores.

5.- De acuerdo con el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración del proyecto normativo deberán recabarse, los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Familia y el Menor, la Dirección General de la Mujer y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, sin que hayan apreciado impacto sobre los aspectos que les incumben.

No se ha recabado el informe de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2018, por la ausencia de impacto económico y presupuestario.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 7 de septiembre de 2018, formulando diversas observaciones al proyecto, la mayoría de las cuales han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la normal tal y como se recoge en la Memoria.

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 Economía, Empleo y Hacienda; de la Consejería de Sanidad; de la Consejería de Políticas Sociales y Familia; y de la Consejería de Educación e Investigación, que en parte han sido acogidas en el texto, tal y como se recoge en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El artículo 26.9 de la Ley del Gobierno establece que el Ministerio de la Presidencia analizará diversos aspectos sobre la calidad de los proyectos normativos y se remite a un desarrollo reglamentario tanto en cuanto al órgano que habrá de analizar estas cuestiones como a su inserción en el procedimiento de elaboración.

A su vez, el 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 atribuye en el artículo 8.3.a), a la Secretaria General Técnica la emisión

del informe de calidad que ha sido emitido el 11 de mayo de 2018 tal y como recoge la memoria.

6.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

7.- 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 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 remitido que por Resolución de 23 de julio de 2018 del director general de Asuntos Europeos y Cooperación con el Estado, se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, sin que se hayan formulado alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada.

Debe destacarse la depuración que ha experimentado la norma durante su tramitación, como muestra el hecho de que este proyecto que dictaminamos ha ido acogiendo, en buena medida, según consta en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo que obra en el

expediente, las observaciones jurídicas y de técnica normativa que se han ido formulando por los órganos preinformantes.

No obstante lo anterior cabe decir, que a la vista del contenido y alcance de la norma proyectada y dado el carácter restrictivo de las disposiciones modificativas conforme a la directriz 50 del Acuerdo del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que aprueba las Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 22 de julio de 2005) hubiera sido preferible la aprobación de una nueva disposición pues se llega al absurdo de que en el artículo 4 y 5 del Decreto se mantenga la denominación de una Consejería inexistente y tenga que cambiarse en una disposición adicional la referencia al Consejo de Madrileños para no modificar el artículo 3.1.e.

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, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005).

En efecto en la parte expositiva si bien se ha incluido su objetivo y finalidad así como la obligada cita del Decreto 129/2007 que se modifica, y la Orden de 15 de julio de 2009 por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Madrileños en el Extranjero, que se deroga, en el proyecto normativo no se recogen las competencias autonómicas en cuyo ejercicio se dicta la norma. Sí contempla los trámites seguidos, reiterándose en dos ocasiones la referencia a la consulta pública.

Por otro lado en la parte expositiva se incluye una breve referencia a los principios de buena regulación, y en concreto a los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia establecidos en el artículo 129 de la LPAC.

Finalmente, con respecto a la parte expositiva, llama la atención que se califique como “pertinente” la solicitud de informe de los Servicios Jurídicos y el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora cuando se trata de un informe y dictamen preceptivos, legalmente exigibles en la tramitación del proyecto normativo, y cuya ausencia llevaría aparejada su nulidad.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, como ya adelantamos, el proyecto normativo viene referido a la modificación parcial del Decreto 129/2017, de 20 de septiembre. Consta de nueve apartados y en él se da nueva redacción a los artículos 1, 6 y 7 y se añaden los artículos 8 a 13, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El apartado uno modifica el artículo 1. Refiere al objeto de la norma y crea el Consejo de la Emigración y el Retorno de la Comunidad de Madrid, sustituyendo así al Consejo de Madrileños en el Extranjero, que se suprime expresamente en la disposición adicional única.

El apartado dos da nueva redacción al título y al contenido del artículo 6, sin que la rúbrica del mismo “*creación del Consejo de la Emigración y el Retorno de la Comunidad de Madrid*”, responda a su contenido, cual es, fijar la naturaleza del órgano, funciones, adscripción y aplicación supletoria de las normas contenidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

El apartado tres acoge una nueva redacción del artículo 7 y aborda las funciones del Consejo de la Emigración y el Retorno de la Comunidad de Madrid. En su apartado f) se le atribuye la función de “*realizar una memoria anual que incluya las actuaciones realizadas en el marco de sus competencias*”, y puesto que el artículo 3 del Decreto 129/2007,

contempla objetivos, que no competencias, se recomienda la sustitución del término “competencias” por el de “objetivos”.

