

Dictamen n°: **96/20**
Consulta: **Consejero de Justicia, Interior y Víctimas**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **21.04.20**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 21 de abril de 2020 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 13 de marzo de 2020 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 158/20, 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). Todo ello sin perjuicio de la suspensión

de plazos administrativos establecida en la disposición adicional 3ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

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 telemáticamente el 21 de abril de 2020.

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

El artículo 2 establece la dependencia orgánica de las oficinas.

El artículo 3 contempla su estructura.

El artículo 4 concreta el ámbito territorial.

El artículo 5 precisa el ámbito funcional.

El artículo 6 se refiere al personal de las oficinas.

El artículo 7, a la coordinación de las mismas.

El artículo 8 prevé la forma de creación de nuevas oficinas.

El artículo 9 se refiere a la habilitación de medios.

El artículo 10 establece el modo de documentar las asistencias que se realicen.

El artículo 11 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 11 de marzo de 2020.

3.- Memoria de Impacto Normativo de fecha 5 de marzo de 2020

4. Proyecto de decreto, y de la Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo de fecha 4 de marzo de 2020 firmada por el director general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia.

5. Informe de legalidad de 4 de marzo de 2020 de la secretaria general técnica de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas.

6. Informe del Servicio Jurídico de fecha 27 de febrero de 2020.

7. Informe de legalidad de 14 de febrero de 2020 de la secretaria general técnica de la consejería de Justicia, Interior y Víctimas.

8. Proyecto de decreto y de la Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo de fecha 13 de febrero de 2020.

9. Trámite de audiencia e información pública del proyecto de decreto: se adjunta proyecto de decreto y Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 5 de diciembre de 2019 remitidos al Portal de Transparencia.

10. Dictamen 444/19, de 7 de noviembre de 2019 de la Comisión Jurídica Asesora.

11. Petición de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de fecha 26 de septiembre de 2019.

12. Certificado de la reunión del Consejo de Gobierno de 24 de septiembre de 2019.

13. Proyecto de decreto y Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo de 20 de septiembre de 2019.

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

15. Informe de 9 de septiembre de 2019 del director general de Presupuestos y del director general de Recursos Humanos y proyecto de decreto y de la Memoria Abreviada del Análisis de Impacto Normativo de fecha 16 de agosto de 2019.

16. 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, e informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de 7 de mayo de 2019, con observaciones al texto proyectado. Se adjunta proyecto de decreto y de la memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo de fecha 16 de abril de 2019.

17. 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.

18. 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. Se adjunta proyecto de decreto y de la memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo de fecha 1 de febrero.

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, con la salvedad relativa al RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 expuesta en el antecedente de hecho primero del presente dictamen.

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, tal y como se puso de manifiesto en nuestro Dictamen 444/19, de 7 de noviembre, 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.

Desde el punto de vista de 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*”. 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 señala que la oportunidad para establecer normativamente la organización de las OAVD

surge a raíz de la creación de la consejería de Justicia de la Comunidad de Madrid, mediante Decreto 88/2018, de 8 de junio, y que al disponer de mayores medios personales y recursos para la administración de justicia en la Comunidad de Madrid, se han podido realizar una serie de actuaciones en materia de protección a las víctimas de delito que estaban pendientes de ejecución y modernización, como el presente proyecto. En adición a lo anterior, la Memoria precisa que esta propuesta no figuraba en el Plan Anual Normativo para 2019, aprobado el 24 de abril de 2018, precisamente porque la consejería de Justicia se creó con posterioridad a la aprobación del citado plan.

Sin embargo, acerca de la justificación ofrecida cabe objetar que el proyecto tampoco figura en el Plan Anual Normativo para 2020, aprobado el día 27 de diciembre de 2019, sin que conste en la Memoria ninguna explicación al respecto.

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 no se refiere a dicho trámite del que no obstante se puede prescindir, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley de Gobierno y 133.4 de la LPAC, 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. A la concurrencia de dichas circunstancias se refiere la Memoria a la hora de justificar la elaboración de la misma como abreviada, motivo por el cual, puede considerarse justificada la omisión del trámite de referencia. En todo caso, el informe

emitido el día 4 de marzo de 2020 por la Secretaría General Técnica de la consejería sí justifica la ausencia del citado trámite en los términos expuestos.

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 8 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 siete 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. Sobre la incorporación del citado informe al expediente de tramitación del proyecto de decreto, en nuestro Dictamen 444/19, de 7 de noviembre señalamos lo siguiente:

“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.”

Por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid se evacuó informe de fecha 27 de febrero de 2020 que en síntesis y de acuerdo con lo expuesto en el Dictamen 444/2019 de 7 de noviembre de esta Comisión, que transcribe en parte, señala que deben suprimirse aquellos preceptos del proyecto que no tengan un carácter meramente organizativo así como aquellos en los que se reproduce con ciertas innovaciones la normativa estatal. Dichas observaciones han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma tal y como se recoge en la Memoria. Por otro lado, el informe de la Abogacía General no se pronuncia sobre los artículos cuyo contenido es de carácter estrictamente organizativo por aplicación de lo dispuesto en 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.

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 4 de marzo de 2020.

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.

Tras el Dictamen 444/19 de este órgano consultivo, se ha llevado a cabo la publicación de la propuesta normativa en el Portal de Transparencia desde el día 12 de diciembre de 2019 hasta el día 8 de enero de 2020, con objeto de dar audiencia a los ciudadanos, habiendo formulado alegaciones el Colegio Oficial de Psicólogos y el Colegio Oficial de Trabajo Social

Por otro lado, atendiendo a lo expuesto en el citado Dictamen de esta Comisión, consta en la Memoria y en el informe de legalidad que el órgano proponente ha verificado el trámite legal de audiencia personalizada a algunas organizaciones representativas afectadas por la norma, en concreto a la Asociación de Fiscales y al Colegio Nacional de Letrados de la Administración de Justicia. De acuerdo con la Memoria, ha remitido informe exclusivamente la Asociación de Fiscales.

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 realizaran 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.

Por lo que respecta al análisis de la parte dispositiva, el artículo 1 del proyecto de decreto regula el “*objeto*” de la norma constituido por la regulación de las OAVD en lo que se atañe a su organización y funcionamiento de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4/2015 y el RD 1109/2015.

El artículo 2 contempla la “*Dependencia orgánica*” y a tal efecto, precisa que la organización, dirección y control de las OAVD dependerá de la consejería competente en materia de Justicia de la Comunidad de Madrid. Añade a continuación que las oficinas se configuran como “*unidades administrativas especializadas*”, afirmación que además de resultar ajena a la dependencia orgánica, versa sobre la naturaleza de las OAVD, y por tanto sobre un aspecto de carácter no organizativo que además aparece expresamente regulado en el RD 1109/2015.

Tal y como pusimos de manifiesto en nuestro Dictamen 444/2019 de 7 de noviembre 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.

El artículo 3 regula la “*Estructura*” de la red de OAVD y distingue la oficina central de asistencia a las víctimas del delito y las oficinas de asistencia a las víctimas del delito de partidos judiciales.

Precisa que al frente de la oficina central estará el coordinador único de todas las oficinas y que su ámbito territorial de actuación es toda la Comunidad de Madrid. Esta última cuestión debería eliminarse puesto que, además de no encajar en el objeto del artículo, referido como hemos indicado a la estructura de la red, aparece expresamente previsto en el artículo 4 del proyecto, referido precisamente al “*Ámbito territorial*”.

Por otro lado, se especifica que la oficina central desempeñará además, funciones de asistencia a víctimas en el ámbito territorial del partido judicial de Madrid. Esta previsión no se corresponde con lo dispuesto en el artículo 16 del RD 1109/2015 que bajo la rúbrica “*Creación y ámbito territorial de las Oficinas de Atención a las Víctimas*” precisa en su apartado 4 que “*Sin perjuicio del ámbito territorial establecido, las Oficinas de Asistencia a las Víctimas podrán asistir a las víctimas independientemente del lugar de la comisión del delito*”.

Atendiendo al objeto del proyecto de decreto, quizá sería conveniente que este precepto determinase de forma más completa la estructura de cada tipo de oficina.

El artículo 4 titulado “*Ámbito territorial*” precisa el de la oficina central, sin referencia al de las demás oficinas de la red. Se refiere además a la labor del coordinador de la red indicando que la misma se contempla en el artículo 7 del proyecto. Esta referencia no guarda relación con el contenido del artículo y resulta innecesaria al existir un artículo dedicado a la regulación de dicha figura.

El artículo 6 se refiere al *“Personal de las oficinas”* y establece que el personal adscrito será personal funcionario o laboral de la Administración de la Comunidad y de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia. Sobre esta cuestión el artículo 18 del RD 1109/2015 establece que las OAVD estarán atendidas por profesionales especializados y que las Administraciones Públicas garantizarán la formación general y específica en la asistencia. El cumplimiento de dichas exigencias no estaría garantizado con la redacción del apartado 2 del artículo 6 del proyecto que se limita a señalar que los empleados públicos serán profesionales especializados *“preferentemente”* con formación o experiencia en materia de asistencia a víctimas.

El artículo 9 lleva por título *“Habilitación de medios”* e incluye una referencia expresa a las cámaras Gesell. Sin perjuicio de la utilidad de dicho recurso y de su carácter, en este caso sí, relacionado con la organización de las OAVD, lo cierto es que el precepto no supone ninguna innovación al respecto, sino que se limita a señalar que las OAVD que cuenten con cámaras de este tipo las pondrán a disposición de los juzgados, lo cual resulta ciertamente obvio. Además, debería sustituirse el término *“juzgado”* por el de *“órgano judicial”*.

El apartado segundo del precepto establece que *“El uso de las cámaras Gesell de las sedes judiciales se realizará de conformidad con el Protocolo para la utilización de las mismas que se establezca al efecto”*. Sin embargo, el objeto del proyecto es la organización de las OAVD por lo que la redacción debería referirse al uso de las Cámaras Gesell de las OAVD.

El artículo 11 se refiere al *“Informe de funcionamiento y memoria anual”*. Sobre este aspecto, sería conveniente precisar a quien corresponde su elaboración, de acuerdo con las observaciones formuladas en el presente dictamen sobre lo dispuesto en el artículo 3. A pesar de que el apartado 3 del precepto objeto de análisis afirma que dichos informes y memoria *“permitirán una evaluación continuada del*

funcionamiento de las oficinas con el fin de mejorar su funcionamiento y eficacia”, al no precisar el régimen de difusión de los mismos, este objetivo no queda garantizado y la regulación resulta incompleta.

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.

En primer lugar procede señalar que, a pesar de que las directrices indican que el uso de las mayúsculas ha de restringirse lo máximo posible, el proyecto se refiere constantemente a las oficinas de atención a las víctimas empleando mayúsculas en la primera letra de cada palabra. Lo mismo sucede al referirse a la memoria anual.

El título del RD 1109/2015 que aparece en el artículo 1 no es correcto.

La explicación contenida en el artículo 5 -al indicar que no existen OAVD en todas las sedes judiciales- deberá suprimirse.

En el artículo 6.1 “*cuervo*” ha de escribirse con minúscula.

En el artículo 7.2 al detallar las funciones del coordinador debe utilizarse en todos los casos el sustantivo que denomina la función.

El artículo 11.3 reitera el término “*funcionamiento*” en la misma frase.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid 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 de la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 21 de abril de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 96/20

Excmo. Sr. Consejero de Justicia, Interior y Víctimas

Carrera de San Jerónimo nº 13 – 28014 Madrid