

Dictamen nº: **540/21**

Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia e Interior**

Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**

Aprobación: **26.10.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 26 de octubre de 2021 sobre la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se crean las distinciones honoríficas de la Comunidad de Madrid para la memoria y reconocimiento a las víctimas del terrorismo y de actuaciones de lucha contra el terrorismo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El consejero de Presidencia, Justicia e Interior, con fecha 8 de octubre de 2021 y con entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el día 11 de dicho mes, formula consulta preceptiva sobre el citado proyecto de decreto correspondiendo su ponencia por reparto de asuntos al letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en la reunión del Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora, en su sesión de 26 de octubre de 2021.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto normativo sometido a Dictamen tiene como objetivo establecer una serie de distinciones honoríficas para reconocer el mérito tanto de las víctimas del terrorismo como el de las personas que han luchado contra el mismo.

Consta de una parte expositiva en la que destaca que la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la Protección, Reconocimiento y Memoria de las Víctimas del Terrorismo (LVT), constituye un compromiso público de toda la Comunidad de Madrid con las víctimas del terrorismo para asegurar tanto la memoria individual como colectiva de lo sucedido.

Su reconocimiento, respeto y homenaje se vincula a los derechos humanos de las víctimas que han resultado muertas, con lesiones o privadas de libertad. Su memoria es el principio básico de la Ley 5/2018.

Junto a las víctimas también han desarrollado una importante labor tanto las distintas asociaciones y entidades que las han representado y defendido como aquellas personas que han defendido las libertades constitucionales y han creado conciencia del daño que supone el terrorismo, por lo que también estas son merecedoras de reconocimiento público.

A tal fin, el artículo 24 de la LVT establece que la Comunidad de Madrid creará distinciones honoríficas para las víctimas y las personas que hayan luchado contra el terrorismo. El proyecto de decreto sometido a dictamen desarrolla ese precepto apoyándose en la competencia recogida en el artículo 26.1.23 del Estatuto de Autonomía relativo a las ayudas a grupos sociales necesitados de especial protección.

De esta forma el proyecto de decreto establece las distintas distinciones honoríficas a víctimas de actos terroristas o como reconocimiento de la lucha contra el terrorismo. Regula los requisitos para poder acceder a ellas, el procedimiento de concesión, publicidad y registro. Remite a una orden del consejero competente en materia de Atención a las

Víctimas del Terrorismo lo relativo al diseño y dimensiones de las distinciones.

Finaliza la parte expositiva con una justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y una mención a los principales informes obtenidos en su procedimiento de elaboración.

El decreto proyectado contiene un total de nueve artículos y dos disposiciones finales.

El artículo 1 recoge el objeto de la norma proyectada y el artículo 2 contempla las distinciones honoríficas que se crean.

El artículo 3 se dedica a la Gran Cruz de la Comunidad a víctimas del terrorismo, el artículo 4 a la Medalla de la Comunidad a víctimas del terrorismo y el artículo 5 a la Placa de la Comunidad a víctimas del terrorismo.

El artículo 6 regula una comisión de valoración, órgano colegiado que formulará las propuestas de concesión de las citadas distinciones.

El artículo 7 establece la publicidad de la concesión de las distinciones y el artículo 8 regula un libro registro de su concesión.

Por último, el artículo 9 remite a la regulación por orden del consejero competente en materia de Atención a las Víctimas del Terrorismo lo relativo a las prescripciones técnicas y de diseño de las distinciones.

La disposición final primera habilita al consejero competente en materia de Atención a las Víctimas del Terrorismo para el desarrollo del decreto.

El proyecto de decreto concluye con su 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.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido

El expediente administrativo remitido a esta Comisión consta de los siguientes documentos.

Documento 1. Proyecto de decreto inicial.

Documento 2. Memoria ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo de 31 de mayo de 2021.

Documento 3. Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia de 7 de junio de 2021

Documento 4. Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad de 2 de junio de 2021 sobre el impacto en la familia, la infancia y la adolescencia en el que se indica que la norma proyectada no tiene impacto en esas materias.

Documento 5. Informe de la Dirección General de Igualdad de 1 de junio de 2021 de impacto por razón de género en el que no se aprecia impacto por tratarse de “*una norma de carácter técnico-procedimental*”.

Documento 6. Informe de 1 de junio de 2021 de la Dirección General de Igualdad sobre impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género en el que no se aprecia impacto alguno.

Documento 7. Informe de la Dirección General de Presupuestos de 21 de junio de 2021 en el que se recoge que el proyecto no tiene repercusión económica ni presupuestaria ya que será la orden que establezca las

características de las distinciones la que condicione el presupuesto a asignar a tal finalidad.

Documento 8. Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de 7 de junio de 2021.

Documento 9. Escritos de observaciones de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías. Formulan diversas observaciones las consejerías de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, Hacienda y Función Pública, Educación y Juventud, Cultura y Turismo y Ciencia, Universidades e Innovación (denominaciones anteriores al Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid).

Documento 10. Resolución de 1 de julio de 2021 de la comisionada del Gobierno para la Atención a las Víctimas del Terrorismo por el que se somete el proyecto de decreto al trámite de información y audiencia pública a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

Documento 11. Proyecto de decreto sometido al trámite de audiencia pública.

Documento 12. Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo de 2 de julio de 2021.

Documento 13. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 20 de agosto de 2021.

Documento 14. Proyecto de decreto sometido a informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Documento 15. Memoria ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo de 20 de agosto de 2021.

Documento 16. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 9 de septiembre de 2021.

Documento 17. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 28 de septiembre de 2021.

Documento 18. Proyecto de decreto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Documento 19. Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo de 28 de septiembre de 2021

Documento 20. Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se hace constar que el Consejo, en su reunión de 6 de octubre de 2021, quedó enterado del informe elevado por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior relativo a la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora.

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 preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone: “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultado 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 Presidencia, Justicia e Interior, órgano legitimado para ello según 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).

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La LVT se dictó al amparo de las competencias exclusivas de la Comunidad de Madrid asumidas por su Estatuto de Autonomía en materia de vivienda (artículo 26.1.4); fomento del desarrollo económico (artículo 26.1.17); fomento de la cultura (artículo 26.1.20); deporte y ocio (artículo 26.1.22) ayudas a las personas con discapacidad y demás grupos sociales necesitados de especial atención (artículo 26.1.23); competencia de desarrollo legislativo y ejecución en sanidad (artículo 27.4); coordinación hospitalaria (artículo 27.5) y enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades (artículo 29).

En concreto el presente proyecto de decreto, al desarrollar la previsión de la LVT en materia de distinciones honoríficas se basa, tal y como indica la Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo en la competencia del artículo 26.1.23 del Estatuto de Autonomía: "*Ayudas a grupos sociales necesitados de especial atención*".

En efecto, el artículo 24 de la LVT establece que la Comunidad de Madrid creará para todas aquellas personas que cumplan con la condición de víctimas del terrorismo o sean merecedoras de ello por su implicación en la lucha contra el mismo, la distinción de la Comunidad de Madrid a víctimas de actos terroristas o como reconocimiento por la lucha contra el terrorismo. Se valorará también: a) La condición de amenazado, en los términos del artículo 2.2 c) de la LVT. En este caso, la concesión de la condecoración requerirá haber residido en la Comunidad de Madrid los dos años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de la ley; b) La

condición de destinatario de las ayudas y medidas asistenciales establecidas en la LVT, en los términos de su artículo 3.

Por tanto, la habilitación legal del presente proyecto de decreto se encuentra en lo establecido en el artículo 24 de la LVT y en la específica habilitación al Consejo de Gobierno para su desarrollo y aplicación contenida en su disposición final 1^a.

Es por ello que la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, quien tiene reconocida, además, 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*”.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En la Comunidad de Madrid el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (LTCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, han de tenerse presentes las normas de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la STC 55/2018, de 24 de mayo, declara que algunos de sus preceptos vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que el artículo 5 del Decreto 52/2021 contempla la participación ciudadana previa a la elaboración del proyecto a través de la consulta pública. La Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo recoge que se ha omitido este trámite al amparo del artículo 133.4 de la LPAC “*de acuerdo con el artículo 5 del Decreto 52/2021*” toda vez que el proyecto de decreto carece de impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a sus destinatarios. Convendría corregir en este punto la Memoria puesto que el artículo 5 del Decreto 52/2021 recoge expresamente que desarrolla lo establecido en el artículo 60 de la LTCM por más que, ciertamente, el apartado 4 del artículo 133 sea uno de los dos únicos contenidos del precepto que no ha sido declarado inconstitucional por la STC 55/2018. Es decir, la omisión del trámite de consulta pública se apoya en la normativa autonómica (Decreto 52/2021 en desarrollo de la LTCM) y no de la LPAC y por ello ha de citarse expresamente la LTCM.

Respecto a la planificación normativa, el artículo 3 del Decreto 52/2021 establece que en el primer año de cada legislatura se aprobará un plan normativo para dicho periodo. Al no haberse aprobado a fecha de este Dictamen el plan normativo que ha de aplicarse a la XII legislatura de la Asamblea de Madrid, sin que tampoco se hubiese aprobado un plan normativo para el año 2021 de acuerdo con la normativa anterior, ha de

entenderse que procede la tramitación del proyecto justificando debidamente esta circunstancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, tal y como establece el citado artículo 3 en su apartado 3º.

En el caso objeto de dictamen, la norma proyectada es propuesta por la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, que ostenta competencias en materia de Víctimas, según lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid y el artículo 1.3 d) 1º del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior

Junto con el borrador inicial de proyecto de decreto se elaboró una Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo fechada el 2 de julio de 2021 que ha sido objeto de modificaciones posteriores con fechas 20 de agosto de 2021 y 28 de septiembre de 2021. De esta manera se cumple lo dispuesto en el artículo 6.3 del Decreto 52/2021 en cuanto a que el centro directivo competente actualizará el contenido de la Memoria con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento. Es por ello que, tras el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, deberá actualizarse la Memoria con carácter previo a la elevación del proyecto al Consejo de Gobierno para su aprobación.

Se ha optado por la memoria ejecutiva contemplada en el artículo 6 del Decreto 52/2021 y no por la memoria extendida de su artículo 7 al entender que del proyecto de decreto no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas u otros análogos, apreciables o estos no son significativos.

La Memoria recoge los fines, objetivos, oportunidad y legalidad de la norma proyectada, el régimen competencial en el que se apoya, su impacto presupuestario que considera nulo y la ausencia de normas derogadas por la misma.

En cuanto a la tramitación administrativa y de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 del Decreto 52/2021 a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión ha emitido dos informes la Dirección General de Igualdad indicando que en la norma no se aprecia impacto por razón de género al tratarse de una norma de carácter técnico y organizativo ni tampoco impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género. Asimismo, ha emitido informe la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en el que se alude a que el proyecto no presenta impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

Igualmente, han evacuado informes las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías existentes, conforme a lo dispuesto tanto en el artículo 4.3 del Decreto 52/2021 como 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 en relación.

Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 se emitió el informe de 7 de junio de 2021 de coordinación y calidad normativa por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Consta un informe favorable de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de 7 de junio de 2021 evacuado al amparo de lo dispuesto en el artículo 4. g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

La disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, establece que todo proyecto de disposición administrativa, cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid o que pudiera comprometer fondos de ejercicios futuros, habrá de remitirse para informe preceptivo a la entonces denominada Consejería de Economía, Empleo y Hacienda. En este caso, a sugerencia de la propia Consejería de Hacienda y Función Pública, el proyecto fue sometido a informe de la Dirección General de Presupuestos que, por escrito de 21 de junio de 2021, entendió que no procedía su informe toda vez que el proyecto no conlleva incremento del gasto o disminución de los ingresos públicos.

Como se puede comprobar en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 16 de la LTCM en cuanto a que se publicó el proyecto de decreto al someterse al trámite de información pública pero no consta que se haya publicado al solicitarse el dictamen de esta Comisión.

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 un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. A tal efecto, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe fechado el 9 de septiembre de 2021.

En aplicación del artículo 8.2 del Decreto 52/2021, conforme al cual, en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la secretaría general técnica de la consejería proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior fechado el 28 de septiembre de 2021.

El proyecto fue sometido a información y audiencia pública de acuerdo con el artículo 60 de la LTCM y el artículo 9 del Decreto 52/2001 (tal y como fue sugerido en el informe de calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia) sin que se formulasen observaciones durante dicho periodo. La importancia de la realización de este trámite se puede comprobar en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de marzo de 2021 (rec. 436/2019) que anula el Decreto 35/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Transporte Urbano por Automóviles de Turismo aprobado por Decreto 74/2005, de 28 de julio, al haberse introducido modificaciones sustanciales después del trámite de información pública y también fue puesta de manifiesto en nuestro Dictamen 106/21, de 2 de marzo.

El artículo 9 del Decreto 52/2001 al igual que el artículo 133.2 unifica los trámites de audiencia e información pública al contemplar su realización conjunta mediante la publicación en la página web (aspecto criticado por el Consejo de Estado y la doctrina administrativista). No obstante, llama la atención que no se haya recabado expresamente la opinión de las asociaciones de víctimas del terrorismo. En este punto, el artículo 133 de la LPAC que ha sido declarado inconstitucional por la STC 55/2018 con dos salvedades relativas al inciso primero de su apartado 1º (consulta pública) y el primer párrafo del apartado 4º (exclusión de los trámites participativos en determinadas categorías de supuestos), establecía que la audiencia directa a las asociaciones tendría carácter potestativo a diferencia de la información pública. Declarada su inconstitucionalidad es de aplicación plena el artículo 9 del Decreto 52/2021 que no contempla esa audiencia directa.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Tal y como se ha indicado el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene por objeto desarrollar lo dispuesto en el artículo 24 de la LVT que

contempla la creación de distinciones honoríficas y su concesión a víctimas del terrorismo y personas que hayan luchado contra el mismo.

Ya Cesare Beccaria destacaba que: “*Otro medio de evitar los delitos es recompensar la virtud*”. Surge así lo que se ha denominado “*derecho premial*” en el que encaja plenamente la norma sometida a dictamen. Para la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 1 de febrero de 2019 (rec, 464/2017), este “*derecho premial*” “(...) configura las condecoraciones como un estímulo honorífico con el que recompensar comportamientos muy relevantes o trayectorias profesionales ejemplares de personas o de grupos de personas, muchas veces anónimas, que objetivamente se han hecho acreedoras de ellas”.

La creación de distinciones y honores para las víctimas de actos terroristas es una cuestión de justicia y dignidad para un estado democrático de derecho. Esta Comisión comparte plenamente lo que indicó el Consejo de Estado en su Dictamen 556/2013, de 4 de julio al indicar que “(...) la atención y el honor que merecen las víctimas del terrorismo, como expresión de la solidaridad nacional, está fuera de dudas en la sociedad española. En tal sentido se han pronunciado reiteradamente los poderes públicos, siendo de destacar las diferentes intervenciones de este mismo Alto Cuerpo a la hora de articular un régimen de adecuada y cada vez más eficaz ayuda y protección a las mismas (dictámenes nº 3.514/99. 3.725/99 y 3.665/2002).”

La Comunidad de Madrid ha asumido esa obligación moral para con las víctimas del terrorismo mediante la aprobación de la LVT que articula diferentes medidas de atención y apoyo. Una de esas medidas son las distinciones honoríficas que se crean con el proyecto sometido a dictamen.

En la parte expositiva se justifica la necesidad del proyecto de decreto y se recogen sus principales líneas. Interesa destacar que indica que el decreto no supone “*gasto presupuestario más allá del coste en sí de las propias Cruces, Medallas o Placas que se entreguen*”, luego viene a admitir

un coste económico para la Comunidad de Madrid. Ahora bien, la Memoria Ejecutiva del Análisis de Impacto Normativo afirma que la creación de las distinciones no tiene por sí misma repercusión económica ni presupuestaria ya que será su desarrollo por orden “*el que condicione el presupuesto que se deba asignar a esta finalidad*”. Este criterio es el que recoge también el informe de la Dirección General de Presupuestos.

Por ello resultaría necesario que concuerden en este punto tanto la parte expositiva como la memoria económica mediante la modificación de la redacción de la primera.

Entrando en el análisis de la parte dispositiva, el artículo 1 delimita el objeto de la norma.

El artículo 2 crea tres tipos de distinciones. Ha de recordarse que el artículo 24 de la LVT no recoge categorías concretas, sino que remite a su “*creación*” siendo esta la finalidad del presente proyecto de decreto. Ello implica que el Consejo de Gobierno tiene un amplio margen discrecional (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2020 (rec. 455/2018).

Se crea así la Gran Cruz y la Medalla que se destinan a las víctimas del terrorismo y la Placa destinada a personas que hayan participado en la lucha contra el terrorismo.

El apartado 2º del precepto establece el carácter meramente honorífico de tales distinciones sin que las mismas lleven aparejadas cantidades económicas. Esta previsión es coherente además con lo establecido en la LVT que contempla indemnizaciones por fallecimientos y daños físicos y psíquicos y ayudas por daños materiales.

El artículo 3 contempla la Gran Cruz de la Comunidad de Madrid a las víctimas del terrorismo cuya concesión queda limitada a las personas fallecidas como consecuencia de actos terroristas.

Resulta confusa la referencia del apartado 1º a personas “*de la Comunidad de Madrid*” ya que el apartado 2º recoge los requisitos subjetivos para su concesión.

En concreto la Gran Cruz se concederá a las personas fallecidas que estuvieran empadronadas en la Comunidad de Madrid en el momento del acto terrorista o, en su defecto, empadronadas en un municipio de la región durante, al menos, un tiempo equivalente a las dos terceras partes de su vida hasta que se perpetró el acto terrorista. La redacción es reproducción de la recogida en el artículo 2.2 a) de la LVT al que se remite el apartado b) del segundo párrafo del artículo 24 de la LVT y ha de destacarse que las exigencias de empadronamiento en la Comunidad de Madrid han sido avaladas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencias como la de 22 de abril de 2021 (rec. 1110/2019) considerando que no vulnera el derecho a la igualdad del artículo 14 de la Constitución Española.

La concesión se realiza de oficio “*a título póstumo*”, expresión que resulta superflua ya que no puede concederse sino a personas fallecidas. Se realiza de oficio por decreto del Consejo de Gobierno lo cual es plenamente conforme con el valor de la Gran Cruz que recompensa el sacrificio de la propia vida de la víctima en tanto que, como veremos, la Medalla se concederá por orden de la consejería.

El artículo 4 regula la Medalla de la Comunidad de Madrid a víctimas del terrorismo que se concederá a personas heridas o lesionadas “*sin resultado de muerte*”, expresión que también resulta superflua, así como a las personas que hayan fijado su residencia en la Comunidad de Madrid por su condición de amenazados por organizaciones terroristas.

Los requisitos subjetivos se contemplan en el caso de las personas heridas o lesionadas en el apartado 2º en el que se reitera innecesariamente el “*sin resultado de muerte*” exigiendo que estén empadronadas en la Comunidad de Madrid en el momento de dicha

acción, o en su defecto, empadronadas en un municipio de la región durante, al menos, un tiempo equivalente a las dos terceras partes de su vida hasta el momento de perpetrarse el acto terrorista. Así mismo, deberán haber permanecido empadronadas en un municipio de la región durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de la Ley 5/2018 o, en su defecto, durante un tiempo equivalente a las dos terceras partes del periodo transcurrido desde la perpetración del acto terrorista hasta la entrada en vigor de dicha Ley.

Al igual que se ha indicado respecto de los requisitos de la Gran Cruz en este caso se reproduce lo establecido en el artículo 2.2 b) de la LVT.

En cuanto a las personas amenazadas el apartado 3º del artículo 4 se remite a quienes acrediten, en los términos del artículo 3 bis de la estatal Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, haber sufrido situaciones de amenazas o coacciones directas y reiteradas procedentes de organizaciones terroristas, y que, por cualquiera de estas causas, hayan abandonado su comunidad autónoma de origen, habiendo fijado su residencia en la Comunidad de Madrid durante al menos los dos años inmediatamente anteriores a la entrada en vigor de la Ley 5/2018. Se recoge así lo indicado en el artículo 2.2 c) de la LVT al que se remite el artículo 24 en la letra a) de su segundo párrafo.

En este caso deberá tenerse en cuenta que la LVT se refiere a las personas que “*acrediten*” en tanto que la concesión de la medalla se realizará de oficio lo que determina que la concesión exigirá que previamente se hayan acreditado tales amenazas o coacciones o bien que en el procedimiento de concesión se solicite a los interesados que procedan a su acreditación.

También en este caso se concederá de oficio (apartado 4º del artículo 4) por orden de la consejería competente en materia de Atención a Víctimas del Terrorismo a propuesta de la Comisión de Valoración.

El artículo 5 regula la Placa de la Comunidad de Madrid a la lucha contra el Terrorismo. A diferencia de las anteriores en este caso no se trata de una distinción a víctimas sino a las personas que se hayan significado en la lucha contra el terrorismo. Este reconocimiento está expresamente previsto en el artículo 24.1 de la LVT además de lo establecido en el artículo 2.3 de la citada Ley.

Convendría refundir los apartados 1 y 2 y así se eliminaría la referencia “*a las personas merecedoras de ello*” del apartado 1º.

La Placa reconoce el trabajo desarrollado por personas físicas o jurídicas en representación y defensa de las víctimas del terrorismo, en la difusión de la memoria de las víctimas del terrorismo, en la educación en los valores democráticos y en la lucha contra la violencia terrorista.

En este caso su concesión va más allá del ámbito de aplicación contemplado en el artículo 2 de la LVT, lo cual es posible toda vez que el artículo 24 alude a “*todas aquellas personas que cumplan la condición de víctimas o sean merecedoras de ello por su implicación en la lucha contra [el terrorismo]*”. Por ello el titular de la potestad reglamentaria puede ampliar el ámbito de la concesión a personas no comprendidas en los artículos 2 y 3. Por ello, mientras estos preceptos aluden a “*asociaciones, fundaciones, entidades e instituciones de naturaleza privada y sin ánimo de lucro*” el proyecto contempla la concesión de la Placa a personas físicas o jurídicas abarcando así las personas jurídicas públicas. Esa posibilidad queda amparada por la discrecionalidad reglamentaria y por una interpretación teleológica de la LVT ya que no podría entenderse que la Placa no pudiera concederse, por ejemplo, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La concesión se realizará también de oficio por orden de la consejería competente en materia de víctimas a propuesta de la Comisión de Valoración.

Esta Comisión se crea y regula en el artículo 6 del proyecto de decreto como un órgano colegiado adscrito a la consejería competente que formulará las propuestas de concesión de la Medalla y de la Placa de entre las que le sean presentadas por el titular del Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la atención a las víctimas del terrorismo.

El funcionamiento de la Comisión se remite a lo establecido en la sección 3^a del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta referencia se introdujo en el proyecto a sugerencia de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid que en su informe recordaba que los artículos 15 a 18 de dicha ley tienen carácter básico en tanto que los demás preceptos se aplicarían con carácter supletorio toda vez que la Comunidad de Madrid carece de normativa propia en esta materia.

El artículo 7 del proyecto de decreto contempla la publicidad de la concesión de estas distinciones. En este caso la publicidad está en conexión con la naturaleza premial de las mismas ya que se pretende dar a conocer a la sociedad su concesión y los méritos de las personas a quienes se conceden. La publicación es posible al establecer el artículo 82 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (LGA) que el «*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*» es el medio oficial de publicación tanto de las disposiciones como de los actos de los órganos de la Comunidad.

El artículo 8 crea un libro registro para el control de la concesión de las distinciones concedidas con una serie de datos distinguiendo entre la Gran Cruz y la Medalla de un lado y la Placa de otro. A sugerencia de la Abogacía se suprimió la exigencia de que en las concesiones de la placa se

eliminarse la constancia de la fecha y lugar del acto terrorista ya que no encajaba con la naturaleza de la placa. Se ha eliminado dicha exigencia, pero convendría recoger una sucinta referencia a los motivos de la concesión para así lograr la finalidad de control del libro registro.

Por último, el artículo 9 remite a una orden de la consejería el diseño, dimensiones y características de las distintas distinciones. Esta posibilidad de remisión por parte del titular originario de la potestad reglamentaria (Gobierno) de la regulación aspectos secundarios a la potestad reglamentaria derivada (ministros o consejeros) ha sido admitida por el Tribunal Supremo en Sentencia de 12 de junio de 2019 (rec. 87/2018) sin perjuicio, claro está, del control jurisdiccional de esta última.

La disposición final primera contiene la clásica habilitación al titular de la consejería para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del proyecto de decreto. Esta habilitación es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones y se entiende sin perjuicio de la habilitación específica del artículo 9.

El proyecto concluye con una disposición final segunda estableciendo que entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, previsión acorde con el artículo 51.3 de la LGA.

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 que se han sumar a las ya efectuadas con anterioridad.

Hubiera sido deseable un desarrollo reglamentario completo de la LVT ya que, además de las distinciones del artículo 24 la LVT, efectúa otras remisiones al desarrollo reglamentario como la contenida en el artículo 19.1.

Debería aclararse (de acuerdo con las Directrices 73 y 74) que la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, es una ley estatal.

Debería revisarse el uso de las mayúsculas, de modo que las referencias a la “comunidad autónoma”, la “consejería” o la “secretaría general técnica” deben constar en minúsculas y de igual forma las referencias a la orden de desarrollo de los artículos 4 y 5. También resultaría adecuado unificar la referencia a la comisión de valoración ya que en algunas ocasiones se escribe con mayúscula inicial y en otras con minúscula. De igual modo deberían figurar con minúscula inicial los cargos de presidente y secretario.

En el artículo 6, al regular la Comisión de Valoración, resulta superflua la calificación de “*distinciones honoríficas*” respecto a la Medalla y la Placa (Directriz 101).

En dicho artículo también es innecesario indicar que los miembros de la Comisión son tres ya que la mención de los integrantes lo deja claro y en la enumeración de las personas que la integran habría que añadir el artículo.

La referencia del artículo 8 al carácter honorífico de la distinción es superflua.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen procede someter a Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se crean las distinciones honoríficas de la Comunidad de Madrid para la memoria y reconocimiento a las víctimas del terrorismo y de actuaciones de lucha contra el terrorismo.

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

Madrid, a 26 de octubre de 2021

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 540/21

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Interior

Pza. Pta. del Sol nº 7 - 28013 Madrid