

Dictamen n°: **56/21**
Consulta: **Consejera de Presidencia**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **02.02.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 2 de febrero de 2021, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Presidencia, 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 modifica el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 13 de enero de 2021 tuvo entrada en este órgano consultivo solicitud de dictamen preceptivo, firmada por el secretario general técnico de la Consejería de Presidencia, por delegación de la consejera, sobre el proyecto de decreto citado *ut supra*.

A dicho expediente se le asignó el número 13/21, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta días para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, 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 2 de febrero de 2021.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto sometido a dictamen tiene un objeto muy concreto, modificar el vigente reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en sus aspectos organizativos, a fin de suprimir de la actual Subdirección General de lo Contencioso y Secretaría General aquellas funciones que son ajenas a la representación y defensa en juicio de la Comunidad de Madrid, reforzando esa atribución y adaptar, en consecuencia, su denominación que pasa a ser “Subdirección General de lo Contencioso”. A ello se añade el objetivo de regular de forma más flexible la llevanza de las funciones de secretaría general.

En ese sentido, según se explicita en su parte expositiva, *“si bien la llevanza de las funciones de secretaría general se residenció originariamente en la subdirección general encargada del área contenciosa, el volumen de actuaciones judiciales aconseja concentrar los recursos de la referida subdirección general en su función esencial de representación y defensa en juicio de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos y demás entidades, en los términos establecidos en la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid. Asimismo, una mayor eficacia y flexibilidad conduce a que sea el propio titular de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid quien, por razones organizativas, determine el régimen de asistencia y apoyo al mismo en aquellos asuntos comprendidos en la gestión de la secretaría general”*.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único y dos disposiciones finales.

El artículo único contiene la modificación del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid. Se divide en siete apartados con el siguiente contenido: el apartado uno modifica el artículo 3.1; el apartado dos añade un nuevo apartado 3 al artículo 6; el apartado tres modifica el enunciado del capítulo I del título III; el apartado cuatro modifica el artículo 19; el apartado cinco modifica el artículo 20; el apartado seis modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 36 y el apartado siete modifica el artículo 52.3.

El artículo 3.1, que regula la composición del Consejo de letrados de la Comunidad de Madrid, se modifica únicamente por el cambio de denominación de la Subdirección General de lo Contencioso y Secretaría General, quedando denominada “Subdirección General de lo Contencioso”.

El nuevo apartado 3 del artículo 6 atribuye al titular de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid la facultad de determinar, en función de las necesidades organizativas, el régimen de asistencia al mismo en materia de gestión económico-financiera, presupuestaria y de régimen interior, así como en la gestión del personal incardinado en la relación de puestos de trabajo de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

El enunciado del capítulo I del Título III se modifica recogiendo la nueva denominación de “Subdirección General de lo Contencioso”.

El artículo 19, regulador de las funciones de la Subdirección General de lo Contencioso, ve suprimidas las recogidas anteriormente en su apartado c), consistentes en la asistencia a la persona titular de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en materia de gestión

económico-financiera, presupuestaria y de régimen interior, así como en la gestión del personal incardinado en la relación de puestos de trabajo de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

El artículo 20, la letra b del apartado 1 del artículo 36 y el apartado 3 del artículo 53, se ven modificados exclusivamente por la nueva denominación de la anterior Subdirección General de lo Contencioso y Secretaría General.

La disposición final primera modifica el párrafo b) del artículo 6 del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, que queda redactado en los siguientes términos: «b) Subdirección General de lo Contencioso».

Por último, la disposición final segunda prevé la entrada en vigor del Decreto el día siguiente al de su publicación.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

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

1. Certificado de la reunión del Consejo de Gobierno de 13 de enero de 2021, relativo al informe sobre solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

2. Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y Memoria de análisis de impacto normativo de 22 de diciembre de 2020.

3. Informe de Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia de fecha 23 de diciembre de 2020.

4. Informes de las secretarías generales técnicas emitidos de conformidad con el art. 35 el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre. Únicamente hacen observaciones la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad y la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, siendo todas ellas de técnica normativa

5. Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de 11 de noviembre de 2020.

6. Informes de impacto de la de la Dirección General de Igualdad y de la Dirección General de la Familia, Infancia y Adolescencia, fechadas el 1 de diciembre de 2020.

7. Informe de calidad normativa, de la Secretaria General Técnica de Consejería de Presidencia de 25 de octubre de 2020, al que se adjunta primera versión del proyecto de decreto y la memoria de análisis de impacto normativo de 15 de octubre de 2020.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

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

Cabe destacar que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso 1397/2015) señala que *“lo que tenga la norma de desarrollo y ejecución de la ley deberá ser informado por el Consejo de Estado pues, repetimos, la exigencia de su dictamen viene dada no por razón del rango de la norma informada sino por su contenido y función... Y añádase que la finalidad de tal dictamen, como señala la sentencia impugnada, es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso”*.

Precisamente, el proyecto de decreto que se pretende aprobar, si bien es netamente organizativo, se dicta en ejecución de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, por lo que corresponde al Pleno dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

El proyecto de decreto que se nos somete a consulta tiene un contenido exclusivamente organizativo, ya que su objeto no es otro que reforzar la función esencial de la Subdirección de lo Contencioso de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, retirándole aquellas competencias ajenas a la estricta defensa en juicio y representación procesal. En este sentido, como indica la propia Memoria del Análisis de Impacto Normativo, la competencia para su aprobación vendría informada por la potestad autoorganizatoria de la Comunidad de Madrid reconocida en el artículo 26.1.1 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que consagra su competencia exclusiva en materia de "*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*", y así prevé nuestra Constitución en su artículo 148.1.1.a donde señala como primera competencia que pueden asumir las Comunidades Autónomas la «*organización de sus instituciones de auto-gobierno*»,.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia núm. 243/1994, señala: "*Es cierto que, cuando una Comunidad Autónoma posee las competencias ejecutivas sobre una determinada materia, tiene también, en virtud de sus potestades organizatorias y de la libre fijación de su política ejecutiva, la competencia para dictar las normas de organización y funcionamiento interno de los servicios administrativos a los que encomienda la realización de esta ejecución, sin perjuicio, naturalmente, de las competencias básicas que el art. 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado. Como ha reiterado este Tribunal, en la función ejecutiva reservada a las Comunidades Autónomas debe entenderse incluida la potestad de dictar disposiciones o reglamentos internos de organización de los correspondientes servicios administrativos*".

El rango normativo previsto, el Decreto, es el procedente por tratarse de la reforma de un reglamento aprobado por Decreto, implicar un

desarrollo legal, y afectar a unidades orgánicas con rango de subdirección general y superior.

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”*. Por su parte, la disposición final primera de la Ley de ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, también establece que el Consejo de Gobierno aprobará las normas reglamentarias de ejecución y desarrollo de la misma.

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

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello, ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha

sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en lo sucesivo, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), STC 55/2018, ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

Entrando ya en el análisis de los trámites concretos del procedimiento, procede señalar lo siguiente:

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de recordarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno, establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el Portal de la Transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, se ha aprobado el Plan Anual Normativo para el año 2020 (Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno) en el que no se incluye el proyecto de decreto que se examina.

La falta de inclusión del proyecto de decreto objeto de la consulta, en el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno y el artículo 2.1 4º del Real Decreto 931/2017. En este caso, dicha justificación se contempla en la última Memoria, según la cual, *“la modificación propuesta no se contemplaba en el momento de elaboración del Plan, si bien el notable incremento de actuaciones judiciales que previsiblemente no disminuirá de forma inmediata, conduce a la necesidad de concentrar los recursos y esfuerzos de la Subdirección General de lo Contencioso en el ámbito de la representación y defensa en juicio, lo que conlleva la necesidad de sustraer la llevanza de los asuntos de secretaría general como parte de sus funciones”*.

2.- Igualmente, el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. No obstante, como se recoge en

ambos preceptos, podrá prescindirse de este trámite cuando se trate de normas organizativas, como es la que nos ocupa.

3.- La propuesta normativa corresponde a la consejera de Presidencia al incardinarse la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y la Subdirección General, cuyas funciones y denominación se modifican, en la Consejería de la que es titular, por mor del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, modificado por el decreto 12/2020.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, en cuyo artículo 3, se prevé que cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos a los que debe referirse, o estos no son significativos, se realizará una memoria abreviada.

La memoria abreviada deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; identificación del título competencial prevalente; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes; descripción de la tramitación y consultas realizadas. También se incluirá una descripción de la forma en la que se analizarán, en su caso, los resultados de la aplicación de la norma de acuerdo con lo previsto en la letra j) del apartado 1 del artículo anterior.

El órgano proponente deberá justificar oportunamente en la propia memoria los motivos de su elaboración abreviada, a lo que se ha dado cumplimiento en la propia memoria al decir *“En el presente caso, no se prevé que de la aprobación del decreto se deriven impactos apreciables de carácter económico, al carecer de contenido y consecuencias sobre los*

sectores económicos, la competencia y la competitividad y la unidad de mercado; ni presupuestario, pues no tiene efectos en los ingresos y gastos públicos; no tiene relevancia relacionada con el género, la infancia, la adolescencia y la familia, por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género u otro tipo de impactos, ya que la norma propuesta se limita a introducir una modificación organizativa de escaso alcance en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid”.

Se observa que se han incorporado al procedimiento dos memorias que se han elaborado según se han cumplimentado los distintos trámites: la primera de 15 de octubre de 2020, y la definitiva de 22 de diciembre de 2020. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora en anteriores dictámenes (253/17, de 19 de junio; 266/18, de 14 de junio, entre otros), cabe considerar que la Memoria del Análisis de Impacto Normativo elaborada, 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 (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria elaborada, observamos que en ella se contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma, señalando, en coincidencia con lo recogido en la parte expositiva del proyecto transcrita en los antecedentes de este dictamen, la conveniencia de concentrar en la Subdirección de lo Contencioso su función esencial de representación y defensa en juicio de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos y demás entidades, por razón del incremento del volumen de litigiosidad, añadiendo a ello la flexibilización en la atribución de las funciones de secretaría general.

Además, la Memoria indica la inexistencia de alternativas dada su naturaleza organizativa.

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, indicando que la norma que se propone no tiene impacto económico ni presupuestario, ni supone gasto alguno para la Comunidad de Madrid ni para ninguna otra Administración Pública.

Asimismo, la Memoria incluye la mención exigida a los denominados impactos sociales. En ese sentido, se refiere 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; el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. En todos ellos el impacto es nulo, según se han manifestado los distintos órganos directivos competentes.

También se contempla en la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Así, 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. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido.

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

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, que expresan la ausencia de impacto en sus respectivos ámbitos.

Igualmente, se ha solicitado Informe al Director General de Recursos Humanos, emitido el 11 de diciembre de 2020 de conformidad con el artículo 9.1 a) y h) del Decreto 272/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Función Pública, por el que se informa favorablemente el proyecto de decreto.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones,

aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se han evacuado informes con observaciones de carácter formal de tres consejerías, remitidos por sus respectivas secretarías generales técnicas, que, en parte, han sido tenidas en cuenta en el texto del proyecto, conforme se manifiesta en la Memoria.

Así mismo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia [artículo 15.3 a)], el 26 de octubre de 2020 se emitió el informe de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia.

No se ha emitido informe por la Abogacía General en tanto que si bien 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 estos emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, exceptúa los que tengan carácter meramente organizativo. En todo caso, como se señalaba en el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora 238/18, dicho trámite resultaría ocioso y tendría que darse por cumplido en el sentido material de cumplimiento de la finalidad que le es propia (garantizar la corrección jurídica del proyecto normativo), teniendo en cuenta que la iniciativa de la regulación reglamentaria nace de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, que además ha avalado explícitamente la conformidad a derecho del proyecto en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Desde la perspectiva del principio de transparencia, cabe recordar que en el artículo 16.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid se recoge la obligación de hacer públicos: *Los proyectos de reglamento cuya iniciativa les corresponda se harán públicos en el momento en que, en su caso, se sometan al trámite de audiencia o información pública. Asimismo, se publicarán cuando se solicite, en su caso, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.*