El apartado cuatro añade un nuevo artículo 8 y se refiere a la composición y funcionamiento del Consejo integrado por un presidente que será el titular de la consejería competente en materia de Emigración, un vicepresidente, titular de la viceconsejería competente en materia de Emigración y los vocales.

Con respecto a estos últimos, deviene necesaria su concreción numérica. Además, en el apartado b) deberá precisarse el número de vocales que corresponde a los titulares de las Direcciones Generales y órganos competentes en las materias que se mencionan, puesto que la diversidad de órganos exige su concreción.

Con respecto al apartado d) se advierte la necesidad de precisar si se refiere a tres vocales en total o a tres representantes de cada una de las asociaciones y centros inscritos en el Registro de Asociaciones y Centros de Madrileños en el Extranjero de la Comunidad de Madrid. En el mismo apartado deberá sustituirse la expresión “representantes” por “en representación”.

Idéntica observación se formula respecto al apartado e) para los vocales que vayan a representar a los Consejos de Residentes en el Exterior.

Respecto al punto 5 del artículo 8, su redacción genera confusión al expresar que la Secretaria del Consejo “se integrará” en la Consejería competente en materia de Emigración. La Memoria no contiene explicación al respecto, por lo que deberá modificarse su redacción en el sentido de que las funciones de secretario sean ejercidas por un funcionario con titulación y su adscripción, tal y como hace la Orden que se deroga.

El apartado cinco adiciona un nuevo artículo 9 en el que se regula el nombramiento y cese de los vocales. Según el punto 1, serán nombrados por Orden del Consejero competente, *“a propuesta de los órganos competentes respectivos, por un mandato de cuatro años, pudiendo ser reelegidos de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 8.5”*. En relación con este artículo se observa, que con independencia de la indefinición de los órganos que habrán de formular la propuesta, el artículo 8.5 del proyecto de decreto no establece procedimiento alguno, lo que exige la corrección del mismo.

El apartado siete introduce al Decreto un nuevo artículo 11 sobre las funciones del Pleno, para reproducir literalmente las previstas en la Orden de 15 de julio de 2009 que se deroga y añadir la aprobación de la memoria anual.

La disposición adicional única suprime expresamente el Consejo de Madrileños en el Extranjero.

La disposición derogatoria única se limita a indicar que quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en el proyecto de decreto, derogando expresamente la Orden de 15 de julio de 2009, por la que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Madrileños en el Extranjero.

La disposición final primera habilita a la Consejería competente en materia de Emigración a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto. A tal efecto debe recordarse que esta Comisión viene indicando que tales disposiciones han de encuadrarse dentro de los límites que tiene la potestad reglamentaria de los consejeros.

El proyecto incluye una disposición final segunda que establece la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid lo cual es conforme con lo establecido en el

artículo 51.3 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

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 del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación.

La parte expositiva del proyecto de decreto adolece de una excesiva extensión que supera con mucho su finalidad (describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta).

En general, se observa un uso inadecuado de la mayúscula en las menciones que en el texto se contienen a la consejería y direcciones generales que deben realizarse en minúscula, sin embargo, las referencias a la Emigración serán en mayúscula.

En el punto 2 del artículo 6 deberían suprimirse las comillas que aparecen después del punto.

Con respecto al apartado 6 del artículo 8 deberá mejorarse su redacción evitándose así el hipérbaton conforme a lo señalado en la Directriz 101.

En el mismo artículo 8, apartado 4.3.e), debe sustituirse “Extranejero”, por “Extranjero”.

En la parte expositiva deberá nombrarse la Comisión Jurídica Asesora como “Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid”.

La referencia al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid en la disposición final segunda debe figurar entrecomillada como establece la Directriz 43.

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 contenidas en el presente dictamen, que no tienen carácter esencial, procede someter el proyecto de Decreto a la aprobación del Consejo de Gobierno.

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

Madrid, a 24 de octubre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 465/18

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

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid