

MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

ANTEPROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 3/1983, DE 25 DE FEBRERO, DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID, PARA LA SUPRESIÓN DE AFORAMIENTOS.

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Consejería/Órgano proponente	Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano	Fecha inicial	12/11/2019
Título de la norma	ANTEPROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 3/1983, DE 25 DE FEBRERO DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD DE MADRID, PARA LA INCLUSIÓN DE MEDIDAS EN MATERIA DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA		
Tipo de Memoria	☒ Normal ☐ Abreviada		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Modificación del Estatuto de Autonomía.		
Objetivos que se persiguen	Suprimir el aforamiento, de modo que la exigencia de la responsabilidad penal en la que, en su caso, puedan incurrir los miembros de la Asamblea, el Presidente, el Vicepresidente o los Consejeros, sea exigible ante el Juez que corresponda según las normas generales de determinación de la competencia		
Principales alternativas consideradas	Ninguna		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 127752828314189691475

Tipo de norma	Anteproyecto de ley	
Estructura de la Norma	Contiene una exposición de motivos, un artículo único y una disposición final única.	
Informes a recabar	Informes de observaciones de las Secretarías Generales Técnicas. Abogacía Comunidad de Madrid Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora	
Trámite de audiencia/Información Pública	Se requiere con objeto de obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades pudiendo la propuesta normativa afectar a los derechos e intereses legítimos de las personas.	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	Sí	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general	Del contenido del proyecto no se deriva incidencia directa sobre la economía en general
	En relación con la competencia	☒ La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. ☐ La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. ☐ La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.





Comunidad
de Madrid

Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto
y Atención al Ciudadano
VICEPRESIDENCIA.CONSEJERIA DE DEPORTES,
TRANSPARENCIA Y PORTAVOCIA DEL GOBIERNO

	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	☐ Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: ☐ Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: poner en euros € ☒ No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma ☐ Afecta a los presupuestos de la Administración de la Comunidad de Madrid ☒ No afecta a los presupuestos de la Administración de la Comunidad de Madrid.	☐ Implica un gasto. Cuantificación estimada: de € ☐ Implica un ingreso. Cuantificación estimada: de €
IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	☐ Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo
IMPACTO SOBRE LA COMPETENCIA	La norma tiene un impacto sobre la competencia	☐ Negativo ☒ Nulo ☐ Positivo
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	Ninguno.	



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: 1277528282314189691475



Comunidad
de Madrid

Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto
y Atención al Ciudadano
VICEPRESIDENCIA.CONSEJERIA DE DEPORTES,
TRANSPARENCIA Y PORTAVOCIA DEL GOBIERNO

OTRAS
CONSIDERACIONES

Ninguna



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv
mediante el siguiente código seguro de verificación: **1277328282314189691475**



**Comunidad
de Madrid**

Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto
y Atención al Ciudadano
VICEPRESIDENCIA.CONSEJERIA DE DEPORTES,
TRANSPARENCIA Y PORTAVOCIA DEL GOBIERNO

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1) Motivación

2) Objetivos

3) Alternativas

III. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1) Contenido

2) Análisis jurídico

3) Descripción de la tramitación

IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1) Consideraciones Generales

2) Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

3) Impacto económico y presupuestario

4) Impacto por razón de género

5) Impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia

6) Impacto sobre la competencia

7) Impacto sobre la unidad de mercado

8) Otros impactos



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv
mediante el siguiente código seguro de verificación: **1277528282314189691475**

I. INTRODUCCIÓN

La presente memoria se ha elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. De acuerdo con lo previsto en dicho Real Decreto, la memoria agrupa la información contenida en el índice, abordando la necesidad y oportunidad de la norma, un análisis jurídico y descripción de la tramitación y una valoración de impacto desde diversos ámbitos.

II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1) Motivación.

La presente reforma se justifica por la exigencia de adoptar una serie de medidas en materia de regeneración democrática. Se hace preciso acercar los representantes políticos a los ciudadanos y eliminar ciertas prerrogativas de los cargos públicos que, aun adecuadas a la legalidad, son percibidas como un privilegio.

Así, el estatuto jurídico de los responsables políticos incluye un régimen de aforamientos que afectan, ciertamente, al principio de igualdad procesal de todos los ciudadanos y que tiende a ser percibido por la sociedad como un privilegio que aquéllos utilizan para conseguir un mejor trato por las autoridades judiciales que el que obtiene el resto de los ciudadanos.

2) Objetivos.

Como respuesta a esa exigencia, y con pleno respeto a la Constitución Española, a través del presente anteproyecto de ley se introducen las modificaciones necesarias en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid para que el conocimiento de las causas penales que se sigan contra un Diputado de la Asamblea de Madrid o un miembro del Consejo de Gobierno de la Comunidad deje de atribuirse, según los casos, al Tribunal Superior de Justicia o al Tribunal Supremo y pase a conocer de las mismas en primera instancia el Juzgado o Tribunal que ordinariamente corresponda.



El aforamiento ha sido reiteradamente avalado por parte del Tribunal Constitucional como un instrumento para preservar la independencia y evitar potenciales presiones externas frente a determinados cargos políticos o institucionales. No obstante, dicha prerrogativa debe tener un carácter excepcional, por lo que supone de alteración de las reglas generales de atribución de competencia a los órganos judiciales. En caso contrario, puede ser vista como un privilegio y como una muestra de desconfianza hacia la imparcialidad del juez ordinario predeterminado por la ley. Igualmente, conviene recordar que para el propio encausado el aforamiento implica una restricción del régimen de recursos de las resoluciones judiciales. Son estas razones las que, en línea con lo que ocurre en la mayoría de países de nuestro entorno, llevan a suprimir los aforamientos de los representantes políticos en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Se entiende que la adopción de esta medida supondrá una mejora de los mecanismos democráticos y de buen gobierno en la Comunidad de Madrid.

3) Alternativas.

El objeto de la propuesta exige la modificación del Estatuto de Autonomía, que necesariamente debe llevarse a cabo por el procedimiento previsto en su artículo 64, sin que exista otra alternativa regulatoria posible.

III. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1) Contenido.

Por lo que se refiere al contenido, mediante el presente anteproyecto se modifica el Estatuto de Autonomía en los siguientes artículos: el apartado 6 del artículo 11 y el artículo 25.

Se exponen a continuación los principales cambios:

El actual apartado 6 del artículo 11 señala que “Durante su mandato los miembros de la Asamblea no podrán ser detenidos ni retenidos por actos delictivos cometidos en el territorio de la Comunidad, sino en caso de flagrante delito,



correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Fuera de dicho territorio, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo".

La modificación que se propone articular con el fin de suprimir este aforamiento, deja la decisión de inculpación de los miembros de la Asamblea al Juez que corresponda según las normas generales de determinación de la competencia.

Con idéntica finalidad y en el mismo sentido se modifica el artículo 25 que regula la responsabilidad penal del Presidente de Gobierno, Vicepresidentes y de los Consejeros.

En cuanto a su estructura consta de una exposición de motivos y un artículo único, y una disposición final única.

2) Análisis jurídico.

En virtud del artículo 147 de la Constitución Española el Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, estando subordinado directa e inmediatamente a aquella. Es aprobado por el legislador estatal como ley orgánica, tal y como señala el artículo 81.1 de la Constitución, y por tanto reconocidos y amparados como parte integrante de su propio ordenamiento.

En el momento de proceder a su reforma se hace necesario un doble acuerdo del legislador estatal y del autonómico, exigiéndose asimismo ley orgánica.

Al igual que el resto de las Comunidades Autónomas, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, ha regulado su reforma en el artículo 64 en los siguientes términos:

1. La iniciativa de la reforma corresponderá al Gobierno o a la Asamblea de Madrid, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o de dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid.



La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación de la Asamblea por mayoría de dos tercios y la aprobación de las Cortes Generales mediante ley orgánica.

2. Si la propuesta de reforma no es aprobada por la Asamblea, o por las Cortes Generales, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación de la Asamblea hasta que haya transcurrido un año.

En el presente caso, la iniciativa de la reforma del Estatuto parte del Gobierno de la Comunidad.

El Estatuto de Autonomía ya se ha modificado anteriormente. La primera modificación se realizó por Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, con la finalidad de hacer coincidir las elecciones autonómicas con los comicios municipales. La segunda reforma se llevó a cabo por Ley Orgánica 10/1994, de 24 marzo, para incorporar al Estatuto de Autonomía las competencias que le habían sido transferidas, con anterioridad, por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. La última y de mayor calado tanto en el ámbito institucional, como en el competencial fue la realizada por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio. Además, se han llevado a cabo otras tres reformas, por ley ordinaria, en materia de cesión de tributos del Estado a la Comunidad.

A través de la presente iniciativa, se pretende modificar los artículos 11.6 y 25 del estatuto de Autonomía, en los términos previstos en la presente memoria.

Este anteproyecto de ley no se incluye en el Plan Anual Normativo 2019, por tratarse de una iniciativa del actual Gobierno constituido en el mes de agosto. Por haberse iniciado la tramitación del anteproyecto en 2019, tampoco se ha incluido en el Plan Anual Normativo de 2020.



3) Descripción de la tramitación.

Con las especialidades previstas en el apartado anterior, la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, regula en su artículo 22 la iniciativa legislativa del Gobierno.

En este sentido, la tramitación del anteproyecto de ley, hasta la fecha, ha sido la siguiente:

- 1- Con carácter previo a la elaboración del texto, se sustanció una consulta pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se publicó a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, al objeto de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de, los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. El plazo de alegaciones o propuestas concedido fue desde el 9 de octubre hasta el 23 de octubre de 2019.

El proyecto ha sido valorado por tres votantes, otorgando una puntuación media de tres puntos sobre cinco, sin que ninguno de ellos haya dejado comentario alguno en el Portal de participación.

Así mismo, con fecha 23 de octubre de 2019 tuvo entrada en el registro electrónico de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano escrito presentado por J.M.B.P. con el formulario propio del trámite de audiencia pública, en el que se realiza un repaso histórico de los fueros especiales y se cuestiona la bondad de la reforma que se pretende llevar a cabo desde diferentes perspectivas, tanto jurídicas como sociales.



Finaliza el documento con una serie de conclusiones que se podrían sintetizar en:

- La iniciativa normativa es posible.
- Suprimir fueros especiales puede llevar a favorecer denuncias insidiosas que puedan perturbar la toma de decisiones de los representantes públicos.
- La supresión de fueros especiales debe de ir acompañada de una reforma de la acción popular, de una regulación del estatuto profesional del periodismo y de una reforma de la legislación procesal para evitar el abuso de derecho en el ejercicio de acciones judiciales.
- La iniciativa debería contemplar en su caso a la totalidad de cargos que actualmente están sujetos a fuero especial en la Comunidad de Madrid.
- La memoria debería de ir acompañada de datos acerca de la situación que es objeto de la iniciativa legislativa.

Al respecto procede manifestar que el objetivo de la iniciativa es acercar la figura de los representantes públicos a los ciudadanos, estableciendo estándares de protección jurídica comunes, sin que ello se entienda como un menoscabo de las garantías con las que desempeñan sus funciones o una invitación a levantar falsas denuncias frente a ellos, sino de mostrar que ante situaciones jurídicas equivalentes el ordenamiento ofrece respuestas análogas.

Propone el ciudadano la reforma jurídica de una serie de cuestiones que no se pueden acometer desde esta iniciativa normativa, ya que lo que se pretende modificar es el Estatuto de Autonomía en el ámbito de los aforamientos propios de miembros de la Asamblea y del Consejo de Gobierno, sin que el propio Estatuto regule las otras pretensiones ciudadanas. De hecho cuestiones como la regulación de la acción popular, del estatuto profesional del periodismo o de la legislación procesal exceden del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid.



Respecto a que la iniciativa debería de extenderse a la totalidad de cargos que están sujetos a fuero especial en la Comunidad de Madrid, entre los que el ciudadano señala a jueces y magistrados de la Carrera Judicial y miembros de la Carrera Fiscal, señalar, como se ha expuesto anteriormente y sin entrar a valorar el fondo, que esos otros fueros especiales no se regulan por el Estatuto de Autonomía y no cabe competencia regional, por lo que no es posible su modificación a través la presente iniciativa.

En cuanto a la necesidad que la Memoria de análisis debe de ir acompañada de datos reales de la situación objeto de la iniciativa, señalar que de acuerdo con el barómetro de septiembre de 2019 que realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas, el 77% de los españoles califica la situación política como mala o muy mala, en tanto que el 21, 7% identifica a los políticos y la política como el principal problema que existe en España. En este escenario se entiende que medidas como la que se propone, que sitúa a determinados cargos públicos en situación de igualdad con el resto de ciudadanos a la hora de presentarse ante la Administración de Justicia, pueden ayudar a poner en valor su papel y generar confianza en la ciudadanía.

- 2- Elaboración del anteproyecto de ley por la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, al que se acompaña de una memoria de análisis de impacto normativo, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- 3- En aplicación del artículo 26.4 de la Ley 50/1997, se elevó la iniciativa al Consejo de Gobierno, para que, previo sometimiento a la Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos, decidiera sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre los análisis de impactos, las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos. En este sentido, en la sesión celebrada el 19 de noviembre de 2019 se autorizó a la



Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno a continuar la tramitación de la presente iniciativa.

- 4- De conformidad con lo dispuesto en los apartados 9, 10 y 11 del 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, se procederá a solicitar el informe de coordinación y calidad normativa de la Oficina de Calidad Normativa, a la remisión del proyecto a las secretarías generales técnicas, a la solicitud de los informes de impactos sociales a la consejería competente en materia de servicios sociales, así como al sometimiento al trámite de audiencia e información pública de la iniciativa normativa de referencia.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1) Consideraciones Generales.

Como se ha indicado el anteproyecto de ley se formula dentro del respeto al ordenamiento jurídico y al artículo 64 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

2) Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a la normativa afectada por este anteproyecto de ley, se puede indicar:

- a) Normativa estatal.

Se va a modificar la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en varios de sus artículos: art.11.6, y art. 25.

El aforamiento ha sido reiteradamente avalado por parte del Tribunal Constitucional como un instrumento para preservar la independencia y evitar potenciales presiones externas frente a determinados cargos políticos o institucionales.



No obstante, dicha prerrogativa debe tener un carácter excepcional, por lo que la medida propuesta se ajusta plenamente al Ordenamiento Jurídico vigente.

b) Normativa autonómica.

Por lo que se refiere a la normativa autonómica afectada, se entiende que, al tener la norma que se pretende aprobar rango de Ley Orgánica Estatal, si bien sus efectos se despliegan en el ámbito de la Comunidad de Madrid, no se recoge normativa autonómica afectada por la medida.

De esta forma, la medida propuesta tiene pleno encaje en el Ordenamiento jurídico vigente con arreglo a la distribución de competencias constitucionalmente establecidas.

3) Impacto económico y presupuestario.

Con la aprobación del presente anteproyecto, no se prevé un incremento del gasto público.

4) Impacto por razón de género.

Se recabará el correspondiente informe sin que se prevea desde este centro directivo que la aprobación del anteproyecto de ley que se propone vaya a tener impacto por razón de género.

5) Impacto en la infancia, en la adolescencia y en la familia.

Igualmente se recabarán los correspondientes informes, sin que se prevea que la aprobación del anteproyecto de ley que se propone tenga impacto en la infancia, en la adolescencia o en la familia.

6) Impacto sobre la competencia.

La aprobación del anteproyecto de ley que se propone no tiene impacto sobre la competencia.

7) Impacto sobre la unidad de mercado.





**Comunidad
de Madrid**

Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto
y Atención al Ciudadano
VICEPRESIDENCIA, CONSEJERÍA DE DEPORTES,
TRANSPARENCIA Y PORTAVOCÍA DEL GOBIERNO

La aprobación del anteproyecto de ley que se propone no tiene impacto sobre la unidad de mercado.

8) Otros impactos.

No se prevén impactos distintos a los señalados anteriormente.

La Directora General de Transparencia,
Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano,



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv
mediante el siguiente código seguro de verificación: **1277528282314189691475**