Este deber de publicidad se recoge en la instrucción 14.3 de las aprobadas por Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la potestad reglamentaria. Sin embargo, no consta que se haya cumplido con esa obligación al momento de solicitarse el presente dictamen, debiendo tenerse presente que la transparencia engloba el derecho a la información de la gestión de los poderes públicos por parte de los ciudadanos tanto desde la perspectiva activa como pasiva, y constituye una de las bases de toda administración democrática. La omisión del deber de publicidad activa en la tramitación de los proyectos normativos pudiera llegar a constituir un vicio de nulidad y, si bien en el proyecto que nos ocupa, por su carácter organizativo y la ausencia de efectos ad extra, su incidencia es menor, no por ello puede prescindirse del mismo.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web, con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma. No obstante, como recoge el apartado 4 del citado artículo 133 LPAC, podrá prescindirse de

este trámite en el caso, entre otros, de normas organizativas como es el proyecto sometido a dictamen.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa (en adelante, el Acuerdo de 2005) al que se remite expresamente el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

En efecto, la parte expositiva recoge el contenido de la disposición y su objetivo y finalidad, las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como los trámites esenciales seguidos para su aprobación, si bien la referencia a la Oficina de Calidad Normativa debería ser suprimida en tanto la misma no existe en la Administración de la Comunidad de Madrid. De igual modo, recoge la adecuación de la norma a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC. No obstante, se observa la ausencia de justificación expresa del principio de eficiencia.

Asimismo, el proyecto recoge de manera adecuada la fórmula de promulgación con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo, lo que hace redundante e indebida su mención anterior en el análisis de la tramitación.

Entrando en el análisis de la parte dispositiva, como ya adelantamos está integrada por un artículo único y dos disposiciones finales.

El artículo único contiene la modificación del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid. Se divide en siete apartados con el siguiente contenido: el apartado uno modifica el artículo 3.1; el apartado dos añade un nuevo apartado 3 al artículo 6; el apartado tres modifica el enunciado del capítulo I del título III; el apartado cuatro modifica el artículo 19; el apartado cinco modifica el artículo 20; el apartado seis modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 36 y el apartado siete modifica el artículo 52.3.

Con excepción de las modificaciones que se operan en los artículos 6 y 19, las demás reformas se limitan al cambio de denominación de la “Subdirección General de lo Contencioso y Secretaría General” que pasa a llamarse “Subdirección General de lo Contencioso”, lo que no merece consideración alguna en tanto responde a la supresión de las funciones propias de una secretaría general a esa unidad orgánica.

El artículo 6, relativo a las funciones del Abogado General, incluye un nuevo apartado en el que se recoge que el titular de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid determinará, en función de las necesidades organizativas, el régimen de asistencia al mismo en materia de gestión económico-financiera, presupuestaria y de régimen interior, así como en la gestión del personal incardinado en la relación de puestos de trabajo de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Esta adición se corresponde con la antes referida supresión de esas funciones a la Subdirección General de lo Contencioso que se realiza en el artículo 19.

Nada cabe objetar a ambas modificaciones que tienden a reforzar la función de defensa y representación procesal de la Administración de la

Comunidad de Madrid, ante los distintos órdenes jurisdiccionales, retirando a la subdirección competente en la materia aquellas otras funciones que no respondan a esa competencia esencial de la Abogacía General, evitándose así la atribución de funciones heterogéneas a una subdirección general que ejerce una competencia primordial del órgano directivo.

Las disposiciones finales se ajustan a las previsiones del criterio 42 del Acuerdo de 2005 antes citado.

QUINTA. - Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta a las ya referidas Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, al que se remite expresamente el Acuerdo de 15 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, si bien, de acuerdo con la directriz 13, en la parte expositiva debe suprimirse en la tramitación la referencia a que se ha recabado dictamen a la Comisión Jurídica Asesora, en tanto ya se recoge en la fórmula promulgatoria que se aprueba oído o de acuerdo con este órgano consultivo.

Asimismo, en la parte expositiva se observa la utilización del sustantivo “*llevanza*”, palabra que, si bien es comúnmente usada para referirse a la gestión contable, la Real Academia Española la define como “*Acción y efecto de llevar en arrendamiento*”, lo que hace inadecuada su uso en el sentido pretendido.

Por último, solo cabe recordar que los cargos deben escribirse con minúscula inicial.

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, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de *“Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid”*.

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

Madrid, a 2 de febrero de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 56/21

Excma. Sra. Consejera de Presidencia

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid