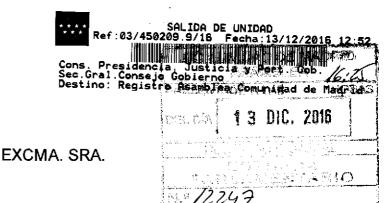


SECCIÓN DE REGISTRO GENERAL E INFORMACIÓN			
Ref.ª Expe.	N.º Expe.	Año	N.º Reg.Entra.
PL	/2	16	12247



El Consejo de Gobierno, en su reunión de 13 de diciembre de 2016 adoptó, entre otros, el acuerdo cuyo tenor literal es el siguiente: "Acuerdo por el que se aprueba el Proyecto de Ley la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid.". A cuyo efecto se remite la siguiente documentación:

- Certificación del Acuerdo de 13 de diciembre de 2016 acompañado del Proyecto de Ley de referencia.
- Memoria del análisis de impacto normativo.
- Informes de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de fecha 17 de mayo de 2016 y de 23 de septiembre de 2016.
- Informes de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de fecha 3 de junio de 2016 y de 29 de septiembre de 2016.
- Informes de Contestación a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de fecha 7 de junio de 2016 y de 5 de octubre de 2016.
- Informe de la Secretaría General Técnica de Políticas Sociales y Familia.

Lo que traslado a V.E. a los efectos parlamentarios procedentes, solicitando su incorporación a los asuntos de inclusión urgente de los que tratará la Mesa de la Asamblea en su próxima reunión.

Madrid, 13 de diciembre de 2016

EL SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO DE GOBIERNO

Manuel Quintanar Diez



MANUEL QUINTANAR DÍEZ, SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO DE GOBIERNO.

CERTIFICA:

Que el Consejo de Gobierno, en su sesión de trece de diciembre de dos mil dieciséis, a propuesta del Consejero de Políticas Sociales y Familia y según se desprende del Acta correspondiente a la misma adoptó entre otros el Acuerdo cuyo tenor literal es el siguiente:

- Primero.- Aprobar el proyecto de Ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid.
- Segundo.- Ordenar su remisión a la Asamblea de Madrid, acompañado de los antecedentes, memorias e informes correspondientes.

Lo que se certifica a los efectos oportunos, en Madrid a trece de diciembre de dos mil dieciséis.



ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE LA IGUALDAD DE TRATO Y LA PROTECCIÓN CONTRA LAS ACCIONES DE INCITACIÓN AL ODIO, LA DISCRIMINACIÓN Y LA INTOLERANCIA EN LA COMUNIDAD DE MADRID

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Tratado de la Unión Europea establece en su artículo 2 la no discriminación como uno de los valores comunes de la Unión y la lucha contra la discriminación como uno de los objetivos de la misma.

En desarrollo de lo dispuesto en este Tratado, la Unión Europea ha aprobado las siguientes directivas para la protección frente a la discriminación: la Directiva 2000/43, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, la Directiva 2000/78, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, la Directiva 2002/73, de reforma de la Directiva 76/207, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo, y la Directiva 2004/113, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

En cuanto al ordenamiento jurídico español, hay que tener en cuenta que el artículo 14 de la Constitución Española reconoce el derecho a la igualdad y a la no discriminación, citando como motivos rechazables el nacimiento, la raza, el sexo, la religión u opinión, y prohibiendo la discriminación por cualquier otra circunstancia personal o social.

El apartado segundo del artículo 9 de la Constitución Española establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y remover los obstáculos para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva.

La Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su artículo 7.4 señala que "corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

De acuerdo con lo previsto en este artículo y en ejercicio de las competencias que la Comunidad de Madrid tiene atribuidas en virtud de lo dispuesto en los artículos 26.1.20, 26.1.22, 26.1.23, 27.2, 27.4, 27.6, 27.11, 28.1,1, 28.1.2, 28.1.4, 28.1.12, y 29 de su Estatuto de Autonomía, se ha elaborado la presente Ley, que tiene por objeto establecer un marco normativo adecuado para garantizar el derecho de toda persona en la Comunidad de Madrid a la igualdad de trato y a la protección contra acciones que inciten al odio, la discriminación y la intolerancia.

Esta Ley se asienta en el principio de no discriminación recogido en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el Protocolo número 12 a la Convención Europea de Derechos Humanos, que establece que la igualdad y la no discriminación constituyen un derecho.

La Ley también surge de la necesidad de regular la protección contra las acciones que inciten al odio, tal como han sido definidos por el Comité de Ministros de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en 2003, como "toda infracción penal, incluidas las infracciones contra las personas y la propiedad, cuando la víctima, el lugar o el objeto de la infracción son seleccionados a causa de su conexión, relación, afiliación, apoyo

o pertenencia real o supuesta a un grupo que pueda estar basado en la "raza", origen nacional o étnico, el idioma, el color, la religión, la edad, la disfunción física o mental, la orientación sexual u otros factores similares, ya sean reales o supuestos".

Es evidente que la sociedad madrileña ha alcanzado un elevado nivel de desarrollo en muy distintos ámbitos y que el momento actual requiere contar con una norma que consolide legislativamente el derecho a la igualdad de trato y el respeto a la dignidad de la persona como un valor superior del ordenamiento jurídico, al mismo tiempo que garantice, con medidas efectivas, su protección frente a comportamientos discriminatorios.

Una sociedad pluralista y democrática debe respetar la observancia de los principios de dignidad de la persona, la igualdad de trato y los derechos humanos junto al derecho a la identidad cultural, lingüística, religiosa, sexual de toda persona, que pertenezca o no a una minoría, y crear las condiciones que le permitan expresar, preservar y desarrollar su identidad; subrayando el papel fundamental de la educación en el fomento del respeto a los derechos humanos, de la igualdad, de la no discriminación y de la tolerancia.

Con esta Ley la Comunidad de Madrid expresa su firme compromiso para fomentar y estimular la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y en especial de la igualdad de trato y el respeto de la dignidad de las personas, de todos los individuos y grupos, mediante la protección contra cualquier forma de discriminación, acto de intolerancia y acción que incite al odio, sin distinción alguna por razón de nacimiento, origen racial, social o étnico, sexo, religión, convicción u opinión política o de cualquier otra naturaleza, cultural, idioma, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, enfermedad, condición de migrante, refugiado o desplazado, característica genética, situación económica o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

La Comunidad de Madrid, a través de la regulación contenida en la Ley, reconoce que los defensores de los derechos humanos desempeñan un papel importante en promoverlos y en su protección y destaca que el respeto y el apoyo a sus actividades es fundamental para el disfrute general de los mismos y en atención a éstos y a sus entidades, que a su vez, debido a su labor de apoyo a las víctimas, también sufren discriminación, intolerancia y acciones que inciten al odio, se adoptaran las medidas de protección recomendadas por las instituciones internacionales.

La Ley tiene un carácter integral, al establecer no sólo garantías en cuanto a la lucha contra las acciones que inciten al odio, discriminación o intolerancia, sino también en cuanto a las medidas que contempla para la protección de las víctimas.

En cuanto a la protección de las víctimas, la Ley combina el enfoque preventivo con el enfoque reparador. Se extiende la protección frente a la discriminación por cualquier motivo y en todos los ámbitos.

La Ley prevé su aplicación en los ámbitos de la educación, la sanidad, los servicios sociales, el empleo, el acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda, el deporte, la cultura, el acceso a espacios públicos, la participación en organizaciones de interés social o económico, los medios de comunicación, sin olvidar la importancia que tienen fenómenos como internet o las redes sociales.

El Título Preliminar de la Ley alude en su Capítulo I a su objeto, sus principios y al ámbito de aplicación, tanto en cuanto a las personas a las que es de aplicación, ya sean físicas o jurídicas, como respecto de los ámbitos de actuación, siempre dentro de las competencias de la Comunidad de Madrid. El Capítulo II del citado Título Preliminar contiene las

definiciones a efectos de la ley de la igualdad de trato y el respeto a la dignidad de la persona, la discriminación y sus tipos, el acoso discriminatorio, los actos de intolerancia, o la protección de las víctimas.

En el Título I se garantiza el ejercicio del derecho a la igualdad en distintos ámbitos de la vida.

En el Título II, Capítulo I, se concretan medidas para garantizar el derecho a la igualdad, mediante la actuación administrativa, en los negocios jurídicos, o a través de la comunicación al Ministerio Fiscal.

El Capítulo II del Título II establece medidas para la promoción de la igualdad de trato y respeto a la dignidad de la persona, la puesta en funcionamiento de un Observatorio especializado para estos asuntos, la incidencia de la igualdad de trato en las convocatorias de subvenciones públicas y los contratos públicos, y la formación de los empleados públicos.

El Título III está dedicado al apoyo a las víctimas, a través de la elaboración de un Protocolo de atención, medidas específicas de apoyo, como es la personación en procesos judiciales instados por acciones de incitación al odio, en calidad de parte perjudicada civilmente.

El Título IV establece el régimen sancionador administrativo en materia de igualdad de trato, con la regulación de las infracciones y las sanciones.

La Ley tiene una disposición adicional, que habilita al Gobierno de la Comunidad de Madrid para revisar y actualizar las cuantías de las sanciones previstas. También tiene una disposición transitoria, relativa al funcionamiento del Observatorio de la Comunidad de Madrid contra el racismo y la intolerancia, mientras no se desarrollen reglamentariamente las funciones del nuevo Observatorio de la Comunidad de Madrid para la igualdad de trato y la protección de la dignidad de la persona, contras las acciones que inciten al odio, la discriminación y la intolerancia. El texto concluye con dos disposiciones finales, una sobre la habilitación para el desarrollo reglamentario, y otra sobre su entrada en vigor.

TÍTULO PRELIMINAR Disposiciones Generales

Capítulo I Objeto, principios y ámbito de aplicación

Artículo 1. Objeto de la ley.

La ley tiene por objeto establecer en el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, tanto cuando dichas competencias sean exclusivas como cuando sean de desarrollo legislativo, reglamentarias o de ejecución, los principios y regular las medidas y el procedimiento para garantizar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Constitución española, el derecho a la igualdad de trato, el respeto de la dignidad de las personas y la protección contra cualquier forma de discriminación, acto de intolerancia y conducta que pueda incitar al odio en la Comunidad de Madrid.

Artículo 2. Principios.

1. Son principios inspiradores de la ley los siguientes:

- a) El principio de igualdad ante la ley, según el cual, las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a protección contra toda forma de discriminación e intolerancia en cualquier ámbito de la vida pública o privada. Las personas tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección, en condiciones de igualdad, de los derechos fundamentales y libertades públicas recogidos en el ordenamiento jurídico vigente, tanto a nivel individual como colectivo.
- b) El principio de no discriminación, que implica que nadie podrá ser discriminado, ni sufrir actos de intolerancia, o acciones que inciten al odio, por razón de nacimiento, de origen racial, social o étnico, de sexo, de religión, convicción u opinión política o de cualquier otra naturaleza, por razón cultural, de idioma, de edad, de discapacidad, de orientación o identidad sexual, por enfermedad, por su condición de migrante, refugiado o desplazado, por característica genética, por situación económica o por cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- 2. Podrán establecerse diferencias de trato cuando así venga autorizado por norma con rango de ley, o cuando resulten de decisiones generales de las Administraciones Públicas destinadas a proteger a los grupos de población necesitados de acciones específicas para mejorar sus condiciones de vida o favorecer su inclusión social, incorporación al trabajo o a distintos bienes y servicios esenciales.

Artículo 3. Ámbito de aplicación.

- 1. La ley es de aplicación, dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid a las personas físicas y jurídicas, ya sean públicas o privadas, que se encuentren o actúen en su territorio, cualquiera que fuese su nacionalidad, domicilio o residencia, en los términos y con el alcance que se contemplan en la ley, salvo lo que se disponga en la normativa en materia de extranjería o en los tratados internacionales y en las demás que resulte de aplicación.
- 2. Lo dispuesto en la ley se aplicará en los siguientes ámbitos:
- a) Educación.
- b) Sanidad.
- c) Servicios sociales.
- d) Empleo.
- e) Acceso a bienes y servicios.
- f) Actividades culturales y deportivas
- g) Acceso a espacios públicos.
- h) Participación en organizaciones de interés social o económico.
- i) Medios de comunicación, internet, redes sociales, y publicidad.

CAPITULO II Definiciones

Artículo 4. El derecho a la igualdad de trato y al respeto a la dignidad de la persona.

- 1. El derecho a la igualdad de trato y al respeto a la dignidad de la persona a los efectos de la ley implica la ausencia de toda discriminación por razón de las causas previstas en el artículo segundo.
- 2. Queda prohibida toda disposición, conducta, acto o práctica que atente contra este derecho. Se considera vulneración del mismo la discriminación, directa o indirecta, por asociación o múltiple, el acoso, la inducción, la orden o instrucción de discriminar, las represalias u otros actos de intolerancia que conlleven el incumplimiento de las medidas derivadas de obligaciones normativas o convencionales.

Artículo 5. Discriminación.

- 1. Discriminación a los efectos de esta Ley es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos fundamentales o libertades públicas.
- 2. La discriminación podrá ser:
- a) Directa, que es la situación en que se encuentra una persona o grupo en que se integra que sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otras en situación análoga o, al vulnerarse los principios rectores recogidos en el artículo 2 de esta ley.
- b) Indirecta, que se produce cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros ocasiona o puede ocasionar a una o varias personas una desventaja particular con respecto a otras, al vulnerarse los principios rectores recogidos en el artículo 2 de esta ley.
- c) Por asociación, cuando una persona o grupo en que se integra, debido a su relación con otra, ya sea real o supuesta, es objeto de un trato discriminatorio, vulnerando los principios rectores recogidos en el artículo 2 de esta ley.
- d) Múltiple, que se da cuando concurren diversas causas de las previstas en esta Ley, generando una forma específica de discriminación.

Articulo 6. Acoso discriminatorio.

Constituye acoso, a los efectos de la ley, cualquier conducta realizada en función de alguna de las causas de discriminación previstas en la ley, con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de una persona o grupo en que se integra y de crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

Artículo 7. Inducción, orden o instrucción de discriminar.

Es discriminatoria, a los efectos de la ley, toda inducción, orden o instrucción de discriminar por cualquiera de las causas establecidas en esta Ley.

Artículo 8. Actos de Intolerancia.

Se consideran actos de intolerancia, a los efectos de la ley, los hechos o manifestaciones que expresan falta de respeto, rechazo o desprecio por la dignidad de las personas, sus culturas, sus formas de expresión, sus características, convicciones u opiniones, y sus maneras distintas de manifestar la condición humana.

Artículo 9. Discurso de odio.

A los efectos de esta ley, el discurso de odio es toda forma de expresión que propague, incite, promueva o justifique el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras formas de odio basadas en la intolerancia, incluida la intolerancia contra las minorías, personas de origen inmigrante, con discapacidad, intolerancia religiosa, por edad, condición de pobreza, orientación e identidad sexual o hacia personas con cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Artículo 10. Represalias.

Represalia, a los efectos de la ley, es cualquier trato adverso o consecuencia negativa que pueda sufrir una persona o grupo en que se integra por intervenir, participar o colaborar en un procedimiento administrativo o proceso judicial destinado a impedir o hacer cesar una situación discriminatoria, o por haber presentado una queja, reclamación, denuncia, demanda o recurso de cualquier tipo con el mismo objeto.

Artículo 11. Víctimas.

Se consideran víctimas, a los efectos de la ley, las personas físicas que hayan sufrido un daño o perjuicio sobre su propia persona o patrimonio, en especial lesiones físicas o psíquicas, daños emocionales o perjuicios económicos directamente causados por la comisión de acciones que inciten al odio, de conductas de discriminación o de otros actos de intolerancia.

TITULO I El derecho a la igualdad de trato en determinados ámbitos

Artículo 12. Educación.

- 1. La Administración educativa de la Comunidad de Madrid garantizará la ausencia de cualquier forma de discriminación, acto de intolerancia y acciones que puedan incitar al odio por alguna de las causas previstas en la ley, y en todo caso, en los criterios sobre admisión en los centros educativos sostenidos con fondos públicos, con independencia de la titularidad de los centros que los imparten.
- 2. La Administración educativa de la Comunidad de Madrid mantendrá la debida atención al alumnado que, por razón de alguna de las causas expresadas en esta ley o por encontrarse en situación desfavorable debido a discapacidad, razones socioeconómicas, culturales, incorporación tardía al sistema educativo español o de otra índole, presenten necesidades específicas de apoyo educativo o porcentajes más elevados de absentismo o abandono escolar.
- 3. La Comunidad de Madrid adoptará, en el ámbito de sus competencias, las medidas necesarias para evitar contenidos educativos que impliquen discriminación, acto de intolerancia y acciones que puedan incitar al odio por cualquiera de las causas que se mencionan en el artículo segundo.
- 4. En el contenido de la formación del profesorado, se incluirá formación específica en materia de atención educativa a la diversidad y a la igualdad de trato.
- 5. La Comunidad de Madrid impulsará la educación en el fomento del respeto a los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación y la tolerancia.

Artículo 13, Sanidad.

- 1. La Administración sanitaria de la Comunidad de Madrid, en el ejercicio de sus competencias en el marco de la legislación básica del Estado, garantizará la ausencia de cualquier forma de discriminación, acto de intolerancia o acciones que puedan incitar al odio, por alguna de las causas previstas en la ley, en el acceso a los servicios y en las prestaciones sanitarias.
- 2. La Administración pública sanitaria de la Comunidad de Madrid, en el ejercicio de sus competencias en el marco de la legislación básica del Estado, llevará a cabo acciones para la igualdad de trato y la prevención de la discriminación, que podrán consistir en el desarrollo de planes y programas de adecuación sanitarias.
- 3. La Administración pública sanitaria de la Comunidad de Madrid, en el ejercicio de sus competencias en el marco de la legislación básica del Estado, garantizará la no exclusión de ninguna persona de la asistencia sanitaria en los términos previstos en la normativa sanitaria, y promoverá acciones específicas para los grupos con necesidades sanitarias específicas, con el fin de asegurar el efectivo derecho de acceso a los servicios sanitarios. La aplicación a los extranjeros de lo dispuesto en este apartado se aplicará de conformidad con lo previsto en la normativa estatal.

Artículo 14. Servicios sociales.

La Comunidad de Madrid, dentro de sus competencias, garantizará que en la prestación de los diferentes servicios sociales no se produzcan situaciones discriminatorias, actos de intolerancia o acciones que puedan incitar al odio por alguna de las causas previstas en la ley.

Artículo 15. Empleo.

- 1. No podrán establecerse limitaciones o exclusiones por razón de las causas previstas en la ley para el acceso al empleo por cuenta ajena, incluidos los criterios de selección, en la formación para el empleo, en la promoción profesional, en la retribución, en la jornada y demás condiciones de trabajo.
- 2. No constituirá discriminación en el acceso al empleo, una diferencia de trato basada en una característica relacionada con una causa de discriminación cuando, debido a la naturaleza de las actividades profesionales concretas o al contexto en el que se lleven a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado.
- 3. La aplicación de lo dispuesto en los dos apartados anteriores en el ámbito del empleo de la Administración pública se realizará sin perjuicio de lo establecido en la normativa estatal.
- 4. Los servicios públicos de empleo de la Comunidad de Madrid, sus entidades colaboradoras y las agencias de colocación autorizadas deberán velar específicamente por el respeto del derecho a la igualdad de trato en el acceso al empleo.

No podrán establecerse limitaciones o exclusiones por las causas previstas en la ley en el acceso al ejercicio y en el desarrollo de una actividad por cuenta propia, en el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid de ejecución de la legislación del Estado.

Artículo 17. Acceso a bienes y servicios.

- 1. En el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, las Administraciones públicas, entidades, empresas o particulares que, en el marco de una actividad comercial o profesional que se desarrolle en el interior del territorio de dicha Comunidad, ofrezcan bienes y servicios, ya sean financieros, de transporte, ocio o similares, no podrán discriminar en el acceso a los mismos.
- 2. La Comunidad de Madrid, dentro de su ámbito competencial, garantizará en el acceso a la vivienda el derecho a la igualdad de trato y adoptará medidas para prevenir la discriminación por cualquiera de las causas previstas en la ley.
- 3. La Comunidad de Madrid, dentro de su ámbito competencial, garantizará que los prestadores de servicios de venta, arrendamiento o intermediación inmobiliaria respeten en sus operaciones comerciales el derecho a la igualdad de trato.

Artículo 18. Actividades culturales y deportivas.

En el desarrollo de cualquier actividad cultural o deportiva se respetarán el derecho a la igualdad de trato y el respeto a la dignidad de la persona, evitando toda forma de discriminación, acto de intolerancia o acción que incite al odio.

Artículo 19. Acceso a espacios públicos.

- 1. La admisión en espacios abiertos al público y espectáculos públicos garantizará la ausencia de cualquier forma de discriminación, actos de intolerancia o acciones que puedan incitar al odio por razón de las causas previstas en la ley.
- 2. Los titulares de establecimientos y locales abiertos al público o los organizadores de espectáculos públicos darán a conocer en un espacio visible los criterios que resulten del ejercicio del derecho de admisión, y que previamente comunicarán a las Administraciones Públicas competentes para que, en su caso, los autoricen, si así lo dispone la normativa vigente.

Artículo 20. Participación en organizaciones de interés social o económico.

Las organizaciones y asociaciones de interés social o económico cuyos miembros ejerzan una profesión concreta o que se constituyan para la defensa de intereses específicos en el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, estarán obligadas a respetar el derecho a la igualdad de trato por las causas descritas en la ley, no pudiendo establecer en su normativa interna ni en sus actuaciones discriminación en el ingreso de sus miembros, en la toma de decisiones de la organización que deberán tomarse en condiciones de igualdad de todos sus miembros, así como en sus relaciones con terceros, salvo en aquellos supuestos derivados de la normativa sectorial específica.

Artículo 21. Medios de comunicación, internet, redes sociales, y publicidad.

- 1. Los medios de comunicación, internet y las redes sociales respetarán el derecho a la igualdad de trato, evitando toda forma de discriminación, actos de intolerancia o acciones que puedan incitar al odio en el tratamiento de la información y en sus contenidos.
- 2. La publicidad comercial o institucional no podrá contener elementos de discriminación o de acciones que inciten al odio por alguna de las causas previstas en la ley.

TÍTULO II

Garantías del derecho a la igualdad de trato y protección de las víctimas de acciones que puedan incitar al odio, conductas de discriminación y actos de intolerancia

CAPÍTULO I

Medidas para garantizar el derecho a la igualdad de trato y el respeto a la dignidad de la persona

Artículo 22. Actuación administrativa.

Cuando la Comunidad de Madrid, dentro del ámbito de sus competencias, tenga conocimiento de un supuesto de discriminación, actos de intolerancia o de acciones que puedan incitar al odio por razón de las causas previstas en la ley, deberá incoar el correspondiente procedimiento sancionador, en el que se podrán acordar las medidas necesarias para investigar las circunstancias del caso y adoptar las medidas oportunas y proporcionadas para su eliminación o, en caso de no serlo, comunicar estos hechos de forma inmediata a la Administración competente, de acuerdo con lo establecido en las leyes.

Artículo 23. Negocios jurídicos.

Cuando la Comunidad de Madrid tenga conocimiento de la existencia de disposiciones, actos o cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación, actos de intolerancia o que puedan incitar al odio por vulnerar los principios rectores recogidos en el artículo 2 de esta Ley, en ámbitos competenciales de la Comunidad de Madrid, deberá llevar a cabo las actuaciones necesarias para declarar su nulidad y exigir ante la autoridad competente la responsabilidad que pudiera derivarse. Cuando dichas disposiciones, actos o clausulas afecten a materias sobre las que la Comunidad de Madrid no ostente competencias, se dará traslado a la Administración competente para que, en su caso, se puedan deducir las responsabilidades a que haya lugar en aplicación de la legislación vigente.

Artículo 24. Comunicación al Ministerio Fiscal.

La Comunidad de Madrid deberá dar traslado al Ministerio Fiscal de cualquier hecho o actuación que implique discriminación, actos de intolerancia o que pueda incitar al odio por razón de las causas previstas en la ley del que pueda derivarse responsabilidad penal.

CAPÍTULO II

Promoción del derecho a la igualdad de trato y respeto a la dignidad de la persona

Artículo 25. Medidas de promoción de la igualdad de trato y respeto a la dignidad de la persona.

- 1. Con el fin de hacer efectivos estos derechos, la Comunidad de Madrid impulsará políticas de fomento de la igualdad de trato y respeto a la dignidad de la persona en las relaciones entre particulares.
- 2. La Comunidad de Madrid llevará a cabo de forma periódica campañas de sensibilización dirigidas a promover en la sociedad madrileña la igualdad de trato, el respeto a la dignidad de la persona, y la protección contra acciones que puedan incitar al odio, actos de intolerancia y discriminación.
- 3. La Comunidad de Madrid fortalecerá las medidas de prevención y fomento de la denuncia de acciones que puedan incitar al odio, evitando cualquier espacio de impunidad, dotando a los poderes públicos y a las organizaciones de la sociedad civil de instrumentos eficaces para intervenir en los distintos ámbitos señalados en la ley.
- 4. La Comunidad de Madrid promoverá la enseñanza de los valores democráticos y de los derechos humanos encaminados a erradicar prejuicios, conocimientos defectuosos que alimenten el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia, así como las conductas de estigmatización, hostilidad, odio, discriminación y violencia, fortaleciendo comportamientos inspirados en el reconocimiento de la dignidad intrínseca de las personas, la igualdad, libertad, solidaridad, justicia, tolerancia, no violencia, pluralismo y convivencia intercultural.
- 5. Las empresas podrán realizar acciones de responsabilidad social destinadas a promover condiciones de igualdad de trato y respeto a la dignidad de la persona, en el seno de las empresas o en su entorno social.

Las empresas podrán hacer uso publicitario de sus acciones de responsabilidad en materia de igualdad de trato y respeto a la dignidad de la persona, de acuerdo con las condiciones establecidas en la legislación general de publicidad.

Artículo 26. Observatorio para la igualdad de trato y la protección de la dignidad de la persona, contra las acciones que inciten al odio, la discriminación y la intolerancia.

- 1. Se crea el Observatorio para la igualdad de trato y la protección de la dignidad de la persona, contra acciones que inciten al odio, la discriminación y la intolerancia, que dependerá de la Consejería competente en materia de políticas sociales.
- 2. El Observatorio proporcionará informaciones objetivas y comparables sobre las conductas y hechos acaecidos en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, que supongan una forma de discriminación o de acciones que inciten al odio por razón de las causas previstas en la ley, con el fin de proponer la adopción de medidas y acciones específicas.
- 3. El Observatorio se configura como un órgano colegiado y su composición y funciones se determinarán mediante decreto.
- 4. El Observatorio asumirá las funciones que tiene atribuidas el Observatorio de la Comunidad de Madrid contra el racismo y la intolerancia, creado mediante Decreto 136/1998, de 16 de julio.

Artículo 27. Subvenciones y contratos públicos.

- 1. La Administración de la Comunidad de Madrid podrá incorporar a las bases reguladoras de las subvenciones públicas la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad de trato y no discriminación de las entidades solicitantes.
- 2. Asimismo, se podrá establecer, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de la Administración de la Comunidad de Madrid, la preferencia en la adjudicación para las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica, desarrollen medidas destinadas a lograr la igualdad de trato y no discriminación.

Artículo 28. Programas de acceso al empleo público y actividades formativas de los empleados públicos.

La Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus respectivas competencias, contemplará en sus actividades formativas el estudio y la aplicación de la igualdad de trato y no discriminación, la prevención de conductas de intolerancia y que inciten al odio, tanto en los programas de las pruebas selectivas de acceso al empleo público como en la formación del personal a su servicio.

TÍTULO III Apoyo a las víctimas

Artículo 29. Protocolo de atención a las víctimas.

- 1. La Consejería competente en materia de políticas sociales deberá aprobar un protocolo específico de atención a las víctimas de acciones que inciten al odio.
- 2. Este protocolo, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima, contemplará una atención especializada y multidisciplinar. Las oficinas judiciales de la Comunidad de Madrid y en especial las oficinas especializadas en delitos de odio prestarán un especial cuidado a las víctimas.

Artículo 30. Medidas específicas de apoyo a las víctimas.

- 1. La Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus competencias, prestará una atención integral real y efectiva a las víctimas de acciones que inciten al odio tipificadas en el artículo 510 del Código Penal.
- 2. Esta atención comprenderá el asesoramiento, la asistencia, en especial la sanitaria, y las medidas sociales tendentes a facilitar su recuperación integral.
- 3. En los casos en que proceda, la Comunidad de Madrid se personará en los procedimientos penales instados por acciones de incitación al odio, en calidad de parte perjudicada civilmente, conforme a lo establecido en el artículo 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- 4. La representación y defensa en juicio corresponderá a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de que las mencionadas funciones de representación y defensa en juicio puedan ser encomendadas, a uno o más abogados colegiados en ejercicio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 551 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Artículo 31. Información y atención a víctimas de agresiones y acciones que inciten al odio.

La Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus competencias, pondrá en marcha un punto de información, que será coordinado por la Oficina de Atención al Ciudadano, para realizar una atención integral y multidisciplinar a las víctimas de agresiones y de conductas que inciten al odio por cualquiera de las causas previstas en la ley, pudiendo establecer convenios o programas con entidades sociales especializadas para la atención a las víctimas.

Artículo 32. Nuevas tecnologías y redes sociales.

En la atención a las víctimas se dará un tratamiento específico cuando las agresiones o acciones que inciten al odio se hayan realizado utilizando las nuevas tecnologías o a través de las redes sociales.

TÍTULO IV

Infracciones y sanciones en materia de igualdad de trato y no discriminación

Artículo 33. Objeto y ámbito de aplicación.

- 1. Este Título tiene por objeto establecer el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de trato y la protección contra cualquier forma de discriminación, actos de intolerancia y acciones que inciten al odio dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid.
- 2. En aquellos ámbitos en los que exista un régimen especial de infracciones y sanciones en materia de igualdad de trato y contra cualquier forma de discriminación, actos de intolerancia y acciones que inciten al odio, aquel resultará de aplicación preferente al previsto en la ley. La aplicación de dicho régimen especial excluye la aplicación de lo previsto en la ley.
- 3. No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, de hecho y de fundamento.
- 4. Tampoco podrá imponerse sanción por actuaciones que vengan autorizadas por norma con rango de ley, o cuando resulten de decisiones generales de las Administraciones Públicas destinadas a proteger a los grupos de población necesitados de acciones específicas para mejorar sus condiciones de vida o favorecer su inclusión social, incorporación al trabajo o a distintos bienes y servicios esenciales
- 5. En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de ilícito penal, la Administración se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento o mientras el Ministerio Fiscal no comunique la improcedencia de iniciar o proseguir actuaciones. De no haberse estimado la existencia de ilícito penal, o en el caso de haberse dictado resolución de otro tipo que ponga fin al procedimiento penal, la Administración continuará el expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados.

Serán responsables de las infracciones administrativas en materia de igualdad de trato y protección de la dignidad de la persona, dentro del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por la realización de las acciones u omisiones tipificadas en la ley.

Artículo 35. Infracciones.

- 1. Las infracciones administrativas se califican como leves, graves y muy graves.
- 2. Tendrán la consideración de infracciones leves las conductas que supongan una vulneración de los principios de igualdad de trato y no discriminación en cualquiera de los ámbitos a que hace referencia el artículo 3 de esta Ley por incurrir en irregularidades formales por la inobservancia de lo establecido en el Título I de esta ley y en su normativa de desarrollo, siempre que no generen o contengan un efecto discriminatorio, que sea constitutivo de una infracción grave o muy grave.
- 3. Son infracciones graves:
- a) Los actos u omisiones que constituyan una discriminación real, directa, indirecta, o por asociación, así como los que constituyan inducción, orden o instrucción de discriminar a una persona, realizar actos de intolerancia y promover discurso de odio, vulnerando los principios de igualdad de trato y no discriminación en cualquiera de los ámbitos a que hace referencia el artículo 3 de esta Ley.
- b) El incumplimiento de un requerimiento administrativo específico, realizado por el órgano administrativo al que corresponda el ejercicio de las competencias afectadas en los distintos ámbitos a los que se refiere el artículo 3 de esta ley, que no constituya una exigencia formal, por el que se solicite el cese o modificación de actos u omisiones que produzcan una vulneración de los principios de igualdad de trato y no discriminación.
- c) Toda conducta de represalia en los términos previstos en el artículo 9 de la ley.
- d) La comisión de una tercera o más infracción leve, siempre que en el plazo del año anterior el presunto infractor hubiera sido ya sancionado por dos infracciones leves mediante resolución administrativa firme.
- 4. Son infracciones muy graves:
- a) La presión grave ejercida sobre la autoridad, agente de la misma, personal funcionario o empleado público, para que éste, en el ejercicio de las potestades administrativas ejecute u omita un acto que produzca una vulneración de los principios de igualdad y no discriminación en cualquiera de los ámbitos previstos en el artículo 3 de esta Ley.
- b) Los actos u omisiones que constituyan discriminación múltiple.
- c) Las conductas de acoso discriminatorio reguladas en el artículo 6.
- d) La comisión de una tercera o más infracción grave, siempre que en el plazo de los dos años anteriores el presunto infractor hubiera sido ya sancionado por dos infracciones graves mediante resolución administrativa firme.

Artículo 36. Sanciones.

1. Las infracciones leves serán sancionadas con multa de hasta 3.000 euros.

- 2. Las infracciones graves serán sancionadas con multa de 3.001 hasta 20.000 euros. Además, podrá imponerse, mediante resolución motivada, como sanción accesoria la prohibición de acceder a cualquier tipo de ayuda pública de la Comunidad de Madrid por un periodo de hasta un año.
- 3. Las infracciones muy graves serán sancionadas con multa de 20.001 hasta 45.000 euros, y además podrá imponerse, mediante resolución motivada, la inhabilitación temporal, por un periodo de hasta dos años, para ser titular, la persona física o jurídica, de centros o servicios dedicados a la prestación de servicios públicos en el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid.
- 4. Por resolución motivada del órgano que resuelva el expediente sancionador, con el consentimiento de la persona sancionada, y siempre que no se trate de infracciones muy graves, se podrá sustituir la sanción económica por la prestación de su cooperación personal no retribuida en actividades de utilidad pública, con interés social y valor educativo, o en labores de reparación de los daños causados o de apoyo o asistencia a las víctimas de los actos de discriminación; por la asistencia a cursos de formación o a sesiones individualizadas, o por cualquier otra medida alternativa que tenga la finalidad de sensibilizar al infractor sobre la igualdad de trato y la no discriminación, y de reparar el daño moral de las víctimas.
- 5. Atendiendo a los criterios de graduación de las sanciones, serán sancionadas:
- a) Las infracciones leves, con multas, en su grado mínimo, de 300 a 1.000 euros; en su grado medio, de 1.001 a 2.000 euros; y en su grado máximo de 2.001 a 3.000 euros.
- b) Las infracciones graves, con multas, en su grado mínimo de 3.001 a 5.000 euros; en su grado medio de 5.001 a 10.000 euros; y en su grado máximo de 10.001 a 20.000 euros.
- c) Las infracciones muy graves, con multas, en su grado mínimo, de 20.001 a 25.000 euros; en su grado medio, de 25.001 a 30.000 euros; y en su grado máximo de 30.001 a 45.000 de euros.

Artículo 37. Graduación de las sanciones.

- 1. La multa y la sanción accesoria, en su caso, impuesta por el órgano administrativo sancionador deberá guardar la debida adecuación y proporcionalidad con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, y el importe de la multa deberá fijarse de modo que al infractor no le resulte más beneficioso su abono que la comisión de la infracción. En todo caso, las sanciones se aplicarán en su grado mínimo, medio o máximo con arreglo a los siguientes criterios:
- a) Naturaleza de los daños causados.
- b) Permanencia de las repercusiones.
- c) Número de personas afectadas.
- d) Intencionalidad del infractor.
- e) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así se haya declarado por resolución firme.

- f) El beneficio económico que se hubiera generado para la persona autora de la infracción.
- g) La condición de autoridad, agente de la misma, personal funcionario o empleado público del infractor.
- 2. Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se impondrá la sanción correspondiente a la infracción más grave.
- 3. Si la infracción se comete por funcionario público en el ejercicio de su cargo, la sanción de aplicará en su grado máximo.

Artículo 38. Prescripción.

- 1. Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses.
- 2. El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a computarse desde el día siguiente a aquel en que la infracción se hubiera cometido.
- 3. Las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán al año, las graves a los seis meses y las leves a los tres meses.
- 4. El cómputo de la prescripción de las sanciones comenzará a correr desde que adquiera firmeza la resolución que imponga la sanción.

Artículo 39. Autoridades competentes y procedimiento.

- 1. La incoación e instrucción de los expedientes sancionadores corresponderá a los Directores Generales competentes por razón de la materia, mientras que la imposición de las correspondientes sanciones administrativas, corresponderá al titular de la Consejería de la Comunidad de Madrid competente por razón de la materia cuando se trate de alguno de los ámbitos descritos en el artículo 3.2 de la ley.
- 2. Cuando se trate de alguno de los ámbitos del artículo 3.2 de la ley que sea competencia de las entidades locales, la incoación e instrucción de los expedientes sancionadores, y la imposición de sanciones administrativas deberá realizarse por el órgano que sea competente de acuerdo con lo dispuesto por la normativa de régimen local.
- 3. El plazo máximo en que deberá notificarse la resolución del procedimiento sancionador será de seis meses, y la resolución señalará el plazo para su cumplimiento sin que pueda ser inferior a quince ni superior a treinta días.
- 4. Los expedientes sancionadores se tramitarán de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora del Procedimiento Administrativo Común y en el Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en la Comunidad de Madrid, así como en la normativa reguladora de la administración electrónica.

Disposición adicional única. Revisión y actualización de las cuantías de las sanciones.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, a propuesta del Consejero competente en materia de políticas sociales, podrá revisar y actualizar periódicamente las cuantías de las sanciones previstas en la ley.

Disposición transitoria única. Observatorio de la Comunidad de Madrid contra el racismo y la intolerancia.

El Observatorio de la Comunidad de Madrid contra el racismo y la intolerancia, regulado en el Decreto 136/1998, de 16 de julio, continuará con su actividad hasta que se apruebe el Decreto que regule la composición y funciones del Observatorio de la Comunidad de Madrid para la igualdad de trato y la protección de la dignidad de la persona, contras las acciones que inciten al odio, la discriminación y la intolerancia.

Disposición final primera. Habilitación de desarrollo.

Se habilita al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid para desarrollar esta ley mediante decreto, a propuesta del Consejero competente en materia de políticas sociales

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid".

ANÁLISIS **MEMORIA** DEL DE **IMPACTO** NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE LA IGUALDAD DE TRATO Y LA PROTECCIÓN CONTRA LAS ACCIONES DE INCITACIÓN AL ODIO, LA DISCRIMINACIÓN Y LA INTOLERANCIA EN LA COMUNIDAD DE **MADRID**

I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. Motivación

La elaboración de la presente Ley, responde a la necesidad de dar respuesta a la responsabilidad de esta Administración de garantizar la no discriminación, responsabilidad impuesta tanto en nuestra propia Constitución, como en la normativa de la propia Unión Europea que es vinculante.

En este sentido, los derechos y libertades reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico requieren una acción positiva de la Administración para que sea posible su libre ejercicio, razón por la cual esta norma propone una normativa específica destinada a proteger a todos los colectivos que pueden ser objeto de discriminación, ya sea por razón de su nacimiento, origen racial, social o étnico, sexo, religión, convicción u opinión política o de cualquier otra naturaleza, cultural, idioma, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, enfermedad, condición de migrante, refugiado o desplazado, característica genética, situación económica o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Se puede observar pues que el texto propuesto relaciona aquellas circunstancias que son objeto habitual de discriminación, pero dejando abierto al final del texto transcrito abierta la posibilidad de proteger a las personas víctimas de discriminación cuando ésta se base en circunstancias no recogidas expresamente en la ley.

Por otro lado, la ley regula la protección de las personas frente a estas actitudes discriminatorias cuando entra en juego acciones que incitan al odio, que aparece regulado como delito en el artículo 510 de nuestro Código Penal, ubicado en la Sección 1ª del Capítulo IV del Título XXI, del Libro I, que lleva por título "De los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas garantizados por la Constitución". Éste artículo tipifica aquellas acciones que promuevan o inciten directa o indirectamente al odio o que públicamente nieguen, trivialicen gravemente o enaltezcan los delitos de genocidio, de lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos cuando de este modo se promueva o favorezca un clima de violencia, hostilidad, odio o discriminación contra los mismos, estableciéndose una pena de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses.

Asimismo el artículo 515 del mismo Código Penal establece que serán ilícitas aquellas asociaciones que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por

razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad.

Todo esto motiva que esta Administración haya considerado conveniente la regulación de una normativa con rango de ley, aplicable en la Comunidad de Madrid, que permita la protección frente a acciones que incitan al odio, la discriminación y la intolerancia.

II. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

1. Contenido de la Orden.

El texto del anteproyecto de ley remitido, se estructura en:

- Una exposición de motivos
- Un Título Preliminar que se divide en dos capítulos:
 - Capítulo I que alude a su objeto, sus principios y al ámbito de aplicación, tanto en cuanto a las personas a las que es de aplicación, ya sean físicas o jurídicas, como respecto de los ámbitos de actuación, siempre dentro de las competencias de la Comunidad de Madrid.
 - Capítulo II que contiene las disposiciones generales de la misma, tales como la igualdad de trato y el respeto a la dignidad de la persona, la discriminación y sus tipos, el acoso discriminatorio, los actos de intolerancia, o la protección de las víctimas.
- En el Título I se garantiza el ejercicio del derecho a la igualdad en distintos ámbitos
- El Título II, está dedicado a las garantías del derecho a la igualdad de trato y protección de las víctimas de acciones que puedan incitar al odio, conductas de discriminación y actos de intolerancia
 - En el Capítulo I del Título II, se concretan medidas para garantizar el derecho a la igualdad de trato y el respeto a la dignidad de la persona, mediante la actuación administrativa, en los negocios jurídicos, o a través de la comunicación al Ministerio Fiscal.
 - En el Capítulo II del Título II se establecen medidas para la promoción de la igualdad de trato y respeto a la igual dignidad de la persona, con la puesta en funcionamiento de un Observatorio especializado para estos asuntos, la incidencia de la igualdad de trato en las convocatorias de subvenciones públicas y los contratos públicos, y la formación de los empleados públicos.

- El Título III está dedicado al apoyo a las víctimas de agresiones y acciones que inciten al odio, a través de la elaboración de un Protocolo de atención y medidas específicas de apoyo.
- El Título IV establece el régimen sancionador administrativo en materia de igualdad de trato y no discriminación, con la regulación de las infracciones y las sanciones.
- La disposición adicional única de la ley habilita al Gobierno de la Comunidad de Madrid para revisar y actualizar las cuantías de las sanciones previstas.
- La disposición transitoria única, que establece la vigencia del Decreto 136/1998, de 16 de julio, hasta que se apruebe el Decreto que regule la composición y funciones del nuevo Observatorio de la Comunidad de Madrid Observatorio de la Comunidad de Madrid
- La disposición final primera habilita el desarrollo reglamentario de la Ley
- La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la ley
- 2. Normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

El anteproyecto de ley que se pretende tramitar no supondría ninguna derogación de normativa en vigor por no existir actualmente ninguna normativa reguladora de estas materias.

III. ANÁLISIS SOBRE LA ADECUACIÓN DE LA NORMA PROPUESTA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

El artículo 7.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid señala que "corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Según la redacción dada al artículo 3 del anteproyecto, esta norma será de aplicación a:

- a) Educación.
- b) Sanidad.
- c) Servicios sociales.
- d) Empleo.
- e) Acceso a bienes y servicios.
- f) Actividades culturales y deportivas

- g) Acceso a espacios públicos.
- h) Participación en organizaciones de interés social o económico.
- i) Medios de comunicación, internet, redes sociales, y publicidad.

Por ello, y en razón de la materia, hay que tener en cuenta los distintos artículos en los que el estatuto de autonomía se refiere a aquellas:

- Como competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en los artículos 26.1.20 (cultura), 26.1.22 (deporte) y 26.1.23 (promoción y ayuda a población vulnerable)
- Como competencia de desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado, además de competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en los artículos , 27.2 (Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración), 27.4 (sanidad), 27.6 (Corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales) y 27.11 (medios de comunicación)
- Como competencia de ejecución de la legislación del Estado en los artículos 28.1,1 (asistencia sanitaria), 28.1.2 (servicios sociales), 28.1.4 (asociacionismo) y 28.1.12 (laboral)
- Como competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión)

IV. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

1. Impacto económico.

El presente anteproyecto de ley no supone gasto para la Comunidad de Madrid ni para los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma

2. Impacto presupuestario.

La presente norma no tiene impacto presupuestario.

V. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO.

El anteproyecto remitido, de acuerdo con el artículo 14 de nuestra Constitución, consagra en su artículo 2.b) el principio de que nadie podrá ser discriminado, ni sufrir actos de intolerancia o acciones que inciten al odio, por razón de nacimiento, origen racial, social o étnico, sexo, religión, convicción u opinión política o de cualquier otra naturaleza, cultural, idioma, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, enfermedad, condición de migrante, refugiado o desplazado, característica genética, situación económica o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

En base a este principio, la norma desarrolla en su articulado las garantías, medidas de promoción y apoyo a las víctimas, con el correspondiente régimen sancionador que garanticen que nadie puede ser discriminado por razón de género, entre

otras circunstancias. Y es importante destacar que como ser recoge más arriba, esa garantía incluye a cualquier persona independientemente de su género, pero también de su orientación o identidad sexual.

VI. IMPACTO EN LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

El anteproyecto de ley es de aplicación, como no podía ser de otra forma, a toda la Administración de la Comunidad de Madrid dentro de su ámbito competencial, aunque afectando más intensamente, de acuerdo con la regulación contenida en el Título I, a la Administración comunitaria educativa, a la sanitaria, a la de servicios sociales, a la de empleo, a la de transportes, a la cultural, deportiva y de ocio y a la de vivienda.

No obstante, al regularse competencias propias de la Comunidad de Madrid no se prevé ningún impacto en la relaciones con otras Administraciones, fundamentalmente con la estatal.

VII. IMPACTO EN MATERIA DE INFANCIA, FAMILIA Y ADOLESCENCIA.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies "Impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia", añadido por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se informa que este anteproyecto de ley no tiene especial incidencia sobre la población infantil y adolescente, más allá de que la regulación contenida en el Título I del anteproyecto, en lo que se refiere a la educación tendrá especial incidencia en la población en edad escolar.

Madrid, 16 de septiembre de 2016

EL DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES E INTEGRACIÓN SOCIAL

Firmado digitalmente por PABLO GÓMEZ-TAVIRA GÓMEZ-TAVIRA Organización: COMUNIDAD DE MADRID Fecha: 2016.09.16 14:36;59 CEST Huella dig.: 09078630c985951222b0842b007c1aec9d5bf222

Fdo.: Pablo Gómez Tavira

Se ha recibido de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, al objeto de emitir el informe previsto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016, el Anteproyecto de Ley sobre la igualdad de trato y a protección contra las conductas que pueden inducir a la comisión de delitos de odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid; este Centro Directivo, desde la perspectiva de las competencias que le atribuye el Decreto 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, manifiesta lo siguiente:

I. Antecedentes

La Constitución Española de 1978 establece en su artículo 14 establece el principio de igualdad y no discriminación al disponer que: "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento. raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social." Por su parte, el apartado segundo del artículo 9 de la norma magna establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y remover los obstáculos para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva.

Por su parte, la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, recoge en su artículo 7.4 la obligación de los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

También el Tratado de la Unión Europea establece en su artículo 2 la no discriminación como valor común de la Unión y como objetivo, la lucha contra la discriminación. En desarrollo de este aspecto del Tratado se han dictado distintas directivas para proteger a los ciudadanos europeos de tratos discriminatorios, entre ellas la Directiva 2000/43, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico o la Directiva 2000/78, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

En este marco normativo se elabora el anteproyecto de ley objeto del informe.

II. Objeto y fin de la norma

El objeto del anteproyecto de Ley remitido, tal y como se afirma en su artículo 1 es "establecer los principios y regular las medidas y el procedimiento para garantizar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Constitución española,

el derecho a la igualdad de trato, el respeto de la dignidad de las personas y la protección contra cualquier forma de discriminación, acto de intolerancia y conducta que pueda inducir a la comisión de delitos de odio en la Comunidad de Madrid."

III. Contenido

El anteproyecto de ley está constituido por cuarenta artículos, distribuidos en cinco títulos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

El Título Preliminar "Disposiciones Generales" se compone de once artículos, distribuidos en dos Capítulos.

En el Capítulo I, se establecen el objeto, los principios inspiradores y el ámbito de aplicación de la ley.

Mientras que en el Capítulo II, de los artículos 4 a 11, se contienen las definiciones básicas de los términos utilizados en la ley, tales como el derecho a la igualdad de trato y la dignidad de la persona, la discriminación y sus tipos, el acoso discriminatorio, la inducción, orden o instrucción de discriminar, los actos de intolerancias, el discurso de odio, las represalias o a quien se considera víctima.

El Título I "El derecho a la igualdad de trato en determinados ámbitos" se trata de garantizar el derecho a la igualdad en distintos ámbitos dentro de las competencias de la Comunidad de Madrid, como son: la educación, la sanidad, los servicios sociales, el empleo, el trabajo por cuenta propia, el acceso a bienes y servicios, actividades culturales y deportivas, acceso a espacios públicos, la participación en organizaciones de interés social o económico, los medios de comunicación, internet, redes sociales y publicidad o cualquier otro ámbito social o público.

El Título II "Garantías del derecho a la igualdad de trato y protección de las víctimas de delitos de odio, conductas de discriminación y actos de intolerancia", se divide en dos Capítulos.

En el Capítulo I se establecen las medidas para garantizar el derecho a la igualdad de trato y el respeto a la dignidad de la persona. Mientras que el Capítulo II se dedica a las medidas de promoción del derecho a la igualdad de trato y respecto a la dignidad de la persona. Destaca, en el artículo 27, la creación de un Observatorio para la igualdad de trato y la protección de la dignidad de la persona, contra los delitos de odio, la discriminación y la intolerancia, dependiente de la Consejería competente en materia de políticas sociales.

El Título III "Apoyo a las víctimas de agresiones y delitos de odio" establece, entre otras cosas, la necesidad de aprobar un protocolo de atención a las víctimas y así como la puesta en marcha de un punto de información para realizar una atención integral y multidisciplinar a las víctimas.

Por último, el Título IV "Infracciones y sanciones en materia de igualdad de trato y no discriminación" establece el régimen de infracciones y sanciones, así como su graduación y prescripción y regula las autoridades competentes para la incoación e instrucción de los correspondientes procedimientos así como para la imposición de las correspondientes sanciones.

La Disposición adicional única establece la posibilidad de revisar y actualizar periódicamente las cuantías de las sanciones por parte del Consejo de Gobierno.

La Disposición final primera habilita al Consejo de Gobierno para el desarrollo de los contenidos de la ley.

La Disposición final segunda establece la entrada en vigor de la ley el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

IV. Observaciones Generales

El anteproyecto de Ley respecto del que se solicita informe de disposición adicional primera de la Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016 se acompaña la siguiente documentación:

- Oficio del Secretario General Técnico de la Consejería de Políticas Sociales y Familia solicitando informe.
- Memoria de análisis de impacto normativo.
- Texto del anteproyecto de ley.

En cuanto a observaciones de carácter formal podemos señalar lo siguiente:

- Existe un error al numerar los títulos del anteproyecto. Así, después del artículo 11 se vuelve a repetir la nomenclatura de Capítulo II, denominándolo "el derecho a la igualdad de trato en determinados ámbitos", se entiende que debe referirse al Título I de la ley, tal y como se deduce la propia exposición de motivos de la norma.
- En los artículos 4 y 5 de la norma se hace referencia al apartado segundo del artículo 2. Al respecto hay que señalar que los apartados de este artículo no se encuentran numerados tal y como establece la RESOLUCIÓN de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

En el apartado 31, de esta norma, denominado *División del artículo se establece que* "el artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará."

Las referencias que hace el artículo 5 del anteproyecto al "apartado segundo del artículo segundo", entendemos que deben realizarse al párrafo b) del apartado primero del citado artículo 2. Lo mismo ocurre en el artículo 24

V. Observaciones desde el punto de vista económico y presupuestario

La memoria de impacto normativo que acompaña al anteproyecto de ley señala que la aprobación del anteproyecto no tendrá impacto presupuestario.

Respecto a esto cabe señalar que de la aplicación de la norma se derivarán un aumento de las cargas administrativas, pero como se señala en el apartado relativo a la incidencia en recursos humanos, se entiende que estas serán asumidas por el personal existente en las unidades que resulten competentes para su desarrollo, del mismo modo que no serán necesarios más recursos materiales para su desarrollo.

Por otro lado, la creación del observatorio para la igualdad de trato y la protección de la dignidad de la persona, contra los delitos de odio, la discriminación y la intolerancia no debe implicar en sí mismo un incremento del gasto público y más cuando asumirá las funciones de otro observatorio ya existente en la Administración de la Comunidad de Madrid.

El artículo 27.3 establece que se configura como un órgano colegiado y su composición y funciones se determinarán mediante decreto. En el supuesto que el desarrollo normativo de este artículo supusiera un incremento del gasto público debería ser informado por esta Dirección General, tal y como establece la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2016.

Desde el punto de vista de los ingresos, la aprobación de la ley no supondría una disminución respecto a los aprobados por la citada ley 6/2015, de 23 de diciembre; en todo caso, el establecimiento de sanciones de naturaleza pecuniaria supondría un incremento de los ingresos al no encontrarse presupuestados.

VI. <u>Incidencia en Recursos Humanos.</u>

En cuanto a la incidencia del anteproyecto remitido en materia de personal, hay que destacar la creación, en el artículo 27, del Observatorio para la igualdad de trato y la protección de la dignidad de la persona, contra los delitos de odio, la discriminación y la intolerancia como órgano colegiado dependiente de la Consejería competente en materia de políticas sociales.

En relación con el mismo, con carácter previo hay que señalar que ya existen el Observatorio de la Comunidad de Madrid contra el racismo y la intolerancia, creado mediante Decreto 136/1998, de 16 de julio, y el Observatorio Regional de la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid, creado mediante Decreto 256/2003, de 27 de noviembre.

En el anteproyecto de ley remitido se indica (artículo 27.4) que el nuevo Observatorio para la igualdad de trato y la protección de la dignidad de la persona, contra los delitos de odio, la discriminación y la intolerancia va a asumir las funciones del Observatorio de la Comunidad de Madrid contra el racismo y la intolerancia. Con esta premisa se podría deducir que éste último Observatorio va a desaparecer. Sin embargo, nada expresamente acerca de la extinción o disolución del citado órgano se dice en el anteproyecto ni se deroga expresamente su decreto de creación en ninguna disposición derogatoria.

Igualmente, hay que señalar a este respecto que el apartado 3 del artículo 27 remite a un decreto posterior la determinación de la composición del mismo, por lo que no puede valorarse la incidencia en materia de recursos humanos, al no existir ninguna previsión en cuanto a si el nuevo órgano va a funcionar con los mismos miembros que el Observatorio de la Comunidad de Madrid contra el racismo y la intolerancia o con otro personal ya adscrito a la Comunidad de Madrid, o si, por el contrario, se prevé la incorporación de nuevo personal.

Por otra parte, la memoria tampoco aclara si se va a necesitar nuevo personal para distintas unidades de actuación recogidas en el mismo, como son las oficinas judiciales especializadas en delitos de odio (artículo 30.2) o el punto de información y atención a víctimas de agresiones y delitos de odio (artículo 32).

En cuanto al régimen sancionador, la competencia se atribuye de forma genérica a los Directores Generales competentes por razón de la materia. De esta distribución competencial, si bien puede derivarse cierta dispersión, parece deducirse que se trata de una competencia que se llevará a cabo por el personal existente en los respectivos Centros Directivos.

Finalmente, reiterar que tampoco la memoria remitida se pronuncia respecto de los extremos citados en el presente apartado, por lo que convendría aclarar los mismos para poder determinar si el anteproyecto tiene incidencia en materia de recursos humanos.

Por todo lo expuesto esta Dirección General, sin perjuicio de las observaciones anteriormente formuladas, no manifiesta objeción a la tramitación del presente anteproyecto de ley, debiendo ajustarse a las disponibilidades presupuestarias aprobadas en el presupuesto vigente de la Comunidad de Madrid.

LA DIRECTORA GENERAL DE PRESUPUESTOS Y RECURSOS HUMANOS

Firmado digitalmente por ELENA COLLADO MARTINEZ Organización: COMUNIDAD DE MADRID Fecha: 2016.05.17 17:59:36 CEST Huella dig.: 84edb6840803eb2bdccb01c7cc32bc39be5cf78e

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE POLÍTICAS SOCIALES Y FAMILIA.
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, EMPLEO Y HACIENDA

Con fecha 22 de septiembre de 2016, se ha recibido de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, el Anteproyecto de ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid; este Centro Directivo, desde la perspectiva de las competencias que le atribuye el Decreto 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, manifiesta lo siguiente:

I. Antecedentes.

En el mes de mayo tuvo entrada en este Centro Directivo, a efectos de la emisión del informe previsto en la disposición adicional primera de la Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2016, el entonces denominado Anteproyecto de ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las conductas que pueden inducir a la comisión de delitos de odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid.

Con fecha de 17 de mayo de 2016, este Centro Directivo emitió el correspondiente informe en el que, si bien no se manifestaba objeción a la tramitación del anteproyecto, se ponían de manifiesto una serie de observaciones de distinta índole, entre las que se incluía la mejora de la memoria de impacto remitida y la necesidad de que el anteproyecto de ley se ajustara, en todo caso, a las disponibilidades presupuestarias aprobadas en el presupuesto vigente de la Comunidad de Madrid.

El nuevo proyecto remitido viene acompañado de una memoria económica complementaria que obedece a una modificación del anteproyecto original, concretamente del artículo 30, relativo a las medidas específicas de apoyo a las víctimas. Esta memoria desarrolla los costes del ejercicio de la acción popular por la Comunidad de Madrid en los procedimientos penales por causa de muerte o lesiones graves.

II. Objeto y fin de la norma.

La finalidad de la norma sigue definida en su artículo 1, el cual establece que la ley tiene por objeto establecer "los principios y regular las medidas y el procedimiento para garantizar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Constitución Española, el derecho a la igualdad de trato, el respeto de la dignidad de las personas y la protección contra cualquier forma de discriminación, acto de intolerancia y conducta que pueda incitar al odio en la Comunidad de Madrid".

III. Contenido.

1. El anteproyecto de ley está constituido por treinta y nueve artículos (se ha suprimido el anterior artículo 22, relativo a actividades llevadas a cabo en cualquier otro ámbito social o público), distribuidos en un título preliminar y cuatro títulos numerados, una disposición adicional, una nueva disposición transitoria y dos disposiciones finales.

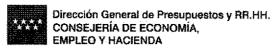
2. La nueva versión del anteproyecto de ley no contiene cambios sustantivos de contenido en relación con el anteproyecto remitido en mayo, salvo en lo relativo al artículo 30 ya citado y la incorporación de una disposición transitoria, e incorpora las mejoras de indole formal recomendadas por este Centro Directivo en su informe anterior.

Con carácter general, se ha sustituido la terminología de "delitos de odio" por la más apropiada de "acciones que incitan al odio", eliminado la connotación penal de dichas conductas.

Igualmente, se matiza a lo largo de todo el texto que la ley será aplicable en el marco del ámbito competencial propio de la Comunidad de Madrid, siempre con respeto a lo previsto por la normativa básica estatal.

Otras modificaciones menores son: las relativas a enfatizar la imposibilidad de discriminación en el régimen de funcionamiento de las organizaciones; el traslado a la Administración competente de disposiciones, actos o negocios jurídicos que pudieran dar lugar a la exigencia de responsabilidad en la materia; la posibilidad de fijar en los pliegos de cláusulas de los contratos de la Administración la preferencia en la adjudicación a empresas que desarrollen medidas destinadas a lograr la igualdad de trato y no discriminación; y la imposibilidad de sancionar actuaciones autorizadas por norma con rango de ley o que deriven de decisiones generales de las Administraciones Públicas destinadas a proteger a los grupos de población necesitados de acciones específicas para mejorar sus condiciones de vida o favorecer su inclusión social, incorporación al trabajo o a distintos bienes y servicios esenciales.

- 3. En cuanto a las modificaciones sustanciales del texto, se incorporan tres párrafos al nuevo artículo 30, que queda como sigue:
 - "Artículo 30. Medidas específicas de apoyo a las víctimas.
- 1. La Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus competencias, prestará una atención integral real y efectiva a las víctimas de agresiones y de acciones que inciten al odio por cualquiera de las causas prevista en la ley.
- 2. Esta atención comprenderá el asesoramiento, la asistencia, en especial la sanitaria, y las medidas sociales tendentes a facilitar su recuperación integral.
- 3. La Comunidad de Madrid ejercerá la acción popular en los procedimientos penales por causa de muerte o lesiones graves, en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal.
- 4. En los casos en que proceda, la Comunidad de Madrid se personará en los procedimientos penales instados por acciones de incitación al odio, en calidad de parte perjudicada civilmente, conforme a lo establecido en el artículo 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- 5. La representación y defensa en juicio corresponderá a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de que las mencionadas funciones de representación y defensa en juicio puedan ser encomendadas, a uno o más abogados



colegiados en ejercicio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 551 de la Ley Orgánica del Poder Judicial".

Por último, se incluye una disposición transitoria que prevé la continuidad de la actividad del Observatorio de la Comunidad de Madrid contra el racismo y la intolerancia hasta que se apruebe el decreto que regule la composición y funciones del Observatorio de la Comunidad de Madrid para la igualdad de trato y la protección de la dignidad de la persona, contras las acciones que inciten al odio, la discriminación y la intolerancia.

IV. Incidencia en gasto público.

1. En relación con el coste económico que para el Capítulo I de la Comunidad de Madrid supondría el anteproyecto de ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid, se ponen de manifiesto los siguientes extremos:

En el último párrafo de la "memoria económica de los costes del ejercicio de la acción popular por la Comunidad de Madrid en los procedimientos penales por causa de muerte o lesiones graves" remitida junto con el anteproyecto de ley, se prevé que los costes derivados de los procedimientos penales en los que pudiera personarse la Comunidad de Madrid derivados de delitos de odio, tengan una incidencia económica menor en el marco presupuestario de la Administración y, por tanto, asumible por el personal propio del cuerpo de letrados de la Comunidad de Madrid.

Por tanto, debe entenderse, que el anteproyecto de ley remitido no implicará coste económico alguno en el Capítulo I del Presupuesto de Gastos de la Comunidad de Madrid.

2. Sin embargo, el artículo 30.5 establece que "las mencionadas funciones de representación y defensa en juicio puedan ser encomendadas, a uno o más abogados colegiados en ejercicio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 551 de la Ley Orgánica del poder Judicial". Esta posibilidad excepcional, que ya está prevista en el artículo 1.3 de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, puede tener repercusión en el presupuesto de la Comunidad de Madrid.

Así, se entiende que tal "encomienda" de las funciones mencionadas se haría a través de los correspondientes contratos administrativos cuyo importe debe imputarse al Capítulo 2 de Gastos del correspondiente programa presupuestario. En la memoria económica debería hacerse, al menos, una referencia al citado programa presupuestario, así como a la partida con cargo a la cual deberán asumirse estos gastos en caso de producirse.

La memoria que acompaña a la propuesta dice textualmente que "la incidencia económica de esta previsión se prevé muy pequeña", y lo justifica acompañando la estadística de los incidentes relacionados con los delitos de odio producidos durante 2015 en Madrid. Sin embargo, no hace ninguna estimación económica de cuánto puede suponer el encargo de estas funciones a un profesional externo, para poder

hacer una estimación de los gastos que pueden suponer. Esta estimación podría realizarse si se calculara el coste que supondría encomendar la asistencia jurídica a un abogado en un procedimiento y teniendo en cuenta los casos producidos en 2015, según la propia memoria.

Además, la memoria justifica el mantenimiento de esta redacción para permitir acudir a esta posibilidad en el supuesto de que existiese un aumento imprevisto de los casos, y siempre que las previsiones presupuestarias y el plan de disposición de Fondos de la Comunidad de Madrid lo permitiera, por lo que resultaría adecuado introducir, en el texto de la norma, la condición para la realización de estos encargos de que exista dotación presupuestaria adecuada para la realización de estas encomiendas.

3. En relación con el Observatorio para la igualdad de trato y la protección de la dignidad de la persona, contra las acciones que inciten al odio, la discriminación y la intolerancia, al igual que se señalaba en el informe anterior, el artículo 26.3 remite a un decreto posterior la determinación de su composición, por lo que no puede valorarse la incidencia en materia de recursos humanos, al no existir ninguna previsión en cuanto a si el nuevo órgano va a funcionar con los mismos miembros que el Observatorio de la Comunidad de Madrid contra el racismo y la intolerancia o con otro personal ya adscrito a la Comunidad de Madrid, o si, por el contrario, se prevé la incorporación de nuevo personal.

Asimismo, debe señalarse que dicha creación podría implicar un incremento del gasto en función de la regulación que se haga del régimen de asistencia a las sesiones de los miembros y del derecho a percibir dietas a favor de sus componentes.

V. Valoración.

Esta Dirección General, sin perjuicio de la necesidad de incorporar a la memoria económica los contenidos citados en las observaciones anteriormente formuladas, informa favorablemente el Anteproyecto de ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid, el cual, en todo caso, deberá ajustarse a las disponibilidades presupuestarias aprobadas en el presupuesto vigente de la Comunidad de Madrid.

LA DIRECTORA GENERAL DE PRESUPUESTOS Y RECURSOS HUMANOS

Firmado digitalmente por ELENA COLLADO MARTINEZ Organización: COMUNIDAD DE MADRID Fecha: 2016.09.23 09:47:06 CEST Huella dig.: 43e01177c6eb75cefc4f91ea97471f40e5f51c6d

- ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE POLÍTICAS SOCIALES Y FAMILIA.
- ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, EMPLEO Y HACIENDA.

S.J. 111/2016

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, en relación con un "Anteproyecto de Ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid".

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- Al oficio de petición de informe se acompaña la siguiente documentación:

- Anteproyecto de Ley.
- Memoria del análisis de impacto normativo, de fecha 17 de mayo de 2016, confeccionada por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.
- Observaciones al Proyecto formuladas por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en las fechas que se indican a continuación:
 - -Economía, Empleo, y Hacienda, sin fecha ni firma.
 - -Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de 29 de diciembre de 2016.

- -Educación, Juventud y Deporte, de 23 de diciembre de 2015.
- -Sanidad, de 22 de diciembre de 2015.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes. Vivienda e Infraestructuras, de fecha 23 de diciembre de 2015 y de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, de 9 de diciembre de 2015, por los que se comunica que no se formulan observaciones al Anteproyecto.
- Acta de 30 de noviembre de 2015, de la reunión del Pleno del Observatorio contra el Racismo y la Intolerancia de la Comunidad de Madrid.
- Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, de 18 de diciembre de 2015.
- Informe de la Dirección General de Función Pública, de 14 de diciembre de 2015.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, de 17 de mayo de 2016, en el que se realizan diversas observaciones al Anteproyecto remitido
- Informe de 20 de mayo de 2016, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El Anteproyecto tiene por objeto establecer los principios y regular las medidas y el procedimiento para garantizar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 de la Constitución española, el derecho a la igualdad de trato, el respeto de la dignidad de las personas y la protección contra cualquier forma de discriminación, acto de

intolerancia y conducta que pueda incitar al odio en la Comunidad de Madrid, en coherencia con el título de la norma y lo dispuesto expresamente en el artículo 1.

Se compone de una Exposición de motivos, una parte dispositiva, conformada por cuarenta artículos, agrupados en cuatro títulos, y una parte final, constituida por una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria y dos Disposiciones Finales.

Segunda.- Marco competencial.

Como idea previa, puede recordarse que el artículo 1 de la Constitución dispone que España se constituye como un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, y que el artículo 9 recoge, de forma expresa, la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, al tiempo que obliga a los poderes públicos, tanto a facilitar esa participación, como a promover las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos sociales en que se integra sean reales y efectivas, con remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

En la misma línea, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EA), proclama en su artículo 7.4 que "corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Ello no obstante, desde un punto de vista estrictamente competencial, el texto proyectado invoca como títulos que pretenden legitimar a la Comunidad de Madrid para la elaboración de la norma, los artículos 26.1.20, 26.1.22, 26.1.23, 27.2, 27.4, 27.6, 27.11, 28.1,1, 28.1.2, 28.1.4, 28.1.12, y 29 del EA.

En este punto, no podemos obviar el artículo 149.1.1ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales".

El Tribunal Constitucional ha delimitado el alcance de este título competencial, deslindando su doble dimensión normativa e institucional:

Por una parte, se ha señalado que "la expresión "condiciones básicas" no es sinónima de las locuciones "legislación básica", "bases" o "normas básicas"", por lo que "la competencia ex art. 149.1.1ª CE no se mueve en la lógica bases estataleslegislación autonómica de desarrollo", y de esta forma "el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes fundamentales desde una concreta perspectiva, la garantía de la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias" (Sentencias núm. 61/1997, de 20 de marzo, FJ. 7.a; 188/2001, de 24 de septiembre, FJ. 4; y 37/2002, de 14 de febrero, FJ. 12) -el subrayado es nuestro-. Así pues, "lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione -mediante, precisamente, el establecimiento de unas condiciones básicas uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objetivo de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales" (Sentencias núm. 173/1998, de 23 de julio, FJ. 9; 37/2002, de 14 de febrero, FJ. 12).

Por otra parte, se ha añadido que "si bien el alcance del artículo 149.1.1ª CE es "esencialmente normativo", como hemos dicho en la reciente STC 208/1999, de 15 de noviembre, F. 6, por referirse a la "regulación" de esas condiciones básicas, cabe observar, sin embargo, que ninguna calificación adicional se ha agregado por el constituyente respecto a la naturaleza de tales condiciones que pueda restringir su alcance", de lo que "se desprende, en definitiva, que, junto a la normación como aspecto esencial del artículo 149.1.1ª CE, las regulaciones estatales dictadas al

amparo de este precepto también pueden contener, cuando sea imprescindible para garantizar la eficacia del derecho fundamental a todos en su disfrute, una dimensión institucional" (Sentencia núm. 290/2000, de 30 de noviembre, FJ. 14).

En consecuencia, tal competencia estatal exclusiva choca con la presencia, en el texto del Anteproyecto, de preceptos con una vocación o proyección de generalidad –para toda materia-, sin apoyatura en amparo competencial autonómico específico.

De esta manera, y sin perjuicio del análisis del articulado -que llevaremos a cabo más adelante-, participan de tal alcance general los artículos 3 y 22 del texto remitido. En particular, y como paradigma del defecto competencial apuntado, procede apuntar el apartado j) del artículo 3.2 proyectado, que, al delimitar el ámbito aplicativo la norma, alude a "cualquier otro ámbito social o público", fórmula que el prelegislador plasma con igual significación en el artículo 22, excediendo del ámbito competencial propio de la Comunidad de Madrid.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Este ámbito de competencias propio autonómico sería, en todo caso, el delimitado por los artículos 26 y 27 del EA, en cuanto circunscriben las materias concretas sobre las que la Comunidad de Madrid ostenta competencias normativas y de desarrollo de la legislación estatal.

Tercera.- Tramitación.

Como se sabe, el ordenamiento de la Comunidad de Madrid carece de una regulación completa y cerrada sobre el procedimiento de elaboración de Anteproyectos de ley, por lo que habrá que estar al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades del Derecho autonómico en la materia.

El procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley a iniciativa del Gobierno se contiene en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del

Gobierno, que resulta de aplicación supletoria, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del EA y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

De conformidad con el artículo 22.2, el procedimiento de elaboración de proyectos de ley se iniciará mediante la confección del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. Indica, asimismo, el mencionado precepto que, en todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica. No en vano, el Tribunal Constitucional ha señalado que la adecuada formación del expediente de elaboración del anteproyecto normativo tiene por finalidad proporcionar a los miembros del órgano legislativo los elementos necesarios para su decisión (STC 108/1986, de 29 de julio).

En este caso, al amparo del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria de análisis del impacto normativo, se han sustituido las memorias, estudios e informes previstos en el precepto anteriormente citado por la denominada Memoria del análisis de impacto normativo.

El artículo 2 del aludido Real Decreto establece los apartados que debe contener la memoria de impacto normativo, si bien el artículo 3 permite la posibilidad de realizar una memoria abreviada "cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en algunos de los ámbitos...". La memoria abreviada deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario e impacto por razón de género. La Memoria remitida alude también al contenido y análisis jurídico del Anteproyecto, su adecuación al orden de distribución de competencias, su impacto en las relaciones interadministrativas y su impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, esto último en cumplimiento del artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. En principio, parece que

sigue la estructura y contenido previstos en el citado artículo 2, pero es preciso hacer constar su parquedad en la justificación del Anteproyecto remitido.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, el Anteproyecto ha sido distribuido a las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías de la Comunidad de Madrid, a fin de que formulen, en su caso, observaciones.

Respecto de las efectuadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, sin firmar ni datar, procede reclamar su subsanación, por su lógica incidencia en la siempre necesaria determinación de la autoría del documento -presupuesto básico para la constatación de su autenticidad, tal y como ya se expuso, entre otros, en el Informe de esta Abogacía General de fecha 22 de mayo de 2014,

No obstante, resulta necesario señalar que el texto remitido a las diferentes Consejerías atiende a una denominación distinta a la que encabeza el Anteproyecto ahora analizado, pues aludía a la "protección frente a los delitos de odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid", resultando desconocido para esta Abogacía General si el cambio operado afecta también al articulado que fue objeto de estudio por aquéllas.

Consta, asimismo, el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, emitido en cumplimiento del artículo 22.2 de la Ley de Gobierno.

Cuarta.- Cuestiones de técnica normativa.

Dada la entidad de las observaciones que es preciso efectuar en relación con la deficiente técnica normativa utilizada en el proyecto remitido, conviene, en primer lugar, y antes de ahondar en las cuestiones sustantivas, referirse a las mismas.

Debemos destacar que una parte del contenido del Anteproyecto carece de la eficacia ordenadora propia de una norma jurídica, al contar con un importante nivel de indeterminación. Esta carencia es visible en diversos preceptos del Anteproyecto, donde se apela genéricamente a la Administración de la Comunidad de Madrid, a "promover", "impulsar", "fortalecer", "proporcionar", "fomentar", y otras expresiones, todas del mismo carácter indeterminado.

Como establece el Consejo Consultivo de Extremadura, en su Dictamen 92/2015, de 19 de febrero, "nada impide el empleo de declaraciones de esta índole en los textos legislativos, pero no es aceptable su generalizada utilización. Cuando un texto legislativo tiene este carácter, pueden producirse graves perturbaciones en la seguridad jurídica. Afecta ello, en efecto, a la calidad de la Ley como instrumento ordenador de la convivencia y contribuye a la devaluación del papel que corresponde al Derecho. El problema se suscita, ha de insistirse, cuando se excede del recurso al empleo de declaraciones programáticas carentes de valor normativo propio y sin que su alcance se precise suficientemente".

A tal efecto, conviene traer a colación lo ya señalado por esta Abogacía General, en su Dictamen de 16 de octubre de 2015, cuando, con ocasión del examen de un Anteproyecto de análogas características, afirmaba lo siguiente:

".... son varias las meras proposiciones descriptivas sin fuerza normativa, con preceptos programáticos que no crean derechos ni obligaciones y cuyo incumplimiento no genera consecuencias jurídicas, lo que no es adecuado para el articulado de una Ley.

Son normas que se limitan a formular criterios y orientaciones de dirección de política legislativa que necesitarán posteriormente de otras disposiciones que quedarán afectadas por los principios, criterios y directrices contenidos en la norma que se pretende aprobar. En todas estas disposiciones la imperatividad de la norma se sustituye por recomendaciones, aspiraciones o incluso meras facultades sin virtualidad práctica.

Surgen así normas jurídicas dependientes, o, en otros supuestos, se establecen meros principios normativos cuyo propósito es delimitar la actuación del conjunto normativo y la acción posterior.

Tal y como están redactados algunos artículos, más que mandatos precisos y eficaces, contienen enunciados programáticos y carentes de la debida concreción. Esta percepción, es más negativa cuando se trata de preceptos vacíos de contenido o reiterativos, con perjuicio para la economía de la disposición legal proyectada, sobre todo en la medida en que conectan con principios, fines u objetivos ya claramente enunciados en la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía y en la normativa de la Unión Europea aplicable, cuya virtualidad no pasa por su reiteración en preceptos legales.

Por las razones expresadas, debería reflexionarse sobre el contenido de todos y cada uno de los preceptos, eliminando innecesarias declaraciones programáticas, carentes de consecuencias jurídicas precisas".

Tal carácter programático deriva también de la propia naturaleza de la norma proyectada.

Así, como señala el Dictamen del Consejo de Estado 803/2006, de 22 de junio, "cuando se aspira a dar un tratamiento jurídico global a un fenómeno social complejo que, por su propia naturaleza, comprende ámbitos regulados por legislaciones sectoriales diversas -civil, procesal, administrativa, educativa, sanitaria, funcionarial, laboral, de Seguridad Social, etc.-, el legislador dispone, básicamente, de dos modelos o técnicas normativas: crear una ley que codifique toda las normas aplicables a dicho fenómeno en un solo texto, que adquiere así una cierta autonomía por razón de la materia, o aprobar una ley que introduzca modificaciones parciales en cada una de las leyes sectoriales afectadas por la reforma".

El presente Anteproyecto parece seguir una voluntad codificadora, al pretender establecer un marco normativo general para garantizar el derecho de toda persona en la Comunidad de Madrid a la igualdad de trato y a la protección contra acciones que inciten al odio, la discriminación y la intolerancia.

Dicho modelo codificador ha sido criticado por el Consejo de Estado, en su Dictamen 1485/2004, de 26 de abril, en los siguientes términos:

"Ese modo de proceder tiene dos principales inconvenientes:

 La existencia de varias declaraciones sin contenido normativo concreto. La voluntad codificadora de tocar casi todos los temas relacionados con la materia ha inspirado numerosos artículos que carecen, en realidad, de contenido normativo alguno. Tómese, por ejemplo, el artículo 12, que dice: "La información, la asistencia social integral y la asistencia jurídica a las víctimas de violencia sobre las mujeres contribuyen a hacer reales y efectivos sus derechos constitucionales a la integridad física y moral y a la libertad y seguridad". Este precepto es una proposición descriptiva o desiderativa, según sea o no realidad lo que enuncia, pero carece de fuerza normativa. Otros artículos tienen un marcado carácter programático, no crean derechos ni obligaciones para los particulares o la Administración y su incumplimiento no genera consecuencias previsibles (por ejemplo, artículos 3, 9 y 13), sin que por su ubicación o por su contenido puedan reputarse principios o fines o valores que con frecuencia conforman la "parte dispositiva" de las normas y donde es usual esa clase de expresiones más generales (véase el proyecto de Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, objeto del reciente dictamen de este Consejo al expediente número 621/2004).

En consecuencia, la factura técnica del Anteproyecto mejoraría sustancialmente si esas declaraciones programáticas se trasladasen a su exposición de motivos.

- Las duplicidades normativas innecesarias (...)".

Respecto al último extremo apuntado en el trascrito Dictamen -las duplicidades normativas innecesarias-, incidiremos posteriormente al analizar el contenido de la norma proyectada.

En efecto, es preciso apuntar que el desarrollo legislativo del artículo 14 de la Constitución es enteramente singular. El carácter relacional y no autónomo del principio de igualdad, es decir, el que la igualdad no pueda predicarse en abstracto,

sino únicamente respecto de relaciones jurídicas concretas, dificulta que este principio pueda ser objeto de una regulación o desarrollo normativo con carácter general.

A este respecto, conviene recordar que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia núm. 76/1983, de 5 de agosto, señaló que "la igualdad reconocida en el artículo 14 no constituye un derecho subjetivo autónomo, existente por sí mismo, pues su contenido viene establecido siempre respecto de relaciones jurídicas concretas", de ahí que "pueda ser objeto de amparo en la medida en que se cuestione que tal derecho ha sido vulnerado en una concreta relación jurídica y, en cambio, no pueda ser objeto de una regulación o desarrollo normativo con carácter general" (FJ. 2).

Quinta.- Cuestiones sustantivas.

Como preludio, procede reiterar que el artículo 149.1.1ª de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales".

Ya hemos apuntado la dimensión normativa de dicho precepto, según la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional.

Pugnaría, pues, con el artículo 149.1.1ª de la Constitución así entendido el Título Preliminar del Anteproyecto, en cuanto conjunto de normas con una vocación de generalidad e indeterminación cuyo alcance excede los contornos competenciales que el EA atribuye al legislador autonómico.

En cuanto al Capítulo I del Título Preliminar, la invasión de la competencia exclusiva estatal del artículo 149.1.1ª de la Constitución surge al diseñar el objeto y ámbito de aplicación del Anteproyecto de manera ilimitada (arts. 1 y 3).

De igual defecto competencial adolece el Capítulo II del mismo Título Preliminar, en el que se albergan una serie de definiciones para aplicar con carácter transversal el derecho a la igualdad de trato y no discriminación.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El análisis jurídico del Titulo I proyectado exige distinguir dos tipos de preceptos insertos en el texto remitido, sin perjuicio de la existencia de otros cuya confusa redacción impide catalogarlos como pertenecientes a uno u otro grupo.

Por un lado, se encuentran aquellos preceptos que podemos considerar innecesarios o reiterativos, esto es, las denominadas "duplicidades normativas" a que aludía el Consejo de Estado, pues su contenido ya se encuentra incorporado en otras normas de nuestro Ordenamiento. Participan de tal carácter los siguientes artículos:

El artículo 12, relativo al derecho de igualdad en la Educación, que reitera principios ya establecidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (arts 1 y 2, referidos a los principios y fines de la Educación). En particular, el artículo 84.3 del referido texto legal recoge el principio de no discriminación en la admisión de alumnos en centros educativos sostenidos con fondos públicos.

En el ámbito de la Sanidad (art. 13 del Anteproyecto), procede advertir, en primer término, que algunas de las normas legales en materia sanitaria ya reconocen la igualdad como uno de los principios que deben observarse en el acceso al sistema sanitario.

Por una parte, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en su redacción originaria, disponía en su artículo 3.2, párrafo segundo, que "el acceso y las prestaciones sanitarias se realizarán en condiciones de igualdad efectiva", y reconocía en su artículo 10.1 el derecho de todo usuario "al respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad, sin que pueda ser discriminado por razones de raza, de tipo social, de sexo, moral, económico, ideológico, político o sindical", previsiones ambas que se encuentran vigentes.

Por otra parte, la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (en adelante, Ley 16/2003), en su artículo 23 reconoce que "todos los usuarios del Sistema Nacional de Salud tendrán acceso a las prestaciones sanitarias reconocidas en esta Ley en condiciones de igualdad efectiva".

Sin embargo, el artículo 13.3 proyectado señala que la Administración Sanitaria "garantizará la no exclusión de ninguna persona de la asistencia sanitaria", en contraposición con lo dispuesto en el artículo 3.ter de la precitada Ley 16/2003, que excluye a los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España, en los términos concretos establecidos en dicho precepto, por lo que la dicción literal del artículo 13.3 supondría una vulneración de lo dispuesto en la normativa estatal.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El carácter superfluo de la normativa proyectada acontece también en materia de servicios sociales (art. 14), pues la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid ya contempla el "derecho a acceder y utilizar los servicios sociales sin discriminación por motivos de raza, sexo, discapacidad, orientación sexual, estado civil, edad, ideología, creencia o cualquier otra condición o circunstancia personal o social", que "será compatible con una discriminación positiva, que coadyuve en la superación de las desventajas de una situación inicial de desigualdad y facilite la integración social" (art. 3.c).

De igual modo, el artículo 18 es una mera reiteración de principios ya establecidos en leyes tales, como la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte (art. 4.3) o la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

Lo mismo puede decirse del derecho a la igualdad de trato y no discriminación en establecimientos o espacios abiertos al público, al que se refiere el artículo 19 del Anteproyecto. En la actualidad, el derecho de admisión se encuentra regulado a nivel autonómico, bien en normas de carácter general sobre "espectáculos públicos" o "consumo" bien en otras específicas sobre "juegos y apuestas" o "turismo" fundamentalmente, dado que en unas y otras materias las Comunidades Autónomas han asumido estatutariamente competencias, sin perjuicio de las normas preconstitucionales estatales que ostentan en este ámbito una virtualidad meramente supletoria.

En la Comunidad de Madrid el derecho de admisión "no podrá utilizarse para restringir el acceso de manera arbitraria o discriminatoria, ni situar al usuario en condiciones de inferioridad, indefensión o agravio comparativo", como ya establece el artículo 24.2 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Respecto del artículo 20 del Anteproyecto cabe decir que la vaga redacción dada al mismo impide conocer su concreto alcance. No se desprende de él si va referido al ingreso en las organizaciones, asociaciones de interés social o económico, como miembro, o a las relaciones que se generen *ad intra* o con terceros. Por otra parte, el principio de igualdad de trato y no discriminación ya se recoge en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (art. 15).

De otro lado, el artículo 21 del Anteproyecto, en el que se regula la igualdad de trato en los medios de comunicación social, redes sociales e internet, recoge principios ya establecidos en Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

Frente a este primer grupo de preceptos, se distinguen otros que suponen una invasión en el ámbito competencial del Estado.

El artículo 15, referido al derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el empleo y trabajo por cuenta ajena, supone una intromisión en la competencia estatal exclusiva sobre la "legislación laboral" contemplada en el artículo 149.1.7ª de la Constitución.

A tal efecto, es preciso tener en cuenta, en primer lugar, que el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en el artículo 4.2.c) "reconoce el derecho a los trabajadores a no ser discriminados directa o indirectamente para el empleo, o una vez empleados, por razones de sexo, estado civil, edad dentro de los límites marcados por esta ley, origen racial o étnico, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, afiliación o no a un sindicato, así como por razón de lengua, dentro

del Estado español". Igualmente "tampoco podrán ser discriminados por razón de discapacidad, siempre que se hallasen en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trate".

Y el apartado c) reconoce el derecho a los trabajadores al respeto de su intimidad y a la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección frente al acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.

En segundo lugar, el Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido sobre la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, en donde se tipifica como infracción muy grave "las decisiones unilaterales de la empresa que impliquen discriminaciones directas o indirectas desfavorables" entre otros motivos, por razón de sexo o de orientación sexual (art. 8.12).

En tercer lugar, la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, cuyo artículo 96.1 establece que "en aquellos procesos en que de las alegaciones de la parte actora se deduzca la existencia de indicios fundados de discriminación por razón de sexo, orientación o identidad sexual, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, acoso y en cualquier otro supuesto de vulneración de un derecho fundamental o libertad pública, corresponderá al demandado la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad.", es decir, se prescribe la denominada 'inversión de la carga de la prueba', sin perjuicio de que corresponda al demandante la aportación de los pertinentes indicios.

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 22/2014, de 13 de febrero de 2014, determina lo siguiente:

"(...)el Estado es titular de competencia exclusiva en materia de la "legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas" (art. 149.1.7 CE). El deslinde competencial en esta materia —como recuerda la STC

244/2012, de 18 de diciembre, FJ 3— ha sido precisado por este Tribunal desde la STC 33/1981, de 5 de noviembre, FJ 2, señalando que la Constitución Española atribuye al Estado la ordenación general de la materia laboral, sin que ningún espacio de regulación externa les quede a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la normación estatal, que incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios necesarios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y, en general, el desarrollo del conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales, así como la potestad sancionadora en la materia".

Así pues, no es dable una regulación autonómica en los términos recogidos en el artículo 15 del Anteproyecto, por suponer una invasión de competencias estatales.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Del mismo carácter participa el artículo 16, relativo al trabajo por cuenta propia, cuya redacción confusa suscita además dudas sobre el alcance quizá ilimitado del precepto.

El artículo 17, relativo al acceso a bienes y servicios, que engloba tanto a prestadores de servicios financieros como de venta, arrendamiento o intermediación inmobiliaria, debe censurarse al amparo de los específicos títulos competenciales del artículo 149.1.6ª, 8ª y 11ª de la Constitución, que atribuyen al Estado competencia exclusiva en las siguientes materias: "legislación mercantil", "legislación civil", y "bases de la ordenación de crédito, banca y seguros".

Esta consideración tiene carácter esencial.

Todo ello sin perjuicio de hacer referencia de nuevo, por su enclave en el citado Título I, al artículo 22, cuya generalidad incide en las competencias del artículo 149.1.1 de la Constitución.

Esta consideración tiene carácter esencial

El análisis del Título II del Anteproyecto, donde se establecen determinadas medidas para garantizar el derecho a la igualdad de trato y el respeto a la dignidad de la persona, comienza con el artículo 23, que atribuye la potestad sancionadora a la Comunidad de Madrid, e incide de nuevo en la vocación general e ilimitada materialmente, que ya hemos estimado contraria al artículo 149.1.1 CE. En cualquier caso, nos remitimos en esta sede a lo que posteriormente señalaremos a propósito del examen del Título IV del Anteproyecto.

Mención especial debe hacerse al artículo 24 del Anteproyecto, que habilita a la Administración de la Comunidad de Madrid para llevar a cabo las actuaciones necesarias para declarar nulos de pleno derecho las disposiciones, los actos y las cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación por vulneración del principio de igualdad ante la ley y de no discriminación.

Deben criticarse los términos genéricos en que está redactado dicho artículo 24, pues extiende la sanción de nulidad a las disposiciones, actos y negocios jurídicos, (con independencia de su naturaleza civil, mercantil, laboral o administrativa), sin hacer cuestión del sujeto que dicta, adopta o aprueba tales actos o disposiciones o del lugar o ámbito en que se formalizan dichos negocios jurídicos.

Así las cosas, el cuestionado artículo 24 implica una proyección del principio de igualdad de trato en el régimen general de invalidez de las disposiciones, actos y negocios jurídicos, lo que supone una intromisión en las competencias exclusivas que corresponden al Estado, *ex* artículo 149.1. 6ª, 7ª y 8ª de la Constitución, en materia de legislación mercantil, laboral y civil.

Esta consideración tiene carácter esencial.

A mayor abundamiento, el Consejo de Estado, en su Dictamen 625/2011, de 26 de mayo, emitido con ocasión del "Anteproyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación", aconseja la supresión de un precepto de análoga redacción al examinado por resultar excesivamente genérico. Así, señala:

"Restaría, sin embargo, la proclamación de la nulidad de todos los actos y negocios jurídicos que constituyan o causen discriminación por razón de sexo. Aquí no se remite a un desarrollo legislativo y por ello en su redacción literal podría tener unos efectos en el ordenamiento jurídico español que admitirían calificarse de descontrolados. Esta declaración de nulidad, ¿valdría para todas las ramas del ordenamiento jurídico, Derecho penal, civil, mercantil, administrativo, internacional, sin que se incorpore a sus legislaciones específicas, sin articular un procedimiento ad hoc, sin definir qué órgano y en qué circunstancias y bajo qué condiciones y con qué efectos -ex nunc, ex tunc-? Pues las directivas limitan sus medidas al ámbito que previamente definen -acceso al empleo, acceso a bienes y servicios- y en ningún momento prevén un sistema de nulidad de efectos tan universales, sino solo "procedimientos judiciales y administrativos e incluso, cuando lo consideren oportuno (los Estados), procedimiento de conciliación para exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas mediante la presente directiva" y una posibilidad de declaración de nulidad o modificación de determinadas disposiciones o actos adoptados en el ámbito específico contemplado por ellas. El Anteproyecto eleva la sanción por incumplimiento, en todos los casos, en todos los órdenes del Derecho, a nulidad, pero luego solo establece reglas especiales en la legislación laboral, que es el ámbito más propio de la discriminación por razón de sexo y también el ámbito central de las directivas que se incorporan. Pero no es evidente, por ejemplo, cómo y cuándo podría aplicarse la proclamada nulidad en las relaciones inter privatos, fuera del Derecho laboral. Considera el Consejo de Estado que la regla de la nulidad, no prevista en las directivas, y su generalización a todos los órdenes del Derecho genera inseguridad jurídica porque cada acto o negocio adolecería de infirmitas potencial, a expensas de una alegación de discriminación que debería declararse por causas y procedimientos no regulados específicamente en el Derecho vigente. Por todo lo cual, se recomienda la supresión de esa cláusula de nulidad en el artículo 24".

Por su parte, el artículo 25 proyectado contiene una proposición innecesaria y reiterativa de preceptos ya incorporados en nuestro ordenamiento jurídico, a la luz de la obligación de denunciar, conforme a lo dispuesto en los artículos 259, 262 y 264 del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal, siendo además imprecisa la redacción del precepto, al referirse en abstracto a "la Comunidad de Madrid", pues la obligación recae "sobre los que por razón de sus cargos, profesiones u oficios tuvieran conocimiento" del hecho o

actuación punible. Es decir, en la Autoridad o funcionario público y no sobre la institución.

El Capítulo II del Título II recoge diversas medidas de promoción del derecho a la igualdad de trato, y se inicia su regulación con el artículo 26, precepto cuyo indeterminado alcance y confusa redacción exigiría de una mayor concreción, por razones de imprescindible seguridad jurídica.

El artículo 28.1, relativo a las bases reguladoras de las subvenciones, también resulta confuso, por lo que se aconseja su clarificación. En cualquier caso, su contenido debe acomodarse a lo dispuesto en la normativa estatal básica.

Por su parte, en cuanto al artículo 28.2, referido a los contratos, ha de tomarme en consideración lo establecido en el artículo 118 del Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, a cuyo tenor "los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 145 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo".

Al prever el artículo 28.2 del Anteproyecto condiciones especiales con finalidades distintas a las previstas en el artículo 118 del TRLCSP, excede del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En relación con el Título III del Anteproyecto, debemos resaltar su carácter asistemático con respecto al conjunto normativo que el Anteproyecto incorpora, pues parece exceder del ámbito administrativo, pues atiende exclusivamente a la esfera penal, por cuanto es en dicho ámbito donde cobra su verdadero sentido la figura de la "víctima" empleada en el Anteproyecto, y regulada en la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, así como las diferentes medidas de atención y apoyo que el texto recoge.

Por ello, parece aconsejable replantearse la inclusión de este Título en el presente Anteproyecto.

Finalmente, el Título IV, regula las "infracciones y sanciones en materia de igualdad de trato y no discriminación".

Con carácter previo, debe recordarse la doctrina del Tribunal Constitucional, en cuya virtud la regulación de la potestad sancionadora ha de estar conectada con la previa titularidad de una competencia sustantiva. Así, en Sentencia 218/2013, de 19 de diciembre, se establece lo siguiente:

"A fin de dar adecuada respuesta a este reproche, que se sitúa en el núcleo argumental del Auto de planteamiento, convendrá recordar los extremos de la doctrina que este Tribunal ha elaborado acerca de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas a los que se hace referencia en las SSTC 124/2003, de 19 de junio, FJ 8, y 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 15. En estas resoluciones se indica que la doctrina constitucional relativa a la potestad sancionadora toma como punto de partida su "carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas, como hemos declarado en diversas resoluciones (SSTC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29; 96/1996, de 30 de mayo, FJ 7). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen

jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC <u>87/1985</u>, de 16 de julio, FJ 8; <u>196/1996</u>, de 28 de noviembre, FJ 3).

La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STS 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE; de igual modo el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al 'administrativo común', cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8)".

La regulación que el Anteproyecto incorpora en su Título IV, dada su vocación general y extensión material plasmada en la redacción del artículo 34, supone una nueva invasión competencial del artículo 149.1.1 de la Constitución, en los términos ya señalados más arriba.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Sentado lo anterior, es preciso puntualizar que el principio de tipicidad es considerado una garantía material comprendida en el principio de legalidad sancionadora contemplado en el artículo 25.1 de la Constitución, en cuanto que "aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las Leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones" (Sentencias núms. 135/2010, de 2 de diciembre, FJ. 4; y 104/2009, de 4 de mayo, FJ. 2). Esta garantía se concreta, en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador, en que el legislador y, en su caso, la Administración deben aprobar normas "concretas, precisas, claras e inteligibles" (Sentencias núms. 181/2008, de 22 de diciembre, FJ. 4, 151/1997, de 29 de septiembre, FJ. 4; 137/1997, de 21 de julio, FJ. 6; y 34/1996, de 11 de marzo, FJ. 5).

Como señala el Consejo de Estado, en su Dictamen 625/2011, de 26 de mayo, anteriormente citado, el principio de tipicidad no veda, sin embargo, el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, "aunque su compatibilidad con el artículo 25.1 de la Constitución se subordina -según doctrina consolidada del Tribunal Constitucional- a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permitan prever, con suficiente seguridad jurídica, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada" (Sentencias núms. 208/2005, de 12 de septiembre, FJ. 3; 151/1997, de 19 de septiembre, FJ. 3; 184/1995, de 12 de diciembre, FJ. 3; y 306/1994, de 14 de noviembre, FJ. 3).

Esto expuesto, advertimos que la descripción de las conductas contempladas en el artículo 36 del Anteproyecto -en particular, las contenidas en los apartados 2, 3.a) y b) y 4.a)- incumplen las exigencias mínimas derivadas del principio de tipicidad en los términos anteriormente expuestos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Para finalizar, y tomando en consideración el hecho de que el Anteproyecto sometido a consulta recoge de modo casi literal la redacción que incorporaba el "Anteproyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación", y que éste fue objeto del ya citado Dictamen del Consejo de Estado 625/2011, de 26 de mayo, procede remitirnos a lo allí expuesto, mutatis mutandi, a propósito del examen del régimen sancionador.

En virtud de todo lo precedentemente expuesto, se formula la siguiente

CONCLUSIÓN

La plena conformidad a Derecho del Anteproyecto de Ley sometido a consulta exige la observancia de las consideraciones esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Madrid, 3 de junio de 2016

El Letrado Jefe en la Consejería de Políticas Sociales y Familia

Firmado digitalmente por FRANCISCO JAVIER IZQUIERDO FABRE Organización: COMUNIDAD DE MADRID Fecha: 2016.06.03 11:19:34 CEST Huella dig.: b3b561176473450ced7d90ffbc91375ec9618a52

Fdo.:Francisco Javier Izquierdo Fabre

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Firmado digitalmente por CARLOS MORO VALERO Organización: COMUNIDAD DE MADRID Fecha: 2016.06.03 13:57:22 CEST Huella dig.: b3b561176473450ced7d90ffbc91375ec9618a52

Fdo.: Carlos Moro Valero

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL. CONSEJERÍA DE POLÍTICAS SOCIALES Y FAMILIA.

S.J. 236/2016

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, en relación con la "nueva redacción dada al artículo 30 del Anteproyecto de Ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid".

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto 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, tenemos el honor de emitir el siguiente:

<u>INFORME</u>

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El 16 de septiembre del presente año, fue remitido al Servicio Jurídico en la Consejería de Políticas Sociales y Familia, un oficio por el que se solicitaba la emisión del preceptivo Informe, en relación con la "nueva redacción dada al artículo 30 del Anteproyecto de Ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid". Al oficio de petición de informe, se acompaña exclusivamente:

- Borrador del Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el proyecto de Ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid.

Segundo.- El 20 de septiembre la Secretaría General Técnica remite al Servicio Jurídico en la Consejería de Políticas Sociales y Familia la siguiente documentación:

- Texto del Anteproyecto.
- Memoria justificativa de los cambios introducidos en el texto tras el primer Informe evacuado por la Abogacía General, confeccionada por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social, de 16 de septiembre de 2016.
- Memoria del análisis de impacto normativo y económico, de 16 de septiembre de 2016, elaborada por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.
- Escritos remitidos por las Secretarías Generales Técnicas de las diferentes Consejerías, en las fechas que se indican a continuación:
 - -Transportes, Vivienda e Infraestructuras, el 16 de septiembre de 2016, sin observaciones.
 - -Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, el 19 de septiembre de 2016, sin observaciones.

Tercero.- Finalmente, el pasado día 26 de septiembre la Secretaría General Técnica remite la siguiente documentación:

- Escritos remitidos por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en las fechas que se indican a continuación:
 - -Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, y de Sanidad, de 20 de septiembre de 2016, sin observaciones.
 - -Economía, Empleo y Hacienda, de 21 de septiembre de 2016, sin observaciones.
 - -Educación, Juventud y Deporte, de 22 de septiembre de 2016, con observaciones.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, de 23 de septiembre de 2016.

- Memoria económica de los costes del ejercicio de la acción popular por la Comunidad de Madrid en los procedimientos penales por causa de muerte o lesiones graves, de la Dirección General de Servicios Sociales, de 23 de septiembre de 2016.
- Observaciones formuladas por la Dirección General de Sistemas de Información Sanitaria del Servicio Madrileño de Salud, de la Consejería de Sanidad, de 20 de septiembre de 2016.

Cuarto.- Con fecha 3 de junio de 2016, esta Abogacía General emitió Informe con ocasión del "Anteproyecto de Ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid", de modo que el presente Informe Jurídico versará exclusivamente, en atención al contenido de la consulta formulada, sobre la nueva redacción del artículo 30 del Anteproyecto.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Como cuestión previa, debemos recordar que en nuestro anterior Informe precitado, de 3 de junio de 2016, ya nos manifestamos en relación con el Título III del Anteproyecto entonces remitido, Título III en el que se inserta el artículo 30 al que se ciñe la presente Consulta, y nos pronunciábamos en los siguientes términos:

"En relación con el Título III del Anteproyecto, debemos resaltar su carácter asistemático con respecto al conjunto normativo que el Anteproyecto incorpora, pues parece exceder del ámbito administrativo, pues atiende exclusivamente a la esfera penal, por cuanto es en dicho ámbito donde cobra su verdadero sentido la figura de la "víctima" empleada en el Anteproyecto, y regulada en la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, así como las diferentes medidas de atención y apoyo que el texto recoge.

Por ello, parece aconsejable replantearse la inclusión de este Título en el presente Anteproyecto".

A pesar de las apreciaciones trascritas, se recaba nuestro parecer sobre los añadidos incorporados en el referido artículo 30.

De esta manera, dicho artículo 30 ha de analizarse en el contexto en el que precisamente se ubica, de modo que debe tenerse en cuenta su inserción en el Título III, que se rubrica como "apoyo a las víctimas de agresiones y acciones que inciten al odio".

Dicha rúbrica supone una primera dificultad en su comprensión, pues se desconoce con exactitud cuáles son las conductas referidas en la misma, en tanto en cuanto la terminología utilizada es confusa desde la órbita del Derecho Penal, ámbito al que parece reconducirse dicho Título.

En efecto, el vigente artículo 510 del Código Penal –en adelante CP- tipifica los delitos de incitación al odio y los configura como meros delitos de peligro abstracto, lo que mal se compadece con la alusión que se hace a las "agresiones (...)", pues entre las acciones tipificadas en dicho artículo 510 no se hallan éstas.

Por otro lado, la configuración de los delitos de incitación al odio como delitos de peligro abstracto tampoco encajaría con los supuestos concretos –muerte y lesiones graves- para los que se pretende ejercitar la acción popular (art.30.3 del Anteproyecto), pues éstos son resultados de acciones tipificadas como delitos autónomos e independientes de los delitos de incitación al odio.

En consecuencia, como la expresión cuestionada -"agresiones y acciones que inciten al odio"- impide conceptuar a esas "agresiones" como "acciones que inciten al odio", según el artículo 510 del CP, la rúbrica del referido Título III y el artículo 30.1, que reitera esa misma expresión, sólo podría interpretarse como comprensiva de dos supuestos distintos.

De un lado, el de las acciones que inciten al odio, y de otro, independiente del anterior, el de "agresiones" cometidas por motivos "racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia,

raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, razones de género, la enfermedad que padezca o su discapacidad".

Si fuera así, el primero de los supuestos señalados englobaría todas las acciones tipificadas en el artículo 510 del CP que, en sentido estricto, comprende los delitos de incitación al odio.

Y en el segundo, entendidas las "agresiones" como el "acto de acometer a alguien para matarlo, herirlo o hacerle daño" -según la primera acepción del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua-, se subsumirian los delitos de lesiones (arts.147 y siguientes del CP) o agresiones sexuales (arts.178 y siguientes del Código Penal) u otros, siempre que fueran cometidos por los motivos discriminatorios antes trascritos –o lo que es lo mismo, los cometidos con la concurrencia de la circunstancia agravante tipificada en el artículo 22.4º del CP-.

Por tanto, resulta esencial que el prelegislador identifique con claridad cuáles son los hechos concretos con incidencia penal respecto de los cuales la Administración pretende desplegar las acciones referidas en el artículo 30.1, pues con la deficiente redacción actual se desconoce su auténtica voluntad y pretensión.

En todo caso, comoquiera que la redacción proyectada no es suficientemente precisa, se hace necesario que tanto la rúbrica del Título III, como el artículo 30.1, adquieran mayor concreción, a fin de que la delimitación de su ámbito de aplicación tenga certidumbre, de suerte que en su aplicación no se susciten las dudas que acabamos de exponer, y todo ello por razones elementales de seguridad jurídica.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Segunda.- Mención especial merece el análisis de artículo 30.3 del Anteproyecto. Dicho precepto, recordemos, señala que "la Comunidad de Madrid ejercerá la acción popular en los procedimientos penales por causa de muerte o lesiones graves, en la forma y condiciones establecidas en la legislación procesal".

En primer lugar, y como ya hemos adelantado, resulta insoslayable delimitar el ámbito de aplicación al que pretende circunscribirse la acción popular. En segundo término, procede valorar la constitucionalidad de la legitimación de la Comunidad de Madrid para el ejercicio de la acción popular en dichos casos.

En cuanto al primero de los asuntos apuntados, nos hallamos de nuevo con una cierta indefinición en el texto proyectado. En efecto, su literalidad sólo nos permite entender que la acción popular podría ejercerse en las causas por delitos en las que se haya producido un resultado de muerte o de lesiones graves, pero nada se específica sobre si los delitos que han provocado tales resultados han de responder a una motivación de índole discriminatoria. Si bien podría parecer lógico en virtud del contexto normativo en el que se inserta.

En todo caso, debe recordarse de nuevo que los delitos de incitación al odio tipificados en el artículo 510 son delitos de abstracta peligrosidad, lo que significa que son castigados sin necesidad de que exista resultado alguno —muerte o lesiones graves-, por lo que debe desecharse que la acción popular contemplada en el artículo 30.3 se refiera a las causas abiertas por delitos de incitación al odio.

En efecto, según la mejor doctrina (Manuel-Jesús Dolz Lago. Los delitos de odio en el Código Penal tras la modificación operada por la Ley Orgánica 1/2015), en el artículo 510 del CP el Legislador ha pretendido tipificar, de forma autónoma al artículo 18 del CP –provocación para delinquir-, una conducta distinta a dicha provocación, dotada de un contenido de injusto con sustantividad propia, y digna de ser castigada por sí misma. Por tanto, es incorrecto pensar que los delitos de incitación al odio conllevan un resultado de muerte o lesiones.

Así se infiere de la propia literalidad del artículo 510, y así lo corrobora la Sentencia 107/2014, de 7 de marzo, de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife:

<u>"La provocación e incitación no ge</u>neran en sí mismas ninguna situación "fáctica" concreta, sino que son la antesala de las mismas, al crear las condiciones óptimas para que tal situación de riesgo y peligro se desarrollen en un futuro más o menos inmediato. Al poner el acento en la noción de grupo o colectivo, el legislador pretende un fin incuestionablemente legítimo desde la óptica de la prevención criminal, a saber, que se llegue a inculcar en los destinatarios de la difusión una actitud hostil, de rechazo y violencia, que a la postre desemboque en actos concretos de agresión o discriminación. (...) La conducta típica del artículo 510 no requiere por otro lado, que sea posible, como resultado del mensaje, un acto agresivo contra cualquier miembro de la asociación contra la intolerancia, pues la afrenta viene a constituirla la acción difusora de expresiones que inciten al odio a la discriminación o a la violencia respecto de aquellos a los que se alude en el artículo 510. La Audiencia Provincial de Madrid en la Sentencia 79/09 de 16 de julio 2009, ha condenado por asociación ilícita a los miembros del grupo Hammerskin España (HSE) basándose en el artículo 515.5 del Código Penal que considera que "son punibles las asociaciones ilícitas, teniendo tal consideración: 5.º Las que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, o inciten a ello." Es la primera vez que en España se produce una condena por este motivo y lo que es relevante aquí es que este artículo es análogo al 510.1CP. La Audiencia Provincial justifica su decisión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en los casos analizados sobre el lenguaje del odio. Es relevante que la Audiencia considere que "para que la asociación sea considerada ilícita y punible de acuerdo con lo que se establece en el art. 515.5 del CP es suficiente con que la finalidad de la misma sea tomar la iniciativa para que se produzca la discriminación, el odio o la violencia contra las personas y por los motivos expresados en el citado precepto, realizando conductas orientadas a dicha discriminación, odio o violencia y estimulando a otras personas para que compartan dicho odio o violencia o practiquen la discriminación, sin que resulte preciso que efectivamente consigan tal resultado" (el subrayado es nuestro).

En esta misma línea, el Auto del Juzgado de Instrucción de Reus, de 25 de enero de 2016, indica:

"Establecido lo anterior, y para finalizar, procede prestar atención a otro de los elementos objeto del debate: el delito analizado es un delito de peligro o es un delito de

resultado, es decir, ¿requiere para que conducta pueda ser castigada un resultado lesivo?

De nuevo, la jurisprudencia ha concluido que nos encontramos ante un delito de peligro abstracto, que se consuma con la "provocación al odio" sin que sea necesario que "el receptor del discurso modifique su conducta influenciado por el mismo". En cuanto al valor de ese peligro abstracto, "la potencialidad persuasiva de las ideas que se difunden no puede ser medida con criterios de lógica, pues sus efectos normalmente exceden de la previsión del autor que difunde y desconoce el resultado que su discurso ofensivo puede causar en terceras personas y su disposición a la concreción de un daño. [...] Además, porque la exigencia de la provocación directa o indirecta, a la que alude el Tribunal Constitucional como criterio para medir el daño y excluirlo de la libertad de expresión, no es una provocación a la acción, que sería típica de otro delito, sino una provocación al odio, es decir, a un sentimiento".

Entonces, como de manera muy elocuente recogen otras sentencias, <u>no se puede esperar que los destinatarios de los mensajes del odio (como el que nos ocupa)</u>, "pasen a la acción" para considerar esa difusión como típica, porque entonces "el Derecho penal habrá llegado muy tarde". Por todo ello, el objetivo del delito es cortar de raíz el mensaje del odio desde su mera difusión, "para proteger a la sociedad de mensajes de esta naturaleza, en sí mismos lesivos e hirientes y perturbadores de una adecuada convivencia" y para, además, "preservar a los colectivos en riesgo de discriminación, de situaciones provocadoras de discriminación y de odio" (el subrayado es nuestro).

Como corolario de lo anterior, cabe concluir que el artículo 30.3 del Anteproyecto no puede estar pensado, en verdad, para las causas por los delitos de incitación al odio, sino para las causas por los delitos con resultado de muerte o lesiones graves por motivos discriminatorios, esto es, en los que concurra o pudiera concurrir la circunstancia agravante del precitado artículo 22.4º del CP.

Tales circunstancias, sin embargo, ni quedan explicitadas en la norma proyectada, ni tampoco en la memoria económica remitida. En ésta se hace referencia, para el cálculo del posible coste de la representación y defensa externa en las causas en las que se desea ejercitar acción popular, a un Informe 2015 del Ministerio del Interior sobre incidentes relacionados con los delitos de odio -159 incidentes en la Comunidad de Madrid-, entendiendo por tales, según dicho Informe,

"a todas las infracciones penales y administrativas cometidas contra las personas o propiedades por cuestiones de raza, etnia, religión o práctica religiosa, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, por razones de género, situación de pobreza y exclusión social o cualquier otro factor similar, como las diferencias ideológicas".

Por tanto, entre los incidentes tomados en consideración en la Memoria económica se incluyen supuestos en los que no se produce el resultado de muerte o lesiones graves, lo que resulta contradictorio con la propia finalidad de dicha Memoria y con la propia redacción del artículo 30.3.

Por ello, las precisiones apuntadas debieran tener reflejo en el texto proyectado –además de en las correspondientes memorias- al objeto de que quede suficientemente delimitado el ámbito de aplicación de la acción popular pretendida.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Visto lo anterior, procedemos a continuación a examinar la segunda de las cuestiones indicadas, en orden a valorar la constitucionalidad de la legitimación de la Comunidad de Madrid para el ejercicio de la acción popular en las causas penales reseñadas.

Tercera.- Conviene advertir, *prima facie*, que la constitucionalidad de la legitimación de la Comunidades Autónomas para el ejercicio de la acción popular es una cuestión sobre la que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado, aunque sólo de manera colateral, pues no ha resuelto la problemática que en esta sede se nos plantea, y que no es otra que dilucidar si sería acorde con el sistema de distribución constitucional de competencias la promulgación de una ley autonómica que atribuyera al Gobierno autonómico el ejercicio de la acción popular, como es el caso del artículo 30.3.

En resumen, puede confirmarse que el Tribunal Constitucional, en los supuestos allí enjuiciados -que se referían fundamentalmente a casos de violencia de género-, se ha limitado a señalar que si existe una ley autonómica que atribuye al Gobierno autonómico legitimación para el ejercicio de la acción popular, el órgano judicial no puede actuar como si tal ley no concurriera, y ha de aplicarla, admitiendo tal acción popular en el proceso.

Pero también se preocupa de recordar que no se pronuncia sobre si una ley autonómica de tales características sería constitucional, pues ni se le ha elevado cuestión de inconstitucionalidad alguna sobre tal asunto, ni tampoco se ha interpuesto el correspondiente recurso de inconstitucionalidad contra tales Leyes.

Resumimos a continuación el devenir jurisprudencial sobre el asunto cuestionado, de modo que en un primer momento, no era reconocida la titularidad del derecho de acción popular a las personas jurídicas. Así la Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de marzo de 1982, señaló que "se restringe el ejercicio de la acción popular stricto sensu a las personas individuales, pues ciudadano significa persona individual, no social o jurídica".

Ello no obstante, a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 241/1992, de 21 de diciembre, se extiende también a las personas jurídicas, al entender que "no existe otro argumento que no sea el meramente terminológico, insostenible desde el momento en que, con relación a otros preceptos constitucionales, este Tribunal viene entendiendo que el término en cuestión no se refiere exclusivamente a las personas físicas". Y concluye que "si el término ciudadanos del art. 53.2 de la Constitución ha de interpretarse en un sentido que permita la subsunción de las personas jurídicas, no hay razón alguna que justifique una interpretación restrictiva de su sentido cuando dicho término se utiliza en el art. 125 o en la normativa articuladora del régimen legal vigente de la acción popular".

Admitido jurisprudencialmente que el artículo 125 de la Constitución española (en lo sucesivo, CE), reconoce el ejercicio de la acción popular tanto a personas

físicas como a las personas jurídicas, se cuestiona si dentro de éstas han de comprenderse a las personas jurídico públicas.

Sobre tal asunto se pronuncian las Sentencias del Tribunal Constitucional 311/2006, de 23 de octubre, 8/2008, de 21 de enero y 18/2008, de 31 de enero – también la Sentencia 67/2011, de 16 de mayo-, que recogen el cambio doctrinal acontecido en la previa Sentencia 175/2001.

Así, la STC 311/2006 asume los pronunciamientos de la previa Sentencia 175/2001, que concluyó que nada impide la ampliación del término "ciudadanos" a las personas jurídico-públicas, aunque siempre y cuando exista una Ley que lo prevea expresamente, pues en tal caso, esa posibilidad legal "no puede desconocerse por los órganos judiciales e inaplicarse".

Por tanto, esta doctrina reconoce el ejercicio de la acción popular a una entidad jurídica pública en tanto exista una Ley que reconozca su titularidad, pero sin prejuzgar que dicha Ley autonómica sea constitucional. En efecto, dicha Jurisprudencia constitucional matiza que no se pronuncian sobre la constitucionalidad de la Ley autonómica que atribuya a su Gobierno la acción popular.

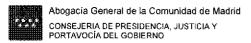
A este propósito resulta especialmente ilustrativa la sentencia del Tribunal Supremo 149/2013 de 26 de febrero, pues analiza y compendia la evolución jurisprudencial esbozada, recogiendo, a su vez, las apreciaciones del Auto del Tribunal Supremo, de 13 de marzo de 2007:

"(...) la evolución es inacabada, y buena prueba de ello es la afirmación que esta segunda contiene cuando manifiesta que "lo razonado no implica un juicio sobre la constitucionalidad abstracta de la ampliación de la acción popular a las personal públicas, juicio que sólo podríamos realizar en caso de la Ley que así lo establezca fuera recurrida ante este Tribunal". La sentencia 311/2006 no niega, con la rotundidad que lo hace la sentencia 129/2001, que las entidades jurídico públicas puedan ejercer la acción popular, pero tampoco afirma que pueda hacerlo. Lo único que afirma es que si una entidad jurídico pública ejerce una acción popular porque así lo reconoce, un precepto legal (sobre cuya constitucionalidad el Tribunal Constitucional no se pronuncia) y el órgano jurisdiccional no tiene en cuenta ese precepto, pero tampoco

plantea una cuestión de inconstitucionalidad, entonces se causa indefensión a la entidad". (el subrayado es nuestro).

Asimismo, resultan de especial interés las siguientes conclusiones vertidas en la referida Sentencia del Tribunal Supremo, en el bien entendido de que en el supuesto concreto enjuiciado no intermedia una ley autonómica que atribuya la legitimación de la acción popular a sus órganos de gobierno:

- "1) Ante todo, siendo lo relevante conforme a la nueva doctrina constitucional la concreta regulación del derecho de acción popular, considera que el sistema general de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no permite inferir que sea posible su ejercicio por entidades públicas. Y esto por dos motivos. Primero, "por razones de coherencia interna del sistema, ya que si las entidades jurídico-públicas defienden, por definición, cuando actúan como acusación popular, intereses públicos y generales, para esa defensa ya se cuenta, en el proceso penal, con la figura del Ministerio Fiscal". Segundo, "porque los derechos del acusado podrían verse seriamente afectados", pues "el acusado debería defenderse frente a dos entidades públicas, el Ministerio Fiscal y la persona jurídico pública, que no son ofendidas por el delito y defienden intereses similares. En definitiva, mediante el uso generalizado de la acción popular se llegaría a generar una "acción pública alternativa".
- 2) En segundo lugar, no puede argumentarse la posibilidad de ejercicio de la acción popular "por silencio de la Ley", al no resultar de aplicación directa el artículo 125 CE. Es preciso que la Ley "regule expresamente las condiciones de ejercicio de la acción" conforme a la dinámica de un derecho de configuración legal, máxime cuando éste incide negativamente en el derecho de defensa".
- (...) que un ente público territorial no puede ejercer una acción popular y que la acción pública penal sólo corresponde al Ministerio Fiscal. Y, más aun, que la interpretación de la titularidad de un derecho constitucional tiene que depender de la propia naturaleza de ese derecho. De modo que, considerar que un ente público es titular de un derecho de participación ciudadana, es poco sostenible y puede llevar a conclusiones absurdas, tales como encontrarse participando, con la máscara de simple ciudadano, en el ejercicio de funciones que no le corresponden, como es (...) la persecución penal de los delitos atribuida al Ministerio Fiscal, en representación de toda la sociedad" (el subrayado es nuestro).



En consecuencia, lo único que la doctrina jurisprudencial expuesta permite concluir es que si una ley autonómica atribuye la acción popular a sus órganos de gobierno, el juez ordinario debe aplicar tal Ley (y sin que el Tribunal Constitucional haya prejuzgado la constitucionalidad de dicha Ley), salvo que eleve la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad. Pero, si no existe esa Ley autonómica, el juez deberá inadmitir la personación de la acción popular pública, pues, en definitiva, supondría suplantar o, en el menor de los casos, duplicar las funciones del Ministerio Fiscal, con merma del derecho de defensa del acusado.

Debe recordarse, en efecto, que el Artículo 11.1 Ley 50/1981, 30 diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal dispone que "en el marco de sus competencias y cuando los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas interesen la actuación del Ministerio Fiscal en defensa de interés público se dirigirán, poniéndolo en conocimiento del Ministerio de Justicia, al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, que lo pondrá en conocimiento del Fiscal General del Estado, quien, oída la Junta de Fiscales de Sala, resolverá lo procedente, ajustándose en todo caso al principio de legalidad. Cualquiera que sea el acuerdo adoptado, se dará cuenta del mismo a quien haya formulado la solicitud" (el subrayado es nuestro).

Por tanto, el conducto previsto legalmente para el ejercicio de las correspondientes acciones en defensa del interés público por parte de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas pasa por su traslado al Ministerio Fiscal.

Llegados a este punto, sólo resta analizar si al Legislador autonómico le ampararía algún título competencial para abordar la regulación pretendida.

A tal interrogante no puede sino responderse en sentido negativo, pues nos encontramos ante una materia, a nuestro juicio, claramente incardinable en el ámbito de la legislación procesal, materia de competencia exclusiva estatal ex artículo 149.1.6 de la CE.

En este mismo sentido, se pronuncia el voto particular efectuado a la precitada Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2008 —debe aclararse que dicho voto particular, aunque sin eficacia jurisprudencial, culmina de alguna manera la doctrina

constitucional sobre esta materia, que como antes señalábamos, resultó inacabada-, y así se indica lo siguiente:

"Para este Tribunal un pretendido derecho a la tutela judicial efectiva de un poder público no puede tener asiento en una Ley autonómica, si la Ley, a su vez, podemos considerarla inconstitucional, (...)

En tal sentido mi criterio es el de que la Ley de que ahora se trata (en su art. 18) no es conforme a la Constitución, porque invade un área de competencia exclusiva del Estado, ex art. 149.6 CE, en tanto reguladora de un contenido inequívocamente procesal, que además considero en sí mismo contrario al artículo 125 CE. El derecho que en este precepto constitucional, y en coherencia con el mismo en el artículo 101 LECrim, se atribuye a "los ciudadanos", no puede atribuirse por una Ley autonómica a quienes no son ciudadanos, sino órganos del poder público.

No debemos obviar, en este punto, que el Tribunal Constitucional elude pronunciarse sobre la constitucionalidad de la referida norma autonómica, pues su argumento se ciñe a señalar que el Juzgador no puede desconocer e inaplicar un precepto legal vigente sobre el que no se haya planteado una cuestión de inconstitucionalidad-.

En esta misma línea, podemos traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2014, de 11 de septiembre, en la que, a propósito de la acción pública en materia urbanística y medioambiental contemplada en el artículo 4 f) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, indica:

"(...) lo relevante es que <u>la regulación de la acción pública</u> en materia de ordenación territorial y urbanística así como en relación con la evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución <u>se inserta con toda claridad (...) en el ámbito de la "legislación procesal", de competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.6ª CE" (el subrayado es nuestro).</u>

Sin perjuicio de lo anterior, y en tanto, el inciso final del artículo 149.1.6 de la CE contiene ciertamente un título atributivo de competencias a favor de las Comunidades Autónomas en materia de legislación procesal, si bien en los términos estrictos allí señalados, cuando establece "sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas", analizaremos si la regulación proyectada

puede ampararse en dicha previsión. Para ello, debemos acudir a lo señalado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 21/2012, de 16 de febrero, a cuyo tenor:

"La doctrina constitucional en relación con el art. 149.1.6 CE ha quedado resumida y estructurada en la STC 47/2004, de 25 de marzo (RTC 2004, 47) , en los siguientes términos: «en primer lugar, que la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre legislación procesal responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre (RTC 1982, 71), F. 20; 83/1986, de 26 de junio (RTC 1986, 83), F. 2; 173/1998, de 23 de julio (RTC 1998, 173), F. 16 c)]; en segundo lugar, que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6º CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6° CE, sino que, como indica la expresión "necesarias especialidades" del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, F. 20; 83/1986, de 26 de junio, F. 2; 121/1992, de 28 de septiembre F. 4; 127/1999, de 1 de julio, F. 5)" (el subrayado es nuestro).

En definitiva, el artículo 149.1.6 CE establece como requisito para que se pueda dictar una norma procesal autonómica que ésta obedezca a las necesarias especialidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

Expuesto cuanto antecede, resulta incuestionable la inexistencia de tal presupuesto en el caso que nos ocupa, y no sólo por la carencia de particularidad alguna que pudiera justificar la regulación proyectada, sino porque es la legislación penal el derecho sustantivo en que ésta se enmarca, materia sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva.

Finalmente, debemos atender al hecho de que la Comunidad de Madrid no tiene reconocida en su Estatuto de Autonomía competencia alguna en materia procesal, a diferencia de lo que ocurre en otros Estatutos de Autonomía, como el de Galicia (art. 27: "(...) corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias (...) 5. Las normas procesales y procedimientos administrativos que se deriven del específico Derecho gallego o de la organización propia de los poderes públicos gallegos") o Cataluña (art. 130: "Corresponde a la Generalitat dictar las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña").

En esta línea, la Sentencia del Tribunal Constitucional 254/2015, de 30 de noviembre, a propósito del examen de un precepto de una Ley de Cantabria, estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por entender que la regulación cuestionada resulta incompatible con la reserva estatal en materia de legislación procesal, y además incide en el hecho de que la Comunidad Autónoma carece de competencias en materia procesal:

"En definitiva, nos encontramos con una norma de contenido procesal, por lo que hay que atender a la distribución de competencias establecida en el art. 149.1.6 CE conforme a la cual la legislación procesal es competencia exclusiva del Estado, si bien las Comunidades Autónomas pueden establecer las especialidades procesales necesarias que se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. Una competencia que, no obstante, tal y como ha señalado la Fiscal General del Estado, no ha sido asumida por la Comunidad Autónoma de Cantabria en su Estatuto de Autonomía, por lo que carece de ella" (el subrayado es nuestro).

En particular, en el Fundamento Jurídico 1º de dicha Sentencia se indica que "la Fiscal General del Estado argumenta que el legislador autonómico está previendo una causa de suspensión o aplazamiento de la ejecución de las sentencias que vulnera la competencia estatal en materia de legislación procesal y que no encuentra amparo en título competencial alguno de la Comunidad Autónoma de Cantabria que no cuenta, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, con competencias en materia procesal" (el subrayado es nuestro).

A la vista de todo lo anterior, dos son los argumentos principales que podrían esgrimirse para considerar inadecuada la posibilidad de la acción popular –públicaque dispone el artículo 30.3.

En primer lugar, porque la defensa de la legalidad corresponde en exclusiva al Ministerio Fiscal y la duplicidad de sus funciones con las de la acusación popular pública supone una merma del derecho de defensa del acusado.

En segundo lugar, porque el prelegislador autonómico está innovando sobre una materia de índole procesal, lo que supone una invasión de la competencia exclusiva del Estado, en los términos señalados.

Tales argumentos son suficientemente sólidos para que el juicio de esta esta Abogacía General se decante por considerar que el artículo 30.3 estaría viciado de inconstitucionalidad, por lo que se hace indeclinable su supresión.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Cuarta.- El artículo 30.4 del Anteproyecto dispone que "en los casos que proceda, la Comunidad de Madrid se personará en los procedimientos penales instados por acciones de incitación al odio, en calidad de parte perjudicada civilmente, conforme a los establecido en el artículo 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal".

Tal precepto exige realizar las siguientes puntualizaciones.

En primer lugar, en cuanto al ámbito objetivo del mismo, parece extenderse, ahora sí, a los procedimientos penales instados por delitos de incitación al odio comprendidos en el artículo 510 del CP. Sin embargo, convendría delimitar, al menos en las correspondientes memorias, cuáles son los daños que podrían derivarse de aquellos delitos y dentro de ellos, cuáles podrían motivar la personación de la Comunidad de Madrid como perjudicados.

Finalmente, debe señalarse que el artículo 30.4 no deja de tener un contenido superfluo por cuanto el efecto pretendido por el mismo se obtendría igualmente mediante la aplicación directa del precitado artículo 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En virtud de todo cuanto antecede, procede formular la siguiente:

CONCLUSIÓN

La plena conformidad a Derecho del artículo 30 del Anteproyecto de Ley sometido a consulta exige la observancia de las consideraciones esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

Madrid, 29 de septiembre de 2016

El Letrado Jefe en la Consejería de Políticas Sociales y Familia

Firmado digitalmente por FRANCISCO JAVIER IZQUIERDO FABRE Organización: COMUNIDAD DE MADRID Fecha: 2016.09.29 13:26:35 CEST Huella dig.: 74be5ba72033dd4aca78a62a02431bd1f37b54a3

Francisco Javier Izquierdo Fabre

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid (P. S. Resolución de 6 de septiembre de 2016) El Subdirector General de lo Consultivo y Asuntos Constitucionales

Firmado digitalmente por FERNANDO LUQUE REGUEIRO Organización: COMUNIDAD DE MADRID Fecha: 2016.09.29 13:43:30 CEST Huella dig.: 74be5ba72033dd4aca78a62a02431bd1f37b54a3

Fernando Luque Regueiro

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL. CONSEJERÍA DE POLÍTICAS SOCIALES Y FAMILIA.

Se ha recibido informe de fecha 3 de junio de 2016, de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid al Anteproyecto de ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid, al cual se formulan las siguientes observaciones:

- 1. Como consideración de carácter general se quiere hacer constar que esta Dirección General, al elaborar el presente anteproyecto de ley, siguió el mismo esquema que en anteriores ocasiones se utilizó en la tramitación de los anteproyectos de leyes LGTBI que fueron remitidas a la Asamblea, y en las que también existía un planteamiento general que parece indicar que es posible tramitar disposiciones con contenido genérico, por lo que se dio al Anteproyecto que ahora examinamos el mismo enfoque.
- 2. Respecto a la consideración esencial de que el anteproyecto debe referirse al ámbito competencial propio de la Comunidad de Madrid, delimitado en los artículos 26 y 27 del Estatuto de Autonomía, se ha modificado la redacción del artículo 3, suprimiendo el apartado j) y se suprime el artículo 22 en su totalidad, renumerando el resto de artículos de la Ley.
- 3. Respecto a la subsanación propuesta de que la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, firme y date su informe al Anteproyecto, entendemos que por razón de la competencia, debería ser solicitada por esa Secretaría General Técnica.
- 4. Observa la Abogacía General de la Comunidad de Madrid que en la tramitación del Anteproyecto se ha modificado su título, indicando que se desconoce la razón. La justificación está en el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de fecha 10 de mayo de 2016, que en el ejercicio de sus competencias observó que:

Primera- Por lo que se refiere al título de la ley, la denominación de delitos de odio no se recoge en el Código Penal, perteneciendo al ámbito doctrinal, por lo tanto no debería incorporarse en el título ni en el articulado de una ley.

Consecuentemente, puesto que la referencia a la comisión de delitos en una ley autonómica puede inducir a confusión, se solicita considerar su modificación, en el siguiente sentido:

"Anteproyecto de Ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid".

En el supuesto de que se aceptara esta observación debería modificarse el resto del articulado en el mismo sentido, para evitar indicar "delitos de odio".

Dicha consideración fue tenida en cuenta por esta Dirección General y consecuentemente se modificó en este sentido todo el Anteproyecto

5. Se observa que el Anteproyecto tiene una gran indeterminación por el uso de conceptos genéricos.

Al respecto, esta Dirección General entiende que el uso de esos conceptos genéricos viene impuesto por el amplio ámbito de aplicación del Anteproyecto, que afecta a educación, sanidad, empleo, servicios sociales, cultura, deporte, etc. Por ello deviene necesario acudir a principios programáticos que sean aplicables a todos esos ámbitos, así como a los grandes principios que les son aplicables de manera particular a cada uno de ellos, que deberán ir inspirando tanto las nuevas normas que se dicten por la Administración Autonómica en el ejercicio de sus competencias, como la aplicación de las ya existentes cuando estas requieran de su interpretación.

6. Se apunta como cuestión sustantiva y con carácter esencial, el conflicto de competencias del artículo 149.1.1ª de la Constitución, con la regulación del Título Preliminar.

Entendemos que esta observación queda subsanada con las modificaciones introducidas en los artículos 1 (objeto de la ley) y 3 (ámbito de aplicación), que aclaran que ésta solo es aplicable en el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid.

- 7. Se aprecia que en el Título I hay duplicidades normativas en:
 - a. Artículos 12, 14, 18, 19 y 21: De acuerdo con lo indicado por la Abogacía de la Comunidad de Madrid, estos artículos reproducen otra normativa específica, pero no la contradicen, por lo que se considera conveniente su mantenimiento dentro de un Anteproyecto que tiene vocación de ser, como se dice más arriba en este escrito, la norma inspiradora de las nuevas normas que se dicten por la Administración Autonómica en el ejercicio de sus competencias, así como para interpretar las normas ya existentes cuando sea preciso.
 - b. Artículo 13: Además de la posible duplicidad, la Abogacía de la Comunidad de Madrid, señala la posible contradicción entre el artículo 13.3 del Anteproyecto, que señala que la Administración Sanitaria "garantizará la no exclusión de ninguna persona de la asistencia sanitaria", en contraposición con lo dispuesto en el artículo 3.ter de la Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud que excluye a los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España, en los términos concretos establecidos en dicho precepto, por lo que la dicción literal del artículo 13.3 supondría una vulneración de lo dispuesto en la normativa estatal.

Aquí debemos decir en primer lugar, que la redacción dada al artículo 13.3 del Anteproyecto fue propuesta por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad que decía que "... parece oportuno que este nuevo borrador contemple expresamente la obligación de la Administración de no excluir a nadie de un tratamiento sanitario, así como de promover acciones específicas a los grupos con necesidades



sanitarias específicas con el fin de asegurar el efectivo derecho de acceso a los servicios sanitarios".

Debemos puntualizar además que con las modificaciones introducidas en los artículos 1 y 3, se refuerza el principio que ya estaba en el anteproyecto, de que es aplicable en aquellos ámbitos en que la Comunidad de Madrid tiene competencias, de forma que la exclusión o no de determinados grupos de población como los inmigrantes de la asistencia sanitaria, quedaría fuera de esa competencia autonómica y la ley no sería aplicable. En todo caso se modifica la redacción del artículo 13 para aclarar aún más esta idea.

- c. En el artículo 20, la Abogacía pone de manifiesto que no quedaba claro el alcance de su contenido, por lo que se añade que la ley se refiere a todos los ámbitos de su funcionamiento, incluyendo tanto la no discriminación en el acceso, la toma de decisiones de la organización en igualdad de todos sus miembros, así como en sus relaciones con terceros, salvo que una normativa específica así lo establezca (por ejemplo un voto de calidad del presidente)
- d. En los artículos 15 y 16 se observa que se está regulando una materia de competencia exclusiva del Estado. Por ello, en el párrafo 3 del artículo 15 y en el artículo 16, en los que se recogía que estos artículos se referían a las competencias de la Comunidad de Madrid, se ha reducido más, especificando que se trata de competencias de ejecución de la legislación estatal, conforme a la distribución de competencias del artículo 149.1.7ª de la Constitución Española y el artículo 28.1.12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- e. También se ha modificado la redacción del artículo 17 del Anteproyecto precisando que se están regulando las competencias de esta Comunidad de Madrid, y aclarando además que en el caso del primer párrafo se está hablando de las actividades de comercio interior a que se refiere el artículo 26 3.1.2. del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- f. En el artículo 24 se ha modificado su redacción para distinguir los supuestos en que la Comunidad de Madrid tenga competencias y pueda declarar nulos determinados actos, exigiendo las responsabilidades a que haya lugar, de los supuestos en que la Comunidad de Madrid no tenga competencias y se tenga que limitar a dar traslado de las actuaciones a la Administración competente.
- g. Respecto a la reiteración en el artículo 25 de determinadas disposiciones normativas que ya existen, se reproduce aquí el argumento que se dio en el apartado a de este informe, es decir, que se considera conveniente su mantenimiento dentro de un Anteproyecto que tiene vocación de ser la norma compiladora de la actitud de la Comunidad de Madrid de rechazo y lucha contra actitudes intolerantes.
- h. La Abogacía aprecia en el artículo 26 una gran indeterminación, y a ésta consideración, esta Dirección General entiende que, no siendo una consideración esencial, se debería mantener dicho artículo en su

redacción actual por ser un artículo programático que pretende establecer las reglas en las que se deberá desarrollar la actividad de la Comunidad de Madrid para promover la real igualdad de las personas dentro de su territorio y competencias, pero dejando una cierta capacidad de organización y desarrollo de esas actuaciones para ir adaptándose a una cambiante realidad social.

- i. El artículo 28.1 se ha redactado nuevamente para eliminar la confusión que se pone de manifiesto por la Abogacía de la Comunidad de Madrid. En cuanto al párrafo 2 de dicho artículo se ha introducido la referencia a la limitación competencial.
- j. Respecto a la supresión del Título III del Anteproyecto, esta Dirección General no comparte esa opinión, pues contiene medidas de apoyo, información y atención a la víctima, que son complementarias a las que se puedan ejecutar en el ámbito penal, pues tienen carácter preventivo en unos casos y reparador en otros. Además, una vez dejado claro en el artículo 3 de la ley, que esta se refiere al ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, entendemos que no plantea más problemas
- k. Se aprecia en el informe de la Abogacía que el Título IV también invade competencias estatales, por lo que en el artículo 34, primero del Título, se precisa que el régimen sancionador regulado en él, solo es aplicable a las materias competencias de la Comunidad de Madrid. Asimismo, se introduce un nuevo apartado 4, y se renumera el apartado siguiente, para incorporar la previsión contenida como principio del Anteproyecto en su artículo 2.2
- 1. Se aprecia finalmente una deficiente tipificación de las infracciones descritas en el 36.2, 36.3.a) y b), y artículo y 4.a). Por ello se ha modificado la redacción de estos artículos. Para aumentar la seguridad jurídica, en el artículo 36.3.a) se suprime la referencia a actos u omisiones "supuestos", exigiéndose que sean todos "reales", y colocando dicho requisito delante de los demás para resaltar su importancia.

Por todo ello, se solicita la continuación de la tramitación del Anteproyecto de ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid con el nuevo texto que se adjunta a este escrito.

Madrid, 7 de junio de 2016

EL DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES E INTEGRACIÓN SOCIAL

Firmado digitalmente por PABLO GÓMEZ-TAVIRA GÓMEZ-TAVIRA Organización: COMUNIDAD DE MADRID Fecha: 2016.06.09 14:18:19 CEST Huella dig.: eedb8302ebd3d10eca26b9c1693af57008fdc568

Fdo.: Pablo Gómez Tavira

Se ha recibido en esta Dirección General, informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de fecha 29 de septiembre de 2016, en el que se analiza la nueva redacción dada al artículo 30 del anteproyecto de ley sobre la igualdad de trato y la protección contra las acciones de incitación al odio, la discriminación y la intolerancia en la Comunidad de Madrid, y en relación al mismo, esta Dirección General hace las siguientes observaciones:

En primer lugar, en el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, se recuerda que en su informe previo de fecha 3 de junio de 2016, ya se informó que el Título III, en el que se ubica el artículo 30 ahora examinado tiene un carácter asistemático que "... parece exceder del ámbito administrativo, pues atiende exclusivamente a la esfera penal, por cuanto es en dicho ámbito donde cobra su verdadero sentido la figura de la "víctima" empleada en el Anteprovecto ...".

Respecto a ésta observación, se debe concluir que no parece procedente suprimir la totalidad del Título III del anteproyecto, pues independientemente del desarrollo de los procedimientos penales en los que se examinen aquellas acciones susceptibles de ser penadas como delitos de odio, debe existir un apoyo de la Administración a la persona que lo precise por haber sido "víctima" de acciones que podrían llegar a ser castigadas como delitos de odio, y así, el anteproyecto habla:

- En su artículo 29 de la elaboración de un protocolo de atención a la víctima (igual que existen protocolos de atención a otros grupos sociales)
- En el artículo 30.1, de la atención integral real y efectiva a las víctimas de agresiones y de acciones que inciten al odio (ver más adelante la redacción que se propone para este artículo, restringiéndole a los delitos de odio)
- En el artículo 30.2 del asesoramiento, la asistencia, en especial la sanitaria, y las medidas sociales tendentes a facilitar su recuperación integral
- En el artículo 31, se habla de la información y atención a víctimas
- Finalmente, el artículo 32 habla de la necesidad de dar un tratamiento específico a las "víctimas" cuando las agresiones o acciones que inciten al odio se hayan realizado utilizando las nuevas tecnologías o a través de las redes sociales

Se puede comprobar pues que este Título III tiene un campo de aplicación que va mucho más allá del procedimiento penal.

A continuación, la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, aprecia en su informe que "la expresión cuestionada - "agresiones y acciones que inciten al odio"-impide conceptuar a esas "agresiones" como "acciones que inciten al odio", según el artículo 510 del CP, la rúbrica del referido Título III y el artículo 30.1, que reitera esa misma expresión, sólo podría interpretarse como comprensiva de dos supuestos distintos". Esos dos supuestos serían, por un lado las acciones que incitan al odio, que serían las del 510 del Código Penal, y otras distintas las agresiones motivadas por motivos, racistas, ideología, religión, creencias, etc, que serían delitos de lesiones, agresiones sexuales u otros, en su caso cometidos con circunstancias agravantes. Por ello, se entiende que debe aclararse a cuál de estos dos tipos de acciones se aplican las

disposiciones del Título III del Anteproyecto. Ésta consideración tiene carácter esencial, y para darle respuesta, esta Dirección General propone, en concordancia con lo ya afirmado más arriba en este mismo informe respecto a la necesidad de mantener el Título III del anteproyecto, simplificar su título, y modificar la redacción del artículo 30.1 del anteproyecto, que quedará redactado como sigue:

Artículo 30.1. La Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus competencias, prestará una atención integral real y efectiva a las víctimas de acciones que inciten al odio tipificadas en el artículo 510 del Código Penal

En consonancia con esto, en el artículo 29, al hablar de la elaboración de un protocolo de atención a las víctimas, se elimina la referencia a las víctimas de agresiones, hablando solo a las víctimas de delitos de odio.

Con esta modificación, se restringe la aplicación de esta normativa al apoyo a aquellas personas que hayan sido víctimas de acciones que se puedan calificar como presuntos delitos de odio del artículo 510 del Código Penal, eliminando toda referencia a las agresiones a las que se refiere la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su informe.

Respecto de la redacción del artículo 30.3 del Anteproyecto, la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, entiende que es preciso delimitar su campo de aplicación y asimismo valorar la constitucionalidad de la legitimación de la Comunidad de Madrid para el ejercicio de la acción popular.

Respecto a la primera observación, se afirma que del texto se desprende que la acción popular podría ejercerse en las causas por delitos en las que se haya producido un resultado de muerte o de lesiones graves, pero nada se específica sobre si los delitos que han provocado tales resultados han de responder a una motivación de índole discriminatoria. En cuanto a la constitucionalidad del ejercicio de la acción popular en estas causas, se examina la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que analizan supuestos tangencialmente similares al ahora examinado. La conclusión es que para que se pueda ejercer la acción popular por los órganos de gobierno de una Comunidad Autónoma, debe existir una ley autonómica que les atribuya tal capacidad, y además, de acuerdo con lo previsto en la Ley 50/1981, 30 diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, el ejercicio de esa acción corresponde al Ministerio Fiscal. La conclusión que se plasma en el escrito de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid que estamos analizando, es que el artículo 30.3 analizado incide en materia procesal, sobre la que existe competencia exclusiva del Estado, y por lo tanto no existe título competencial autonómico que le respalde, pues tampoco existe asunción de dichas competencias en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Estas consideraciones tienen carácter esencial, y consecuentemente, esta Dirección General propone la supresión del párrafo 3 del citado artículo 30.

Finalmente, la Abogacía General de la Comunidad de Madrid analiza en su escrito el apartado 4 (apartado 3 tras suprimirse en anterior párrafo tercero) del citado artículo 30, que establece que la Comunidad de Madrid se personará en los procedimientos penales instados por acciones de incitación al odio, en calidad de parte perjudicada civilmente, conforme a lo establecido en el artículo 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Respecto de este apartado, se afirma su carácter superfluo por estar ya regulado en el artículo 110 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal al que se remite, afirmando además que convendría delimitar, al menos en las correspondientes memorias, cuáles son los daños que podrían derivarse de aquellos delitos y dentro de ellos, cuáles podrían motivar la personación de la Comunidad de Madrid como perjudicados.

En este sentido, esta Dirección General entiende que es conveniente mantener este apartado del artículo 30 aunque ya esté regulado en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, pues el anteproyecto propuesto tiene un carácter holístico de todo tipo de acciones que puedan derivarse de delitos de odio. En paralelo se remiten modificadas la memoria económica de los costes del ejercicio de la acción popular por la Comunidad de Madrid en los procedimientos penales por causa de muerte o lesiones graves, y la memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto examinado.

Madrid, 5 de octubre de 2016

EL DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES E INTEGRACIÓN SOCIAL

Firmado digitalmente por PABLO GÓMEZ-TAVIRA GÓMEZ-TAVIRA Organización: COMUNIDAD DE MADRID Fecha: 2016.10.05 10:34:46 CUST Huella dig.: 1eb5e2839869828fd27574dcd231b1b34eb5b647

Fdo.: Pablo Gómez Tavira



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE LA IGUALDAD DE TRATO Y LA PROTECCIÓN CONTRA LAS ACCIONES DE INCITACIÓN AL ODIO, LA DISCRIMINACIÓN Y LA INTOLERANCIA EN LA COMUNIDAD DE MADRID.

El presente informe se emite en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno.

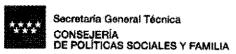
I. ÁMBITO COMPETENCIAL

El anteproyecto de Ley tiene por objeto establecer los principios y regular las medidas y el procedimiento para garantizar el derecho a la igualdad de trato, el respeto de la dignidad de las personas y la protección contra cualquier forma de discriminación, acto de intolerancia y conducta que pueda inducir a la comisión de delitos de odio en la Comunidad de Madrid.

El compromiso de la Comunidad de Madrid en la erradicación total e incondicional de toda forma de discriminación e intolerancia, desde la convicción de que tales actitudes representan la negación de valores universales derivados de los principios de dignidad inherente a toda persona y de igualdad entre los seres humanos, viene a reafirmar la defensa de principios básicos consagrados en la Carta de Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Convención Europea de los Derechos Humanos y en el Tratado de la Unión Europea, que establece en su artículo 2 la no discriminación como uno de los valores comunes de la Unión, y entre sus objetivos, la lucha contra la discriminación.

Por su parte, el artículo 10 de la Constitución española consagra la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes y reconoce que se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, y el artículo 14 reconoce el derecho a la igualdad y a la no discriminación, citando como motivos rechazables el nacimiento, la raza, el sexo, la religión u opinión, y prohibiendo la discriminación por cualquier otra circunstancia personal o social.

Asimismo, el artículo 9.2 del texto constitucional establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y remover los obstáculos



para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva.

La Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su artículo 7.4 señala que "corresponde a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran seán reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

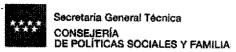
De acuerdo con lo previsto en este artículo y en ejercicio de las competencias que la Comunidad de Madrid tiene atribuidas, se ha elaborado esta ley, con la que se pretende establecer un marco normativo adecuado para garantizar el derecho de toda persona en la Comunidad de Madrid a la igualdad de trato y a la protección contra las conductas que puedan inducir a la comisión de delitos de odio, la discriminación y la intolerancia.

Al amparo de este marco competencial, y en el ejercicio de la potestad para aprobar los Proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea que se le atribuye al Gobierno Regional en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 d) de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, se tramita este Anteproyecto de Ley.

Por razón de la materia, es la Consejería de Políticas Sociales y Familia quien tiene atribuida la competencia para elaborar este Anteproyecto de Ley de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 25/2015, de 26 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y en el Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia.

II. JUSTIFICACIÓN

Los derechos y libertades reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico requieren una acción positiva de la Administración para que sea posible su libre ejercicio.



Así, el momento actual, en el que la sociedad madrileña ha alcanzado un elevado nivel de desarrollo en muy distintos ámbitos, requiere contar con una norma que consolide legislativamente el derecho a la igualdad de trato y el respeto a la dignidad de la persona como un valor superior del ordenamiento jurídico, al mismo tiempo que garantice, con medidas efectivas, su protección frente a comportamientos discriminatorios.

Una sociedad pluralista y democrática debe respetar la observancia de los principios de dignidad de la persona, la igualdad de trato y los derechos humanos junto al derecho a la identidad cultural, lingüística, religiosa, sexual de toda persona, que pertenezca o no a una minoría, y crear las condiciones que le permitan expresar, preservar y desarrollar su identidad; subrayando el papel fundamental de la educación en el fomento del respeto a los derechos humanos, de la igualdad, de la no discriminación y de la tolerancia.

Por ello, se precisa una ley mediante la cual, la Comunidad de Madrid exprese su firme compromiso para fomentar y estimular la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y en especial de la igualdad de trato y el respeto de la dignidad de las personas, de todos los individuos y grupos, mediante la protección contra cualquier forma de discriminación, acto de intolerancia y conducta que pueda inducir a la comisión de delitos de odio, sin distinción alguna por razón de nacimiento, origen racial, social o étnico, sexo, religión, convicción u opinión política o de cualquier otra naturaleza, cultural, idioma, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, enfermedad, condición de migrante, refugiado o desplazado, característica genética, situación económica o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

III. REGULACIÓN MATERIAL

El articulado del Anteproyecto de Ley se estructura en una exposición de motivos y 39 artículos agrupados en cinco títulos, uno de ellos preliminar, una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

El **Título Preliminar**, dividido en dos Capítulos y con 11 artículos, contiene las disposiciones generales (objeto, principios y ámbito de aplicación de la Ley) y define la igualdad de trato y el respeto a la dignidad de la persona, la discriminación y sus tipos, el acoso discriminatorio, los actos de intolerancia, o la protección de las víctimas.



El **Título I**, con 10 artículos, garantiza el ejercicio del derecho a la igualdad en distintos ámbitos de la vida: educación, sanidad, servicios sociales, empleo, trabajo por cuenta propia, acceso a bienes y servicios, actividades culturales y deportivas, acceso a espacios públicos, participación en organizaciones de interés social o económico y medios de comunicación y redes sociales.

El **Título II**, dividido en dos Capítulos y con 7 artículos, concreta medidas para garantizar el derecho a la igualdad, mediante la actuación administrativa, en los negocios jurídicos, o a través de la comunicación al Ministerio Fiscal; establece medidas para la promoción de la igualdad de trato y respeto a la dignidad de la persona; prevé la puesta en funcionamiento de un Observatorio especializado para estos asuntos, y contempla la incidencia de la igualdad de trato en las convocatorias de subvenciones públicas y los contratos públicos y la formación, en materia de igualdad de trato y no discriminación, de los empleados públicos.

El **Título III**, con 4 artículos, está dedicado al apoyo a las víctimas, a través de la elaboración de un Protocolo de atención y medidas específicas de apoyo.

El **Título IV**, con 7 artículos, establece el régimen sancionador en materia de igualdad de trato.

La **disposición adicional** habilita al Gobierno de la Comunidad de Madrid para revisar y actualizar las cuantías de las sanciones previstas.

La **disposición transitoria** prevé la continuidad de la actividad del Observatorio de la Comunidad de Madrid contra el racismo y la intolerancia, hasta que se apruebe el Decreto que regule la composición y funciones del Observatorio de la Comunidad de Madrid para la igualdad de trato y la protección de la dignidad de la persona, contras las acciones que inciten al odio, la discriminación y la intolerancia.

Las disposiciones finales contienen, respectivamente, la habilitación normativa al Gobierno de la Comunidad de Madrid para la aprobación de las normas reglamentarias necesarias para la aplicación de la ley y la fecha de entrada en vigor.

IV. TRAMITACIÓN

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley se han seguido los trámites previstos en el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de



noviembre, del Gobierno, acompañándose dicho anteproyecto de ley de la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo prevista en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio..

Asimismo, se ha sometido a la consideración del Observatorio contra el Racismo y la Intolerancia de la Comunidad de Madrid, en su reunión del día 30 de noviembre de 2015.

De conformidad con lo previsto en el artículo 35 del Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, el referido anteproyecto de Ley se ha remitido a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías, que han formulado observaciones, salvo la consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras y la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio. De las observaciones formuladas se han recogido aquellas que se ha considerado que contribuían a mejorar el texto.

En virtud de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Ley 6/2015, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2016, también ha emitido informe la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos con fecha 17 de mayo de 2016.

Igualmente, en virtud de 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, el Servicio Jurídico ha emitido informe de fecha 3 de junio de 2016.

Con posterioridad, se incluyeron 3 nuevos apartados en el artículo 30 relativos a la posibilidad de personarse la Comunidad de Madrid en los procedimientos penales y la de ejercer la acción popular en los procedimientos penales por causa de muerte o lesiones graves.

Como consecuencia de esta modificación, se remitió nuevamente el texto del anteproyecto a las Secretarías Generales Técnicas para que formularan en relación con tales apartados, las observaciones que estimaran oportunas. Ninguna consejería formuló observaciones a la nueva redacción del artículo 30.

Del mismo modo, se trasladó nuevamente a la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, adjuntándole memoria de análisis de



impacto normativo actualizada y memoria con la estimación de los costes que la personación de la Comunidad de Madrid en estos procesos, pudiera ocasionar. La Dirección General emitió informe favorable el 23 de septiembre de 2016.

Completado nuevamente el expediente, se remitió al Servicio Jurídico de esta Consejería, adjuntándole además del nuevo texto con la modificación del referido artículo 30, las memorias antes citadas, así como las observaciones formuladas por las diferentes Consejerías. El Servicio jurídico ha emitido informe con fecha 29 de septiembre de 2016, en el que como consideración esencial, señala la necesidad de suprimir la posibilidad del ejercicio de la acción popular por parte de la Comunidad de Madrid, así como la necesidad de modificar la redacción de la rúbrica del Título III en el que se incluye el artículo 30 y del primer apartado de dicho precepto.

Tales consideraciones han sido incorporadas al texto del anteproyecto.

En Madrid, a 7 de diciembre de 2016 EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo.: Manuel Galán Rivas