

Dictamen n.º: **102/24**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y
Administración Local**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **29.02.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 29 de febrero de 2024, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 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 establece el servicio y se regula la figura del personal experto facilitador para prestar apoyo a las personas con discapacidad en las sedes judiciales de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 8 de febrero de 2024, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 81/24, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y

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

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 29 de febrero de 2024.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

La Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica (en adelante, Ley 8/2021), introdujo una serie de modificaciones en dicha legislación, siendo particularmente relevante, por lo que atañe al proyecto de decreto sometido a dictamen, la reforma introducida en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC), en la que se introduce un artículo 7 bis relativo a *“ajustes para personas con discapacidad”*, cuyo apartado 1 dispone que *“en los procesos en los que participen personas con discapacidad, se realizarán las adaptaciones y los ajustes que sean necesarios para garantizar su participación en condiciones de igualdad”* y en el apartado 2 proclama el derecho de las personas con discapacidad *“a entender y ser entendidas en cualquier actuación que deba llevarse a cabo”*, estableciéndose una serie de medidas de apoyo entre las que se incluye *“la participación de un profesional experto que a modo de facilitador realice tareas de adaptación y ajuste necesarias para que la persona con discapacidad pueda entender y ser entendida”*. En el mismo sentido, el artículo 7 bis de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria (en adelante, LJV).

La norma proyectada tiene por objeto establecer y regular la figura del personal experto que actúe como facilitador, para asistir a las personas con discapacidad en los procesos judiciales en los que participen y *“que se sustancien en los juzgados adscritos a alguno de los partidos judiciales de la Comunidad de Madrid, la Audiencia Provincial y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y en todos los órdenes jurisdiccionales, a lo largo de todo el procedimiento judicial”*.

El proyecto consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, compuesta de doce artículos, distribuidos en cuatro títulos, con el contenido siguiente:

Título preliminar, relativo a *“disposiciones generales”*, se divide en tres artículos:

Artículo uno, referido al objeto del proyecto.

Artículo dos, sobre el ámbito de aplicación

Artículo tres, establece el concepto de personal experto facilitador.

Título I, regula los requisitos del personal experto que actúe como facilitador, en dos artículos:

Artículo cuatro, recoge los requisitos generales.

Artículo cinco, relativo a los requisitos específicos.

Título II, referido a las actuaciones, se divide en los siguientes artículos:

Artículo seis, establece los principios de actuación.

Artículo siete, referido a las actuaciones a realizar.

Artículo ocho, relativo a los informes sobre adaptaciones y ajustes.

Artículo nueve, recoge el régimen de las contraprestaciones por los servicios prestados como facilitadores.

Artículo diez, relativo al abono de los servicios prestados.

Título III, referido a la designación de las personas que actúen como facilitadores.

Artículo once, referido a la solicitud del personal experto facilitador por parte de los órganos judiciales.

Artículo doce, recoge lo relativo a los criterios de asignación.

La parte final del proyecto se integra por dos disposiciones adicionales, la primera, relativa a la adaptación del Protocolo sobre criterios para la implantación y funcionamiento de la aplicación informática de asignación de peritos (DPER) en los juzgados y tribunales de la Comunidad de Madrid para la designación de facilitadores para asistir a las personas con discapacidad y, la segunda, relativa a la habilitación para la modificación de las contraprestaciones establecidas por los servicios prestados por los facilitadores; una disposición transitoria, relativa a los listados provisionales y dos disposiciones finales, la primera, de habilitación para el desarrollo normativo y, la segunda, relativa a la entrada en vigor de la norma proyectada.

El proyecto incluye además dos anexos, el anexo I contiene el modelo de *“solicitud de designación de empleado público adscrito a las Oficinas de Asistencia a Víctimas del delito de la Comunidad de Madrid para actuar como facilitador de víctima con discapacidad en*

las sedes judiciales de dicha comunidad” y el anexo II contiene el “Protocolo sobre criterios para la implantación y funcionamiento de la aplicación informática de asignación de peritos (DPER) en los juzgados y tribunales de la Comunidad de Madrid para asignación directa de peritos por parte de cada órgano judicial”.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

- Primera versión del proyecto de decreto (documento 1).
- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada el 13 de diciembre de 2022, por la directora general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (documento 2).
- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 16 de diciembre de 2022 (documento 3).
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de 19 de diciembre de 2022, (documento 4)
- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 16 de diciembre de 2022 (documento 5).
- Escritos de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías en los que comunican que no formulan observaciones al

texto proyectado, así como escritos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 30 de diciembre de 2022, y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 29 de diciembre de 2022, formulando observaciones (bloque de documentos 6).

- Informe 85/2022, de 28 de diciembre de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (documento 7).

- Informe de 9 de febrero de 2023 de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (documento 8).

- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, fechado el día 1 de febrero de 2023 (documento 9).

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 27 de enero de 2023 (documento 10).

- Protocolo sobre criterios para la implantación y funcionamiento de la aplicación informática de asignación de peritos (DPER) en los juzgados y tribunales de la Comunidad de Madrid, para la asignación directa de peritos por parte de cada órgano judicial (documento 11).

- Certificado del secretario de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre el acuerdo de la Sala de Gobierno de dicho tribunal, de 16 de noviembre de 2020, sobre asunción del citado protocolo (documento 12).

- Segunda versión del proyecto de decreto (documento 13).

- Memoria económica formulada por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, firmada el 13 de marzo de 2023 (documento 14).

- Nuevo informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 28 de marzo de 2023 (documento 15).

- Segundo informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 31 de marzo de 2023 (documento 16).

- Resolución de la directora general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de 24 de abril de 2023, por la que se acuerda someter al trámite de información pública el proyecto de decreto (documento 17).

- Tercera versión del proyecto de decreto (documento 18).

- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada el 21 de abril de 2023, por la directora general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (documento 19).

- Alegaciones formuladas en el trámite de información pública por Plena Inclusión Madrid; CERMI Comunidad de Madrid; Colegio de logopedas de Madrid; Fundación A LA PAR; ASPACE Madrid; Comisiones Obreras de Madrid; Colegio Oficial de trabajo social de Madrid; Clínica Jurídica Universidad Rey Juan Carlos; Colegio Oficial de la Psicología de Madrid y de los miembros de los equipos técnicos judiciales de los Juzgados de discapacidad y de la Fiscalía de discapacidad de Madrid (bloque de documentos 20).

- Cuarta versión del proyecto de decreto (documento 21).

- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada el 8 de agosto de 2023, por la directora general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local (documento 22).

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 20 de octubre de 2023 (documento 23).

- Quinta versión del proyecto de decreto (documento 24).

- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada el 26 de octubre de 2023, por la directora general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (documento 25).

- Informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, fechado el 13 de noviembre de 2023, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid (documento 26).

- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno sobre el acuerdo adoptado en la reunión de 31 de enero de 2024, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento 27).

- Sexta versión del proyecto de decreto (documento 28).

- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada el 25 de enero de 2024, por la directora general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local (documento 29).

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 que *“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 Presidencia, Justicia y Administración Local, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

Sobre el concepto de reglamento ejecutivo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), recogiendo su doctrina anterior expuesta en las sentencias de 25 de junio de 2009, (Rec. 992/2007), y de 19 de marzo de 2007 (Rec. 1738/2002), afirma que *«para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, resulta necesario distinguir los llamados “reglamentos ejecutivos” de los “reglamentos organizativos”*.

Así, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba “Reglamentos de ley” y se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango

legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, los acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley, y, en segundo lugar, en que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no deben ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes que extra legem- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (SSTS de 13 de octubre de 2005, Rec. 68/2003, de 11 de octubre de 2005, Rec. 63/2003 , y 9 de noviembre de 2003 , Rec. 61/2003).

Los denominados reglamentos organizativos se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley (STS de 6 de abril de 2004, Rec. 4004/2001), sin perjuicio de que pueda afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa (STS de 27 de mayo de 2002, Rec. 666/1996).

En este mismo sentido, la STS de 31 de mayo de 2011, Rec. 5345/2009, precisa lo siguiente: “sobre la condición de Reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial ‘completan, desarrollan,

pormenorizan, aplican o complementan’ una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Resultarían, por tanto, excluidos del informe preceptivo del Consejo de Estado, únicamente, los proyectos ya informados que son objeto de alguna modificación no esencial, los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem y, en especial, los Reglamentos derivados de la potestad doméstica de la Administración en su ámbito organizativo interno y los Reglamentos de necesidad”».

En este caso, como hemos dicho anteriormente, la norma proyectada se dicta en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 7 bis de la LEC, y el artículo 7 bis, de la LJV, relativos ambos a “*ajustes para personas con discapacidad*” e introducidos por la Ley 8/2021.

En ese sentido, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado, o del órgano consultivo autonómico que corresponda, en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así las sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación n.º 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación n.º 3805/2015) y la antes reseñada de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), que dice: “*conviene hacer hincapié en la singular relevancia de la intervención del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, mediante la emisión de dictamen preceptivo. Tal intervención constituye una garantía de naturaleza preventiva que tiene por objeto asegurar en lo posible el sometimiento de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria a la*

ley y el Derecho que proclama el artículo 103.1 CE, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración.

De hecho, su función consultiva se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, como señala el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (STS de 24 de marzo de 2009, Rec. 3563/2005).

Por consiguiente, la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de una disposición general debe reputarse un vicio sustancial que determina la nulidad de pleno derecho de la disposición general que lo padezca, tal y como ha reiterado nuestra jurisprudencia (SSTS de 17 de julio de 2009, Rec. 1031/2007, de 24 de noviembre de 2009, Rec. 11/2006, y de 1 de junio de 2010, Rec. 3701/2008, entre otras)”.

También el Consejo de Estado en su Dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando «su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”».

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre la disposición reglamentaria proyectada.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, 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).

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

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, el artículo 49.1 de su Estatuto de Autonomía, en relación con la Administración de Justicia, exceptuando la militar, establece que 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”*.

Las disposiciones como la que acabamos de citar, contemplan lo que ha venido en llamarse una cláusula subrogatoria, cuyo encaje en la Constitución Española que proclama la unidad del Poder Judicial y la exclusiva competencia estatal sobre la Administración de Justicia, ha sido objeto de interpretación por el Tribunal Constitucional, desde sus sentencias 56/1990, de 29 de marzo, y 62/1990, de 30 de marzo señalando que junto a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los

elementos indisociables de su independencia, que conformarían el núcleo esencial reservado a la competencia estatal según el artículo 149.1.5.^a de la Constitución Española, existen otros conexos de carácter auxiliar, tanto personales como materiales, que también pueden denominarse Administración de Justicia y a los que puede extenderse la competencia autonómica, referida, no obstante, siempre a tareas de ejecución simple y reglamentaria, y en la esfera de los órganos del Gobierno o de la Administración y nunca del Consejo General del Poder Judicial.

En este sentido, la Sentencia 224/2012, de 29 de noviembre, con cita de otras anteriores, (Sentencia 31/2010, de 28 de junio, Sentencia 105/2000, de 13 de abril y Sentencia 253/2005, de 10 de octubre) se pronuncia en los siguientes términos:

“(...) debe distinguirse entre un sentido estricto y un sentido amplio en el concepto de Administración de Justicia. De este modo, «el artículo 149.1.5 de la Constitución reserva al Estado como competencia exclusiva la "Administración de Justicia" ... Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se coloca, como dice expresamente el artículo 122.1, al referirse al personal, "al servicio de la Administración de Justicia", esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales. (...) 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 artículo 149.1.5 de la Constitución, con la excepción de lo dispuesto en el artículo 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 del Real Decreto 1429/2002 de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de provisión de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia y el Real Decreto 600/2002, de 1 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Por otro lado, y en cuanto incide en el ámbito de la norma proyectada cabe recordar que dentro de la estructura prevista para la Administración de Justicia en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, el artículo 438 de la LOPJ regula los denominados "*servicios comunes procesales*", que prestan su apoyo a todos o a alguno de los órganos judiciales de su ámbito territorial, con independencia del orden jurisdiccional a que pertenezcan y la extensión de su jurisdicción. En virtud de las competencias transferidas en materia de medios al servicio de la Administración de justicia, le corresponde a la Administración autonómica el diseño, creación y organización de los servicios comunes procesales, según establece el artículo 438.3 de la LOPJ.

Además, en cuanto forma parte de la regulación establecida en el proyecto, resulta relevante destacar que la Comunidad de Madrid, en el marco de sus competencias, y en desarrollo de lo dispuesto en Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito y el 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, aprobó el Decreto 28/2020, de 6 de mayo, que establece la organización y funcionamiento de la Red de Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito. Dichas oficinas prestan la asistencia o apoyo necesarios a las personas con discapacidad en los procedimientos judiciales cuando las mismas tienen la condición de víctimas, de modo que se prevé su participación en el ámbito de la norma proyectada para la asignación de una persona que actúe como facilitador en el supuesto de que la persona con discapacidad que participe en un procedimiento judicial tenga la condición de víctima en el proceso.

Por otro lado, debe aludirse a las competencias en materia de asistencia social que el artículo 148.1.20 de la Constitución Española señala como una de las materias sobre la que las comunidades autónomas pueden asumir competencias. La referida competencia en materia de asistencia social ha sido asumida por la totalidad de las comunidades autónomas en sus correspondientes estatutos de autonomía. En concreto, y por lo que atañe a la Comunidad de Madrid, el artículo 26.1.23 de su Estatuto de Autonomía le atribuye competencia exclusiva en materia de *“promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*.

De lo expuesto cabe concluir que la Comunidad de Madrid dispone de título habilitante para la aprobación la norma proyectada y el rango normativo es el procedente.

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

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado 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 (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 20 de diciembre de 2023 se aprobó el Plan Normativo para la XIII legislatura, en el que se encuentra incluido el proyecto de decreto entre las iniciativas reglamentarias que la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local prevé elevar al Consejo de Gobierno durante la mencionada legislatura.

Por otro lado, en cuanto a la evaluación *ex post* de la norma, esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve su relevancia en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre o el 16/24, de 18 de enero, *“ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede*

suministrar una información muy relevante de futuro”. En este caso, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo justifica la evaluación ex post de la norma, indicando que “para el análisis de los resultados de la aplicación del presente proyecto de decreto, se realizará un análisis estadístico anual relativo al año natural posterior a su entrada en vigor en el que se indicará el número de solicitudes de asistencias recibidas y el número de actuaciones realizadas por las personas que actúen como facilitadores”. Añade que “con el objetivo de identificar el grado de satisfacción de las personas con discapacidades asistidos por los facilitadores, se realizarán encuestas de satisfacción que permitan identificar las áreas de mejora”.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

La Memoria explica que la norma proyectada no ha sido sometida al trámite de consulta pública de conformidad con el artículo 5.4 c) y d) del Decreto 52/2021, *“porque el presente proyecto carece de impacto significativo en la actividad económica y no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios. Solamente genera en sus destinatarios las obligaciones inherentes a la presentación y cumplimentación de las solicitudes que son las estrictamente necesarias para el efectivo cumplimiento de los objetivos propuestos por este proyecto de decreto”.*

Por tanto, atendiendo al contenido del proyecto, la justificación relativa a la omisión del trámite encuentra acomodo en los

supuestos que se mencionan en la Memoria y recogidos en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 60.4 de la LTPCM.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, que ostenta las competencias en la materia a tenor de lo dispuesto en el Decreto 38/2023, de 23 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. El órgano proponente es la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia en virtud de lo establecido en el artículo 16 del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de Memoria Ejecutiva.

Se observa que se han elaborado cinco memorias a lo largo del procedimiento. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y

el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En cuanto al impacto económico, destaca la Memoria que la aprobación de la norma *“no tiene impacto directo sobre la economía en general, ni efectos significativos en la economía de mercado. No afectará a la unidad de mercado, ni ocasionará efectos significativos sobre la competencia”*.

Por lo que se refiere al impacto presupuestario, la Memoria indica que *“la aprobación de este decreto sí conlleva impacto presupuestario al generar gastos para la administración de justicia de la Comunidad de Madrid”*. Estos gastos se han cuantificado en 100.000 euros anuales de conformidad con lo dispuesto en la memoria económica suscrita por la directora general Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia de 13 de marzo de 2023 que obra en el procedimiento. La Memoria detalla que los servicios prestados por los expertos facilitadores pertenecientes a los listados que elaboren los colegios profesionales y las entidades afectadas, serán remunerados de conformidad con lo dispuesto en el decreto siempre que se siga el procedimiento establecido en el mismo; salvo cuando se realice por los empleados públicos integrantes de los equipos psicosociales adscritos a la Oficina Central de Asistencia a las Víctimas del Delito, que actuarán como facilitadores, pero solo cuando la persona con discapacidad intelectual y para el desarrollo tenga la condición de víctima.

La Memoria también realiza la detección y medición de cargas administrativas, que como explica *“no son otras que las cargas inherentes a la solicitud de inclusión en los listados que a tal efecto*

elaborarán los distintos colegios profesionales a primeros de año, a petición del Servicio común procesal de asignación de peritos judiciales del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid. Y las cargas inherentes a la solicitud de los servicios realizados como facilitadores que se realizarán de conformidad con lo dispuesto en el procedimiento establecido en la página web de la Consejería de Justicia para el pago de los informes periciales”. En cuanto a las cargas que puedan suponer para las personas con discapacidad el poder ser asistido por una persona facilitadora, la Memoria señala que “únicamente conllevará su solicitud y solo en aquellos casos en que no haya sido apreciada de oficio por el propio órgano judicial, o a petición del ministerio fiscal”.

La Memoria contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021] por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad. Se incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid. Sobre el particular la Memoria indica que, el proyecto normativo no genera impacto en este ámbito tal como refleja la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad en su informe de 12 de diciembre de 2022.

Consta asimismo el examen del impacto por razón de género, según lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; el

artículo 8.1 del Decreto 52/2021; el artículo 13.1 c) del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (actualmente, Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales) y el artículo 9 del Decreto 38/2023, de 23 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, exponiendo que se aprecia un impacto neutro en ese ámbito, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad, de 16 de diciembre de 2022.

Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja que proyecto normativo no implica ningún impacto, ni discriminación alguna por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad, dando cumplimiento a lo que establecen la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid y la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se constata que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 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 han emitido informe la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto, actualmente, en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de Consejería de Familia, Juventud y Política Social, en la fecha de emisión de los informes).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) 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 (vigente en la fecha de emisión del informe, actualmente Decreto 229/2023, de 6 de septiembre) y el Decreto 38/2023, de 23 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, con fecha 28 de diciembre de 2022 se ha emitido el informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

De otra parte, 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 informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, el 13 de noviembre de 2023 se emitió el informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, formulando diversas observaciones al proyecto, ninguna de ellas de carácter esencial, las cuales han sido atendidas, según resulta de la Memoria.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se ha evacuado informe sin observaciones por las distintas secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid. Únicamente han formulado observaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, que han sido atendidas en el proyecto, según expone la Memoria.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, de modo que se ha incorporado el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 20 de octubre de 2023.

De igual modo, se solicitó informe a la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano que fue emitido el 9 de febrero de 2023, 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.

Además, se ha recabado el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que emitió un primer informe el 1 de febrero de 2023, requiriendo la remisión de una memoria explicando la vía de financiación de los gastos, subconcepto y programa presupuestario, al cual se imputará el gasto en el presupuesto prorrogado para 2023 de la

Sección 11 Presidencia, Justicia e Interior, así como el cálculo de las retribuciones fijadas y una estimación de los costes económicos que supondría su aprobación en ese ejercicio presupuestario y sucesivos. La mencionada memoria fue elaborada por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia el 13 de marzo de 2023. La Dirección General de Presupuestos emitió un segundo informe el 28 de marzo de 2023 en el que no expresó ningún inconveniente en la tramitación del proyecto.

Asimismo, se ha incorporado el informe de 28 de diciembre de 2022 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. Dicho informe se emitió en sentido desfavorable a la norma proyectada, poniendo en cuestión la idoneidad del sistema propuesto e indicando que podía entenderse *“más ajustada a la realidad y a la práctica procesal y necesidades de las personas con discapacidad la prestación del servicio de forma integral por actores ajenos a la Administración bajo forma de entidad sin ánimo de lucro, asociaciones, fundaciones etc., con independencia de que dichos recursos se financien por parte de esta Administración y formen parte de la red de servicios públicos sometidos a control público, como se hace en otras Administraciones”*.

Tal y como explica la Memoria, dado el carácter desfavorable del informe, la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, tuvo que buscar otras alternativas para la viabilidad del proyecto. Señala que, si bien es cierto que la externalización de los servicios podría ser una vía posible, sin embargo *“existía un alto riesgo de falta de cobertura del servicio en determinados supuestos”*.

De esta manera, se propuso una nueva redacción del proyecto en la que la actuación de la Administración se limita a establecer, en el título I, los requisitos necesarios para poder desarrollar la labor de facilitador con el fin de asegurar la capacitación de los facilitadores para realizar las funciones encomendadas y la efectiva prestación del servicio, y , por otro lado, serán los colegios profesionales y entidades afectadas, los que a principio de cada año se encargarán de elaborar y remitir al Servicio común procesal de asignación de peritos judiciales, los listados de los profesionales que reúnan los requisitos establecidos y estén dispuestos a realizar de forma puntual, las tareas inherentes a la figura del facilitador, cuando lo soliciten los órganos judiciales, y la persona a asistir no tenga la condición de víctima de un proceso penal. Según la Memoria, de esta manera, por un lado, se reduce al mínimo la presencia de la Administración, y, por otro lado, se utiliza para la designación la aplicación informática DPER plenamente implantada en todos los órganos judiciales de la Comunidad de Madrid.

Tras las modificaciones introducidas, la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, el 31 de marzo de 2023, indicó que no le correspondía emitir informe, *“ya que el proyecto no tiene repercusión en el capítulo I “gastos de personal” del actual presupuesto de la Comunidad de Madrid”*, sin perjuicio de realizar una serie de observaciones al articulado de la norma proyectada, que en su mayoría han sido tenidas en cuenta en el texto definitivo, según detalla la Memoria.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, alude a la sustanciación de los trámites de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

En este sentido, el proyecto ha sido sometido al trámite de información pública, mediante Resolución de 25 de abril de 2023, publicada en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, del 26 de abril al 19 de mayo de 2023. Según consta en el expediente se han presentado escritos de alegaciones por Plena Inclusión Madrid; CERMI Comunidad de Madrid; Colegio de logopedas de Madrid; Fundación A LA PAR; ASPACE Madrid; Comisiones Obreras de Madrid; Colegio Oficial de trabajo social de Madrid; Clínica Jurídica Universidad Rey Juan Carlos; Colegio Oficial de la Psicología de Madrid y de los miembros de los equipos técnicos judiciales de los Juzgados de discapacidad y de la Fiscalía de discapacidad de Madrid. La Memoria explica detenidamente las alegaciones formuladas, con detalle de las que han sido atendidas y justificación de las que han sido rechazadas.

7.- No parece que el proyecto de decreto que se somete a consulta deba ser informado necesariamente por el Consejo General del Poder Judicial, a la vista del artículo 561.1. 6ª de la LOPJ, que impone someter a dicho órgano los anteproyectos de ley y disposiciones generales que, entre otras materias, versen sobre normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales.

Así pues, si bien es cierto que el proyecto de decreto no establece normas procesales propiamente dichas, también lo es que la actuación de las personas que actúen como facilitadores va implicar la adopción de ajustes o adaptaciones del procedimiento judicial. De otro lado, no puede desconocerse que el derecho cuya protección fundamenta la regulación que se propone es el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas con discapacidad. Además, se trata de la regulación de una figura de manera novedosa en nuestro ordenamiento jurídico, sin que se cuente con

unos criterios que permitan dar homogeneidad a dicha figura en todo el territorio nacional. Todas estas razones, a nuestro juicio, podrían hacer aconsejable un pronunciamiento del Consejo General del Poder Judicial sobre la norma proyectada.

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.

El proyecto, como ya hemos adelantado, consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, dividida en cuatro títulos e integrada por doce artículos. La parte final se compone de dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria única y dos disposiciones finales.

La parte expositiva cumple, con carácter general, 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). De esa manera describe la finalidad de la norma, contiene las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta e incluye también los antecedentes normativos, si bien respecto a esto último sería adecuado que se completase con la referencia a la normativa correspondiente al Estatuto de las Víctimas del Delito y, en particular, al Decreto 28/2020, de 6 de mayo, que establece la organización y funcionamiento de la Red de Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, en tanto que está prevista la intervención de dichas oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito de la Comunidad de Madrid en relación con determinados aspectos de la regulación que se establece en la norma proyectada, particularmente cuando la persona con discapacidad que precisa la

asistencia de la persona que actúe como facilitador ostente la condición de víctima, por lo que constituye una antecedente normativo relevante.

Asimismo, y conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la fórmula de promulgación con referencia al dictamen de este órgano consultivo.

De igual modo, la parte expositiva del proyecto contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, se observa que a la hora de mencionar dichos trámites se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren a los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública y el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, el título preliminar contempla el contenido requerido a esta parte de las normas, y que viene referido al objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados.

Nuestra primera consideración viene referida al artículo 1 de la norma proyectada, relativo a su “*objeto*”. En este sentido, se observa que dicho objeto, según el artículo mencionado, abarca tres aspectos que se dice pretende establecer la norma proyectada, a saber, los requisitos del personal que actúe como facilitador; los principios de actuación de dicho personal y la forma de designación.

En primer lugar, debemos destacar que dicho objeto se reputa más amplio, a tenor de la regulación proyectada, pues incluye

también las actuaciones a realizar por dicho personal (título II) y que trasciende a la mera determinación de los principios que han de informar dicha actuación, y que por tanto requiere una reformulación del objeto de la norma proyectada en dicho sentido.

En segundo lugar, debe mencionarse que existe un aspecto de dicho objeto que carece de desarrollo en el proyecto. Así, se observa que los requisitos del personal experto que actúe como facilitador se concretan en los artículos 4 y 5 de la norma, con referencia a unos requisitos generales y específicos que deben reunir para poder ser designados como facilitadores de las personas con discapacidad. De igual modo, y sin perjuicio de lo que hemos señalado anteriormente en cuanto a la ampliación del objeto de la norma, los principios que informan la actuación del personal experto facilitador para asistir a la persona con discapacidad aparecen detallados en el artículo 6 de la norma proyectada. Ahora bien, el tercer aspecto del objeto de la norma, esto es, la forma de designación de las personas que actúen como facilitadores, que se reputa esencial para el funcionamiento del servicio que pretende establecerse, carece de regulación en la norma proyectada.

En efecto, según resulta del proyecto, para la designación del personal se va a utilizar el servicio común procesal de asignación de peritos judiciales para la Comunidad de Madrid, a través de la aplicación informática DPER creada por la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, *“dada la similitud entre ambas figuras”*, según explica la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, lo que requiere la adaptación del *“Protocolo sobre criterios para la implantación y funcionamiento de la aplicación informática de asignación de peritos (DPER), en los juzgados y tribunales de la Comunidad de Madrid, para la asignación directa de peritos por cada órganos judicial”*, aprobado

por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 16 de noviembre de 2020. Para dicha adaptación, la disposición adicional primera de la norma proyectada establece un plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor del proyecto, estableciendo mientras tanto un régimen transitorio (disposición transitoria única de la norma proyectada) en el que *“con carácter excepcional se solicitará a los colegios profesionales y entidades afectadas, la elaboración y remisión al Servicio común procesal de asignación de peritos judiciales, de un listado de profesionales que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 4 y 5 de este decreto para su designación durante el periodo comprendido desde la entrada en vigor del presente decreto y hasta la elaboración de los nuevos listados de colegiados o asociados dispuestos a actuar como facilitadores de conformidad con lo que se establezca en las adaptaciones que se realicen en el Protocolo(...)”*.

En nuestra opinión, la regulación propuesta plantea una serie de cuestiones que inciden de manera clara sobre la seguridad jurídica.

En primer lugar, el hecho de que se haga descansar el funcionamiento del servicio en una futura regulación que pasa por adaptar *“el protocolo sobre criterios para la implantación y funcionamiento de la aplicación informática de asignación de peritos (DPER) en los juzgados y tribunales de la Comunidad de Madrid, para la asignación de directa de peritos por cada órgano judicial”*, pugna con la vocación de la norma de disciplinar la materia, perdiéndose la certeza y seguridad jurídica al tener que acudir a normas dispersas.

Por otro lado, no se concreta quién realizará la necesaria adaptación, pero parece lógico que corresponda a la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que es el

órgano que aprobó el protocolo que pretende adaptarse, al amparo de las competencias que le atribuye tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial como el Reglamento 1/2000, de Órganos de Gobierno de Tribunales, aprobado por Acuerdo de 26 de julio de 2000, del Consejo General del Poder Judicial, lo que añade mayor incertidumbre al sistema propuesto, pues ni siquiera consta que se haya producido un acuerdo en esta materia en la Comisión Mixta Tribunal Superior de Justicia de Madrid-Comunidad de Madrid, como ocurrió con la creación del servicio común procesal de asignación de peritos judiciales para la Comunidad de Madrid y que ahora pretende utilizarse para la prestación del servicio por el personal experto facilitador. Lo que acabamos de expresar, ahonda en la consideración de que dichas actuaciones deberían ser previas a la aprobación de la norma.

Además, esa previsión de futura adaptación conlleva el establecimiento de un régimen transitorio (disposición transitoria única) que plantea numerosos interrogantes. Así, en primer lugar, se dice que *“con carácter excepcional se solicitará a los colegios profesionales y entidades afectadas, la elaboración y remisión al Servicio común procesal de asignación de peritos judiciales de un listado de profesionales que reúnan los requisitos establecidos en los artículos 4 y 5”*, lo que suscita la duda de quién y cuándo realizará dicha solicitud y a quién se dirige. Respecto a esto último, si bien puede entenderse que los colegios profesionales son los que corresponden a las titulaciones previstas en el artículo 4 a), al regular los requisitos generales que deben reunirse para poder ser designados como facilitadores de las personas con discapacidad, sin embargo, no existe tal concreción respecto a las entidades afectadas. Por otro lado, la disposición transitoria única, no concreta quién va a realizar, durante dicho periodo transitorio, la designación del personal experto facilitador y en base a qué

criterios, lo que redundaría en la incertidumbre y falta de seguridad jurídica del régimen establecido.

Esta consideración relativa al artículo 1 de la norma proyectada, en relación con la disposición adicional primera y la disposición transitoria única del proyecto, tiene carácter esencial.

El artículo 2 de la norma proyectada se refiere al “*ámbito de aplicación*” de la regulación que pretende establecerse, disponiendo que “*será de aplicación a todos los procedimientos que se sustancien en los juzgados adscritos a alguno de los partidos judiciales de la Comunidad de Madrid, la Audiencia Provincial y el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y en todos los órdenes jurisdiccionales en los que la persona con discapacidad participe*”. No obstante, debe tenerse en cuenta en la redacción del precepto que, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, existen juzgados que extienden su jurisdicción fuera del correspondiente partido judicial, como puede ser el caso de los juzgados de lo Mercantil, de Menores, o de lo Contencioso-Administrativo del partido judicial de Madrid, que extienden su jurisdicción a todo el ámbito de la Comunidad de Madrid, y algunos otros, como pueden ser los juzgados de lo Penal de Móstoles o de Getafe que extienden dicha jurisdicción a otros partidos judiciales.

Nuestra siguiente consideración viene referida a los requisitos necesarios para ser designado personal experto que actúe como facilitador de las personas con discapacidad en los procedimientos judiciales, a los que se refiere el título I, artículos 4 y 5 de la norma proyectada. Entre dichos requisitos se menciona en el artículo 4 b), el requisito general de contar “*con formación específica como persona facilitadora para apoyar a personas con discapacidad en procesos judiciales en los que participen*”, y en el artículo 5, el requisito específico, cuando la persona con discapacidad sea menor

de edad, de *“estar en posesión de cursos de formación específica en atención a la infancia y adolescencia”*. Según resulta del expediente y, en particular, de las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia, en su mayoría formuladas por entidades representativas de los intereses de personas con discapacidad, la formación específica exigida es esencial para que el personal que ha de prestar el servicio disponga de la capacitación adecuada para atender las necesidades de las personas con discapacidad. De ahí, que parece más adecuado que se establezca en el artículo 4 b) que los cursos de formación *“deberán ser impartidos por universidades, colegios profesionales y entidades representativas de los intereses de las personas con discapacidad en nuestra comunidad”*, en lugar de la fórmula potestativa (*“podrán”*) que utiliza el precepto.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que la referencia a que dichos cursos de formación sean impartidos por entidades representativas de los intereses de las personas con discapacidad *“en nuestra comunidad”*, puede constituir un trato discriminatorio, contrario a la libre establecimiento y la libre circulación que propugna la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, (artículo 18), por lo que resultaría oportuno que se motivase en el expediente la necesidad del establecimiento de dicho límite en una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución, con respeto al principio de proporcionalidad (artículo 5 de la citada Ley 20/2013) .

Por otro lado, parece más acorde con el objetivo perseguido orientado a una mayor capacitación del personal, que en el artículo 5 se concrete más la formación exigida *“en atención a la infancia y la adolescencia”*, dado que la fórmula utilizada se reputa demasiado amplia, y además debería concretarse por quién debe haber sido

impartida la formación, en sintonía con lo que hemos mencionado respecto al artículo 4.

Por lo que se refiere a “*las actuaciones*” contempladas en el título II del proyecto, entendemos que el término “*operadores jurídicos*” que se menciona en el artículo 7 resulta impreciso, cuando se trata de determinar a quién debe informar la persona que actúa como facilitador. En cualquier caso, y poniendo en relación el artículo 7 del proyecto con el artículo 11 del mismo, referido a quién debe realizar la solicitud de la persona que actúe como facilitador, se observa una contradicción entre los artículos mencionados que deberá salvarse en el proyecto, pues el referido artículo 11, residencia dicha solicitud exclusivamente en el órgano judicial, lo que parece implicar como lógica consecuencia que las actuaciones del facilitador en materia de información se dirijan únicamente al órgano judicial, que es quién deberá determinar los ajustes y adaptaciones necesarias, sin perjuicio de que dicha solicitud del órgano judicial se formule de oficio, o a petición de cualquiera de las partes o del Ministerio Fiscal. A tal efecto, conviene recordar que el artículo 7 bis de la LEC (y en idéntico sentido el artículo 7 bis de la LJV) dispone que “*en los procesos en los que participen personas con discapacidad, se realizarán las adaptaciones y los ajustes que sean necesarios para garantizar su participación en condiciones de igualdad*” y que dichas adaptaciones y ajustes se realizarán, “*tanto a petición de cualquiera de las partes o del Ministerio Fiscal, como de oficio por el propio Tribunal*”.

En cuanto a las contraprestaciones a recibir por la persona que actúe como facilitador en la realización de informes, está prevista una mayor retribución, artículo 9 de la norma proyectada, “*cuando la elaboración de este informe conlleve una evaluación o el uso de una metodología excepcional*”. El artículo 10 del proyecto hace depender el pago de dicha contraprestación de una

certificación emitida por “*persona especializada perteneciente a la Oficina Central de Asistencia a las Víctimas del Delito de la Comunidad de Madrid, previa consulta y asistencia técnica con persona especializada en esta materia designada a estos efectos por entidad representativa de los intereses de las personas con discapacidad en nuestra comunidad*”. Al margen de no entenderse la redundancia que supone la actuación de dos personas especializadas y la difícil articulación jurídica de la participación de la persona que actúa por designación de la referida entidad representativa, la función de certificación, y menos aún en el ámbito que la contempla la norma proyectada, no está comprendida entre las que corresponde al personal perteneciente a la Oficina Central de Asistencia a las Víctimas del Delito de la Comunidad de Madrid, según resulta tanto de lo dispuesto en la Ley 4/2015, de 27 de abril, de Estatuto de la Víctima del Delito, como en el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, de desarrollo de la mencionada ley y en el Decreto 228/2020, de 6 de mayo, 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.

Esta consideración es esencial.

El artículo 12 de la norma proyectada se refiere a los criterios de asignación, si bien, conforme a lo expresado en líneas anteriores al referirnos al artículo 1 del proyecto en relación con la disposición adicional primera, parece que dichos criterios no son los que menciona en el precepto sino que dependen de la adaptación del protocolo vigente en relación con la asignación de peritos judiciales, lo que refuerza la necesidad de atender a las observaciones que formulamos al referirnos a los indicados preceptos de la norma proyectada.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, reiterar, respecto a la disposición adicional primera y la disposición transitoria única, lo que consideramos con carácter esencial al referirnos al artículo 1 de la norma proyectada.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2005.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones, sin perjuicio de otras que hemos ido apuntando al analizar las cuestiones materiales en la consideración anterior.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales y de acuerdo con las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española, deben ser objeto de revisión las referencias a la consejería o al consejero que debe figurar en minúscula, si bien debe expresarse con inicial mayúscula la materia de su competencia. De igual modo, debe expresarse con inicial minúscula las partes citadas de una norma (artículo, título, anexo...), así como los nombres comunes que se citan en plural (secretarías generales técnicas, consejerías...). Además, debe tenerse en cuenta que la Constitución Española debe citarse con inicial mayúscula en sus dos términos.

Asimismo, se recomienda que se unifique el término para referirse a la figura que se regula en la norma proyectada pues se observa que se menciona de diferentes formas a lo largo del proyecto (facilitador; persona que actúe como facilitador; personal experto que actúe como como facilitador; personal experto facilitador; persona facilitadora...), lo que puede generar confusión.

En la parte expositiva, en el párrafo tercero, debe suprimirse el término “*de*” que figura delante de “*la legislación civil y procesal*” y sustituirse “*en otras novedades*” por “*entre otras novedades*”.

En los párrafos quinto y sexto de la parte expositiva, se recomienda la supresión de la cita de la ley orgánica por lo que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, pues conforme a la directriz 72, los Estatutos de Autonomía pueden citarse de forma abreviada con su denominación propia. Además, en el párrafo sexto, no resulta correcta la referencia al artículo 26.1.23 de la ley orgánica aprobatoria, sino que el mencionado artículo forma parte del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

En el párrafo séptimo de la parte expositiva, la “*administración de justicia*” debe escribirse con inicial mayúscula (también el párrafo decimotercero) y debería sustituirse “*en nuestra comunidad*” por “*la Comunidad de Madrid*”. Además, debería decirse “*estableciendo los requisitos que estos profesionales deben reunir para ejercer como facilitadores por cuenta de la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid y la forma de designación*”.

También en la parte expositiva, párrafo octavo, el verbo “*deben*” debe figurar en singular en la frase “*se establecen los requisitos que deben reunir el personal experto que actúe como facilitador*”.

En el párrafo noveno, la referencia correcta es “*Oficina Central de Asistencia a las Víctimas del Delito de la Comunidad de Madrid*” y “*oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito de la Comunidad de Madrid*”

Además, en la parte expositiva, no resulta correcto referirse al “*trámite de audiencia e información pública*” en singular, ya que se trata de dos trámites distintos. En todo caso, en el presente procedimiento, únicamente se ha sustanciado el trámite de información pública.

En el artículo 2.2, debe sustituirse “*del todo el procedimiento judicial*” por “*de todo el procedimiento judicial*”.

En el artículo 3, el verbo “*apoyan*” debe escribirse en singular, por coherencia con el párrafo anterior que viene referido al singular, “*un facilitador*”. Además, debe suprimirse la coma en la frase “*un facilitador es un profesional experto que, trabaja*” y situarla tras el verbo “*trabaja*”.

En el artículo 4 a), debe suprimirse la coma tras licenciados/as y sustituirla por la conjunción “o”.

El artículo 4 b) debería comenzar con un verbo por ejemplo “*poseer*” en correlación con las otras dos letras del precepto. Además, en el párrafo segundo, se recomienda sustituir “*en nuestra comunidad*” por “*en la Comunidad de Madrid*”. En la letra c) de ese artículo 4, la segunda vez que se cita el registro debe escribirse con inicial minúscula.

En el artículo 6 c) debe escribirse la primera palabra con inicial mayúscula tras los dos puntos.

En el artículo 8, debería escribirse punto y seguido tras “*cada persona*”; ponerse una coma tras “*particularmente*” y sustituirse “*del*” por el artículo “*el*” delante de “*tipo*” y de “*entorno*”. En el artículo 8.2, letra e, debe suprimirse uno de los dos términos “*para*” o “*en*”. En la letra f), parece más correcto que “*apoyos*” se escriba en singular.

En el artículo 10.3, debe suprimirse la coma que figura delante de *“la retribución extraordinaria”* y en su párrafo segundo sustituirse *“en nuestra comunidad”* por *“en la Comunidad de Madrid”*.

En el artículo 12.2, debe sustituirse la expresión *“estas Oficinas”* por *“oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito”*, ya que es la primera vez que se citan en el precepto.

En la disposición transitoria única, debe reemplazarse *“al artículo 4 y de 5 de este decreto”* por *“los artículos 4 y 5 de este decreto”*.

En la disposición final primera, debe sustituirse el verbo *“desarrollar”* por *“dictar”*, para evitar la redundancia con el sustantivo *“desarrollo”* que también se contiene en la disposición.

En el formulario que figura en el anexo I de la norma proyectada, la referencia al letrado del juzgado debe sustituirse por la denominación legal que es *“letrado de la Administración de Justicia”*.

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

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno el proyecto de decreto por

el que se establece el servicio y se regula la figura del personal experto facilitador para prestar apoyo a las personas con discapacidad en las sedes judiciales de la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 29 de febrero de 2024

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

Madrid, a 29 de febrero de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 102/24

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia y
Administración Local

Pza. de Pontejos, 3 - 28012 Madrid