

Informe 56/2020

Art. 26.9 LG

INFORME 56/2020 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, RELATIVO AL 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.

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia ha remitido 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, que, junto con su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN), somete, con fecha de 16 de octubre de 2020, a informe de calidad normativa de esta Secretaría General Técnica, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG), en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, y el artículo 15.3.a) 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.

El artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, atribuye a la Secretaría General Técnica de esta consejería la competencia para la emisión del informe de calidad normativa, con la finalidad de garantizar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Conviene advertir que, en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, se aplica, con carácter supletorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 3/1983, de



25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la regulación estatal contenida en la LG y sus disposiciones de desarrollo en materia de coordinación y calidad normativa, en particular, el Real Decreto 1081/2017 citado arriba, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y su Guía Metodológica aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, todo ello sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones específicas adoptadas por la Comunidad de Madrid, especialmente, en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), así como las demás citadas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueban instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, (en adelante, Instrucciones del Consejo de Gobierno).

Examinado el contenido del proyecto normativo referido y su correspondiente memoria, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la LG, se emite el siguiente informe de coordinación y calidad normativa:

1. OBJETO

El objeto del proyecto de decreto se recoge en la ficha del resumen ejecutivo de la MAIN, donde se afirma que el objetivo que se persigue es:

Suprimir como funciones de la actual Subdirección General de lo Contencioso y Secretaría General aquellas que son ajenas a la representación y defensa en juicio de la Comunidad de Madrid y adaptar su denominación. Regular de forma más flexible la llevanza de las funciones de secretaría general.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.1 Estructura

El proyecto que se recibe para informe consta de una parte expositiva y una dispositiva integrada por un artículo único dividido en siete apartados, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.



2.2 Contenido

El apartado 2 de la MAIN resume el contenido del articulado:

El proyecto consta de un preámbulo, un artículo único, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En el preámbulo se indica la finalidad de la norma, el cumplimiento de los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y los informes solicitados en su tramitación.

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.

La disposición derogatoria única establece la derogación de cuantas normas de igual o inferior rango se opongan.

La disposición final primera contiene la modificación del 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.

La disposición final segunda contempla la fecha de entrada en vigor del decreto.

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO

3.1 Rango de la propuesta normativa, congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea y con otras que se estén elaborando en la Comunidad de Madrid

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Madrid ostenta la competencia exclusiva en materia de “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía, al Gobierno le corresponde “el ejercicio de la potestad reglamentaria en las materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”, como es el caso de la potestad de



organización administrativa. Igualmente, el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria.

En virtud de esta competencia, se aprobó el Decreto 105/2018, de 19 de junio, que desarrolla lo dispuesto en la Ley 3/1999, de 30 de junio, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, y que es objeto de modificación con el proyecto de decreto que se somete a informe.

En consecuencia, el decreto propuesto, pese a su contenido eminentemente organizativo, se dicta también en ejecución de una norma con rango de ley, siendo en todo caso competente el Consejo de Gobierno y puede afirmarse que el rango y naturaleza de la norma propuesta, sin perjuicio de las observaciones que se recogen en este informe, se adecuan al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

La presente norma no está incluida en el Plan Anual Normativo de 2020, aprobado por Acuerdo de 27 de diciembre de 2019 del Consejo de Gobierno y su contenido no se contradice ni solapa con ninguno de los proyectos normativos previstos en dicho plan.

3.2. Principios de buena regulación

El preámbulo del proyecto de decreto dedica los párrafos cuarto y quinto a la justificación de cumplimiento de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante, LPAC) y en su normativa de desarrollo.

Respecto al principio de transparencia, se señala que “tanto el proyecto normativo como la memoria de análisis de impacto normativo han sido objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid”, si bien, como se indica en la MAIN, el proyecto no se ha sometido a los trámites de consulta pública, ni de audiencia e información públicas, por lo que se sugiere, para mayor claridad, concretar los efectos a los que se ha realizado esta publicación, así como,



completarlo indicando que han sido objeto de publicación, además del proyecto y la memoria de análisis de impacto normativo, los informes y dictámenes solicitados a lo largo de la tramitación, como se menciona en el apartado 1.b) de la MAIN.

Se propone eliminar, ya que se trata de un proyecto de contenido organizativo, la referencia a que no se imponen cargas administrativas, cumpliendo con el principio de eficiencia.

3.3. Calidad técnica

(i) Se sugiere modificar la redacción del párrafo primero, sustituyendo:

Con la aprobación del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid mediante el Decreto 105/2018, de 19 de junio, se plasmaron normativamente los aspectos orgánicos y funcionales necesarios para el adecuado funcionamiento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por:

Con la aprobación del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid mediante el Decreto 105/2018, de 19 de junio, se plasmaron normativamente los aspectos orgánicos y funcionales necesarios para su adecuado funcionamiento.

(ii) En el párrafo tercero del preámbulo, se sugiere una mayor precisión respecto al ámbito del asesoramiento jurídico y representación y defensa en juicio, especificando que este se refiere a la Administración de la Comunidad de Madrid y entidades públicas, proponiéndose sustituir el texto actual por el siguiente:

De este modo, si bien la llevanza de las funciones de secretaría general se residenciaron originariamente en la subdirección general encargada del área contenciosa, el volumen de actuaciones judiciales aconsejan concentrar los recursos de la referida subdirección general en su función esencial de representación y defensa en juicio de la Administración de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos y demás entidades públicas, 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 conducen a que sea el propio Abogado General quien, por razones organizativas, determine el régimen de asistencia y apoyo al mismo en aquellos asuntos comprendidos en la gestión de la secretaría general.

En este mismo sentido, se sugiere modificar la redacción propuesta al artículo 19.1.a), sustituyendo el texto actual por el siguiente:



a) La coordinación y supervisión de las funciones referentes a la representación y defensa en juicio de la Administración de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos y demás entidades públicas, en los términos establecidos en la Ley 3/1999, de 30 de marzo y del presente Reglamento.

(iii) El inciso final del párrafo quinto del preámbulo del proyecto hace una mínima mención a la tramitación, mencionando únicamente que: “En la elaboración del presente decreto se han tenido en cuenta las observaciones remitidas por las secretarías generales técnicas de las consejerías”.

Se sugiere, de conformidad con lo establecido en la regla 13 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, eliminar este inciso, e incorporar, en un párrafo aparte, antes de la fórmula promulgatoria, los aspectos más relevantes de la tramitación, proponiéndose, por si fuere de utilidad, el siguiente texto:

El proyecto se ha sometido a informe de la Oficina de Calidad Normativa, de las secretarías generales técnicas, de la Dirección General de Recursos Humanos y de la Comisión Jurídica Asesora.

(iv) Se sugiere, desde un punto de vista formal, que la redacción del artículo único se realice conforme a la regla 56 de las Directrices de técnica normativa, de modo que el texto que se propone para cada una de las modificaciones propuestas, además de en párrafo aparte y entrecomillado, se incorpore con sangrado, para destacar que se trata del nuevo texto.

(v) Se sugiere sustituir, tanto en el preámbulo como en los apartados dos y cuatro del artículo único, “abogado general” por “titular de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid”

(vi) El apartado tres del artículo único modifica el título del Capítulo I del Título III, para adaptarlo a la nueva denominación de la actual Subdirección General de lo Contencioso y Secretaría General. De conformidad con la regla 23 de las Directrices de técnica normativa, se sugiere sustituir el texto de la modificación propuesta:

“Capítulo I Subdirección General de lo Contencioso”

Por:



“CAPÍTULO I

Subdirección General de lo Contencioso”

(vii) El apartado cinco propone la modificación de la redacción actual del artículo 20, sustituyendo “Subdirección General de lo Contencioso y Secretaría General” por “Subdirección General de los Contencioso”.

En nuestra opinión, este artículo es innecesario, por lo que se sugiere que la modificación consista en la supresión del artículo, dejándolo sin contenido.

(viii) La disposición derogatoria única y las dos disposiciones finales deben adecuarse a los criterios de composición establecidos en la regla 37 de las Directrices de técnica normativa, por lo que se propone sustituir:

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Por:

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Y, en la misma forma, las dos disposiciones finales.

(ix) El apartado V de las mencionadas Directrices establece que el uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible. En este sentido, debe revisarse el texto y escribirse con minúsculas, entre otras, las palabras “Reglamento” (párrafo segundo del preámbulo y texto propuesto para artículo 19.1.a), “Servicios Contenciosos” y “Servicios Consultivos” (texto propuesto para el apartado 1 del artículo 3), “Presidente” (texto propuesto para el apartado 1 del artículo 3) y “Consejo Editorial” (texto propuesto para el apartado 3 del artículo 52).

4. MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

4.1 Contenido

Se trata de una MAIN de tipo abreviado y su contenido se ajusta al modelo tipo adoptado por esta Secretaría General Técnica en aplicación de lo dispuesto en el



artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y en su Guía Metodológica de 2009.

La MAIN elaborada contiene la ficha de resumen ejecutivo debidamente cumplimentada.

No obstante, respecto de su contenido conviene realizar las siguientes observaciones:

(i) La memoria contiene, en el apartado 1.b), la explicación de su adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPAC

(ii) El artículo 26.3 de la LG establece que:

El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener [...] la [o]portunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

Debe, por lo tanto, eliminarse del apartado 1.c) de la MAIN, la mención a que “[n]o se contemplan alternativas distintas a la propuesta en relación a la consecución del objetivo.” y analizar la alternativa elegida frente a la de no proceder al desarrollo reglamentario, teniendo en cuenta que la ley plantea la necesidad de analizar tanto las soluciones alternativas regulatorias como las no regulatorias, así como, sucintamente, frente a otras posibles soluciones organizativas del órgano administrativo sometido a regulación.

(iii) El apartado 1.d) de la MAIN incluye la justificación de la tramitación del proyecto de decreto sometido a informe, aunque no está prevista en el Plan Anual Normativo de 2020, señalando que:

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



(iv) Respecto al impacto económico y presupuestario, se afirma que “[l]a 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”.

(v) En relación con los impactos de carácter social, se afirma que se solicitarán los informes de impacto por razón de género, de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia y, el relativo al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

(vi) La MAIN dedica su apartado 8 a justificar la elaboración de una memoria de tipo abreviada por la falta de impactos apreciables en el ámbito, económico, presupuestario, social y de otro tipo, no incorporando, tampoco, cargas administrativas, derivado todo ello de su contenido de tipo organizativo.

4.2 Tramitación

En el apartado 7 de la MAIN se describe la tramitación propuesta mencionando que no se ha sometido al trámite de consulta pública por su contenido organizativo y su falta de impacto significativo en la actividad económica:

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 26.2 de la Ley 50/1997, 60.3 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 10/2019) y 6 del Acuerdo de Consejo de Gobierno, podrá prescindirse del trámite de consulta pública, entre otros casos, cuando se trate de la elaboración de normas organizativas de la Administración, que carezcan efectos ad extra.

Concurre además en la presente propuesta otro de los supuestos exceptuados por la Ley 50/1997 del citado trámite, al tratarse de una propuesta normativa que no tiene un impacto significativo en la actividad económica.

Se establece, también, la no celebración del trámite de audiencia e información públicas, que se justifica afirmando que: “[e]n virtud de lo dispuesto en los artículos 26.6 de la Ley 50/1997 y apartado 7.11 del Acuerdo de Consejo de Gobierno, el trámite de audiencia e información pública no será de aplicación a las disposiciones que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas”.



Se enumeran, a continuación, los informes preceptivos que se van a solicitar: el de la Oficina de Calidad Normativa, el de la Dirección General de Igualdad, el de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, el de la Dirección General de Recursos Humanos, las observaciones de las secretarías generales técnicas de las diferentes consejerías, el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, como consejería proponente y el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Se considera preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, teniendo en cuenta, que, como se afirma en el apartado 3 de la MAIN:

El Proyecto de Decreto, en la medida en que modifica el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, afecta al desarrollo reglamentario de lo dispuesto en la Ley 3/1999, de 30 de junio, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid. Participa, por tanto, de la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos en tanto complementa y desarrolla la Ley.

No resulta preceptivo el informe de la Abogacía General por su contenido meramente organizativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, señalando el apartado 8 de la MAIN que la “norma propuesta se limita a introducir una modificación organizativa de escaso alcance en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid”.

El procedimiento para la aprobación de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 26 de la LG, de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de su Estatuto de Autonomía y sin perjuicio de las especialidades establecidas en su legislación.

Los concretos trámites a los que deba someterse el proyecto en cuestión dependen, por lo tanto, de su contenido. En concreto, como este proyecto de decreto es una disposición reglamentaria de carácter ejecutivo, los trámites propuestos son adecuados y preceptivos.



Se recuerda que conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la MAIN debe contener las oportunas referencias a los informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación, y quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente en la redacción de la propuesta normativa.

Ha de destacarse también que la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN señala que se deben reflejar los informes acompañados por una breve síntesis de su contenido.

Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante conforme a lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, si bien el centro directivo proponente deberá incluirlo entre la documentación que acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Gobierno. En el caso de que las recomendaciones u observaciones contenidas en el presente informe no hayan sido aceptadas, deberán justificarse las razones de este rechazo de manera específica en la MAIN (artículo 3.7).

EL JEFE DE LA OFICINA DE CALIDAD NORMATIVA

Fdo.: Cayetano Prieto Romero

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: Elena Hernáez Salguero

