

Dictamen nº: **444/19**
Consulta: **Consejero de Justicia, Interior y Víctimas**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **07.11.19**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 7 de noviembre de 2019, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Justicia, Interior y Víctimas al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece la organización y funcionamiento de la red de oficinas de asistencia a las víctimas del delito (en adelante, OAVD) de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 27 de septiembre de 2019 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo, procedente de la consejería de Justicia, Interior y Víctimas de la Comunidad de Madrid, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 459/19, 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. Laura Cebrián Herranz, 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 7 de noviembre 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 la regulación de las normas de organización y funcionamiento de la red de OAVD de la Comunidad de Madrid, basado en la necesidad de adecuar el modelo de oficinas existente al establecido por el vigente marco legal y en el propósito de mejorar la asistencia a las víctimas en la Comunidad de Madrid.

El proyecto de decreto consta de 3 capítulos, 18 artículos, una disposición transitoria, dos disposiciones finales y un anexo donde se relacionan las OAVD de la Comunidad de Madrid y el ámbito de actuación territorial.

El capítulo I contempla las disposiciones generales y comprende los artículos 1 a 4.

El artículo 1 se refiere al objeto del proyecto de decreto.

El artículo 2 a la naturaleza jurídica de las OAVD de la Comunidad de Madrid.

El artículo 3 establece la dependencia orgánica de las oficinas.

El artículo 4 detalla los objetivos perseguidos con la regulación de las oficinas.

El capítulo II versa sobre la organización de las OAVD.

El artículo 5 contempla su estructura.

El artículo 6 concreta el ámbito territorial.

El artículo 7 precisa el ámbito funcional.

El artículo 8 se refiere al personal de las oficinas.

El artículo 9, a la coordinación de las mismas.

El artículo 10 prevé la forma de creación de nuevas oficinas.

El capítulo III tiene por objeto las cuestiones relativas al funcionamiento de la red de OAVD.

El artículo 11 se refiere a las funciones.

El artículo 12 concreta el ámbito de la asistencia a prestar a las víctimas.

El artículo 13 precisa el contenido de la asistencia de carácter jurídico.

El artículo 14 se refiere a las OAVD que dispongan de cámaras Gesell y a su uso.

El artículo 15 especifica el ámbito de la asistencia de carácter psicológico.

El artículo 16 indica las actuaciones que comprende la asistencia en el ámbito social.

El artículo 17 establece el modo de documentar las asistencias que se realicen.

El artículo 18 contempla la obligación de emisión de informes de funcionamiento por parte de cada una de las oficinas, con la periodicidad que se termine, así como la de elaborar una memoria anual con los datos estadísticos que contempla el precepto.

La disposición transitoria única especifica el periodo de adaptación de las oficinas en funcionamiento a lo dispuesto en el proyecto de decreto.

La disposición final primera contiene una habilitación de desarrollo normativo.

La disposición final segunda establece 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.- Solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora.

2.- Certificado de la reunión del Consejo de Gobierno de 24 de septiembre de 2019.

3.- Borrador final del proyecto de decreto, y de la memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo de fecha 20 de septiembre de 2019 firmada por el director general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia.

4. Borrador de proyecto de decreto de fecha 16 de agosto de 2019.

5.- Borradores de la memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo de fechas 1 de febrero y 16 de abril de 2019

6.- Informe de 17 de septiembre de 2019 de la secretaría general técnica de la consejería de Justicia, Interior y Víctimas

7.- Informe de 9 de septiembre de 2019 del director general de Presupuestos y del director general de Recursos Humanos.

8.- Informes de las secretarías generales técnicas de la consejería de Políticas Sociales y Familia, de la consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de la consejería de Sanidad, así como informes sin observaciones del resto de consejerías de la Comunidad de Madrid.

9.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de 7 de mayo de 2019, con observaciones al texto proyectado,

10.- Informes de impacto de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social de 21 de marzo de 2019, de la Dirección General de la Mujer de 28 de marzo de 2019 y de la Dirección General de la Familia y el Menor de 28 de marzo de 2019.

11.- Informe de coordinación y calidad normativa de 13 de febrero de 2019 de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno.

A la vista de estos antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que ad litteram dispone que: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”*, y a solicitud del consejero de Justicia, Interior y Víctimas, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

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

SEGUNDA.- Habilitación legal y el título competencial.

Procede en primer término determinar si la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma proyectada y si esta goza de la suficiente cobertura legal.

Como es sabido el artículo 149.1.5 de la Constitución española atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia.

Por lo que se refiere a la Comunidad de Madrid, conforme a lo previsto en el artículo 49 de su Estatuto de Autonomía, en relación con la Administración de Justicia, exceptuando la militar, corresponde al Gobierno de la Comunidad ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno de la Nación.

Sobre la determinación del contenido de la competencia asumida por las Comunidades Autónomas en virtud de dicha cláusula subrogatoria presente en los respectivos Estatutos, se pronunció el Tribunal Constitucional en Sentencia 56/1990 de 29 de marzo, en los siguientes términos:

«(...) El art. 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la “Administración de Justicia”; ello supone, en primer lugar, extremo éste por nadie cuestionado, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 de la Constitución; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitución). (...). Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existen un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, “al servicio de la Administración de Justicia”, esto es, no estrictamente integrados en ella. (...). Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de

Justicia en sentido estricto y «administración de la Administración de Justicia»; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5 de la Constitución, con la excepción de lo dispuesto en el art. 152.1, segundo párrafo.

(...)»

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de provisión de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia se produjo en virtud de los Reales Decretos 1429/2002 de 27 de diciembre, y 600/2002, de 1 de julio.

El artículo 27.1 de Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito (en adelante, Ley 4/2015) bajo la rúbrica “Organización de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas”, establece que “*El Gobierno y las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de Justicia organizarán, en el ámbito que les es propio, Oficinas de Asistencia a las Víctimas*”.

A su vez, el artículo 15. 3 del Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y se regulan las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito (en adelante RD 1109/2015) señala que “*En aquellas comunidades autónomas que hayan asumido el traspaso de medios materiales y personales de la Administración de Justicia, la organización de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas dependerá de la comunidad autónoma, si bien la misma deberá garantizar el cumplimiento de los derechos que se desarrollan en el Estatuto de la víctima del delito y en el presente real decreto*”.

Conforme a 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, que no obstante habría de ceñirse, en coherencia con lo expuesto, a las cuestiones meramente organizativas de las OAVD.

Sin embargo, una vez analizado el texto del proyecto de decreto se observa que existen distintos preceptos que abordan la regulación de aspectos que no pueden considerarse estrictamente organizativos. Dicha circunstancia se produce en concreto en el artículo 2 (naturaleza jurídica); artículo 4 (objetivos); y artículos 12 (asistencia a las víctimas); 13 (asistencia en el ámbito jurídico), 15 (asistencia en el ámbito psicológico) y 16 (Asistencia en el ámbito social), que en puridad estarían determinando las funciones de las OAVD.

Todas estas cuestiones aparecen expresamente reguladas en el RD 1109/2015, limitándose el proyecto de decreto a reproducir lo dispuesto en los preceptos de dicha norma, si bien en algunas ocasiones de forma literal y en otras, innovando los términos de la redacción.

Esta forma de proceder supone, además de una deficiente técnica legislativa, una extralimitación del proyecto del decreto desde un punto de vista competencial, práctica esta que ha sido objeto de crítica constante por parte de nuestro Tribunal Constitucional entre otras en la reciente Sentencia 51/2019, de 11 de abril:

“(…)

a) Este Tribunal ha afrontado desde sus inicios el problema de la reproducción parcial de unas normas del ordenamiento por otras inferiores en jerarquía o pertenecientes a un subsistema diferente. Se trata de una técnica normativa que, a pesar de ser propicia en el

marco de un Estado compuesto, con múltiples centros de emanación de disposiciones normativas, encierra algunos peligros con relevancia constitucional. (...) en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, apreciamos la inconstitucionalidad de un precepto autonómico, no porque su contenido fuese materialmente contrario a la Constitución, sino precisamente por ser reiteración innecesaria de un precepto estatal, con algunas adiciones inocuas.

Estas dificultades (...) sobre todo han surgido en las relaciones entre la normativa estatal y la autonómica, que este Tribunal ha analizado desde el punto de vista competencial, y no desde la perspectiva de su calidad técnica normativa, que es algo que queda extramuros de nuestra jurisdicción (STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5, entre tantas otras). Esa reiteración de contenido la hemos calificado como invasión de competencias cuando se produce en materias cuya regulación no corresponde a una comunidad autónoma (SSTC 147/1993, de 29 de abril, FJ 4, siguiendo ya a otras anteriores; 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, o STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), porque la reiteración de las disposiciones estatales por el regulador autonómico, cuando no es imprescindible en los términos que precisaremos después, produce, con independencia de que su contenido sea acorde con la regulación estatal, una invasión competencial sobre la materia correspondiente y genera una confusión que es lesiva de la seguridad jurídica. Efecto que además, de ordinario, puede evitarse sencillamente mediante la técnica de la remisión normativa expresa.

Por otro lado, esas inserciones normativas suponen la incorporación de elementos derivados del ejercicio de competencias ajenas, que por tanto no pueden ser modificados por decisión propia de la comunidad autónoma, pero que en cambio siguen formalmente inalterados aun cuando el Estado modifique su regulación propia

(como ya advertimos en la STC 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3). Aunque en ese caso, mientras el legislador autonómico no reaccione para acomodar su regulación a la modificación sobrevenida de la legislación básica estatal, hemos admitido la posible inaplicación judicial del precepto legal autonómico desajustado a aquella en virtud de la regla constitucional de prevalencia del Derecho estatal, recogida en el art. 149.3 CE (SSTC 102/2016, de 25 de mayo; 116/2016, de 20 de junio; 127/2016, de 7 de julio, y 204/2016, de 1 de diciembre; y ATC 167/2016, de 6 de octubre), no deja de ser una solución no definitiva a un problema que debe ser evitado.

(...)”.

De acuerdo con lo expuesto, en opinión de esta Comisión, los preceptos mencionados no tienen cabida en el proyecto de decreto, teniendo en cuenta el carácter organizativo que ha de preservar.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, sin perjuicio del análisis que se verifica en la consideración jurídica tercera del presente dictamen, conviene anticipar que la redacción del proyecto de decreto que se propone determina la necesaria realización de trámites procedimentales esenciales que sin embargo, se han omitido.

Desde el punto de vista de la competencia para su aprobación correspondería 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, precisando que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, si bien no se plantean problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia que determina que sean aplicables como derecho supletorio.

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 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 este sentido, la última Memoria aprobada se refiere al reajuste en los tiempos de reordenación del personal y especialmente de preparación de las sedes judiciales donde se ubican las OAVD, *“teniendo en cuenta que en el momento*

actual se está ejecutando el proyecto de agrupación y mejora de la jurisdicción penal del partido judicial de Madrid (2018-2019)”. Sin embargo, a juicio de esta Comisión, dicha circunstancia no afecta a la forma de organizar las OAVD y por tanto, no justificaría la falta de inclusión de la norma en el Plan Anual Normativo.

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, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo propone prescindir de dicho trámite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley de Gobierno que permite esta posibilidad, entre otros supuestos, en el caso de la elaboración de normas organizativas, cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la iniciativa parte de la consejería de Justicia, Interior y Víctimas, en virtud de las competencias que le atribuye el Decreto 271/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas. Concretamente, el órgano promotor de la norma es la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia.

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 27 de octubre, 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”*.

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, 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, lo que se justifica expresamente en la Memoria, como exige el artículo 3.3 del Real Decreto 931/2017.

Por otro lado, la Memoria recoge la oportunidad de la norma proyectada y el título competencial en cuya virtud se pretende su aprobación. También contiene la referencia al impacto presupuestario para destacar la carencia del mismo pues *“en materia de personal se ha producido una reordenación de estos recursos de acuerdo con el marco legal actual en materia de víctimas. Todo ello sin perjuicio de que una vez fijado normativamente el modelo organizativo de las OAVD, en un momento posterior se considere necesario la creación o incluso la*

eliminación de Oficinas ya existentes en el partido judicial de Madrid, como en otros partidos de la Comunidad, en atención a las necesidades de asistencias de víctimas que se registren”.

En este sentido, el artículo 10 del proyecto de decreto precisa que la creación de nuevas oficinas se realizará mediante orden del consejero competente que llevará aparejada la correspondiente memoria de gasto, todo ello de acuerdo con el informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos que señala que *“en aquellos casos en los que la creación de una nueva oficina implique un gasto de personal, la misma deberá ir acompañada de la correspondiente memoria económica en la que especifique su impacto presupuestario en el ámbito del Capítulo I y su forma de financiación”*. Entendemos no obstante, que procederá la elaboración de la memoria económica no sólo en relación con los gastos de personal, sino en relación con cualquier otro tipo de gasto que implique la apertura de una nueva oficina.

Se hace constar además que el proyecto no supone cargas administrativas sobre las víctimas y que los gastos de traducción e interpretación en que pudiera incurrirse, además de que se producirían muy excepcionalmente porque lo normal es que se soliciten desde el propio juzgado o fiscalía, de no ser así serían muy poco significativos y se asumirían dentro del presupuesto de la dirección general competente.

Asimismo la Memoria contiene un análisis del impacto por razón de género, del impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia y del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género para recoger la falta de impacto de la norma o su impacto positivo en cada uno de los ámbitos mencionados.

Además se observa que se han elaborado tres 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.

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

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, en el que se recoge que en la norma proyectada se aprecia un impacto positivo por razón de género ya que las mujeres y los niños, víctimas de la violencia de género de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4/2015, son víctimas especialmente vulnerables y por lo tanto destinatarios preferentes de la actividad de estas oficinas. 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 aprecia un impacto positivo en materia de infancia, familia y adolescencia, en la medida en que se mantiene una especial consideración con los menores víctimas de delitos como sujetos con necesidades especiales de protección.

También se ha emitido informe por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda en el que se realizan una serie de observaciones al articulado de la norma proyectada y desde el punto de vista económico y presupuestario que han sido tenidas en cuenta por el órgano promotor de la norma, tal y como se recoge en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

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. En este caso, la Memoria de Impacto Normativo no ofrece ninguna justificación acerca de la falta de solicitud de dicho informe. Además, como ha quedado expuesto en la consideración jurídica segunda del presente dictamen, el proyecto de decreto de acuerdo con su contenido no puede calificarse de organizativo por lo que, de mantenerse la redacción actual, el Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid resultaría preceptivo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En cumplimiento de 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 Políticas Sociales y Familia: Consejería de Economía, Empleo y Hacienda y de la Consejería de Sanidad con observaciones al texto proyectado, así como informe sin observaciones el resto de consejerías de la Comunidad de Madrid.

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 se ha cumplimentado en este procedimiento por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Justicia, Interior y Víctimas que emitió informe el 17 de septiembre de 2019.

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

En la tramitación del proyecto se ha omitido este trámite al considerar que no se produce afección a los derechos e intereses legítimos de las personas.

Sin embargo, esta Comisión no comparte dicho criterio. De un lado porque la organización de las OAVD, por su propia naturaleza, afecta o puede afectar a los derechos de todos los ciudadanos en cuanto usuarios o potenciales usuarios de las mismas. De otro, porque la

regulación sobre las oficinas constituye una materia especialmente sensible, particularmente desde un punto de vista social, que redundaría en la necesidad de que el trámite de información pública, por los efectos que conlleva, haya de producirse.

El Tribunal Constitucional en la STC 28/2017, de 26 de febrero, recuerda que, si bien el legislador tiene la facultad de configurar el derecho de participación pública, no puede vaciar de contenido el mandato del precepto constitucional cuya relevancia no puede ser discutida (F. J. 6º).

Todo lo anterior lleva a que esta Comisión considere necesaria la realización de un trámite de información pública conforme exige el artículo 133.2 de la LPAC.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, la Ley recoge una posible audiencia personalizada a las organizaciones representativas afectadas por la norma cuyo carácter potestativo ha sido criticado tanto por el Consejo de Estado en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril de 2015, como por la doctrina administrativista.

También en este caso se ha omitido esa audiencia, sin pronunciarse expresamente sobre las razones de tal omisión.

En consecuencia, el texto normativo no ha sido remitido a efectos de alegaciones a posibles entidades o asociaciones que pudieran ostentar la representación de las víctimas del delito, ni a las Asociaciones de Jueces o Fiscales, ni tampoco a otras entidades o instituciones citadas bien en el proyecto de decreto que se somete a consulta, bien en la Ley 4/2015, de 27 de abril, o en el Real Decreto

1109/2015, lo que refuerza la conveniencia de que se verifique dicho trámite.

En cuanto a las consecuencias de su omisión, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2017 (recurso 475/2010) recuerda que *“(...) ha de estarse a si se ha desatendido la finalidad que deriva de la regulación contenida en el art. 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en tanto que con este trámite de audiencia a las asociaciones u organizaciones reconocidas por la Ley, cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición en cada caso elaborada, se pretende con ello contribuir al acierto y legalidad de texto que se aprueba, propiciando que se tengan en cuenta todos los puntos de vista desde el que la cuestión objeto de regulación puede ser analizada y enriqueciendo dicha disposición mediante las observaciones de los sectores, personas o entidades consultadas, por estar afectados los intereses representados por estas, y que requiere en el órgano que instruye una actividad configurada técnicamente como carga, concretada en la llamada de las organizaciones y asociaciones que necesariamente deben ser convocadas pues, en otro caso, el procedimiento podría quedar viciado o incluso la disposición resultante podría estar incurso en nulidad”*.

En merito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídico asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el procedimiento para cumplimentar los trámites de solicitud de informe a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y de información pública, realizándose de nuevo

los demás trámites a la vista de los resultados de este último con anterioridad a la remisión a esta Comisión Jurídica Asesora.

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

Madrid, a 7 de noviembre de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 444/19

Excmo. Sr. Consejero de Justicia, Interior y Víctimas

Carrera de San Jerónimo nº 13 – 28014 Madrid