



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

**PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL  
RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL DEPENDIENTE DEL  
MINISTERIO DE JUSTICIA EN EL EXTERIOR**

**26 de noviembre de 2018**

## FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	Ministerio de Justicia	<b>Fecha</b>	26/11/2018
<b>Título de la norma</b>	<b>Proyecto de Real Decreto por el que se regula el régimen jurídico del personal del Ministerio de Justicia que lleva a cabo la acción en el exterior en materia de justicia</b>		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	Se desarrolla el artículo 38 de la Ley 16/2015, de 7 de julio, por la que se regula el estatuto del miembro nacional de España en Eurojust, los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior, que hace las funciones del art 18 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, al que por medio de esta norma se adscribe a la DG de Cooperación Jurídica Internacional, Relaciones con las Confesiones y Derechos Humanos.		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	Dotar de un régimen jurídico propio, coherente, simplificado y unificado para los dos tipos de personal que se regulan de este departamento en el exterior con funciones en materia de justicia, además de proporcionar transparencia,		

	conurrencia competitiva, y unos perfiles profesionales acorde con las responsabilidades que asumen, que, precisamente, también se aclaran en el proyecto.
<b>Principales alternativas consideradas</b>	La alternativa es mantener la falta de regulación y la indeterminación de este personal, su selección y funciones.
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>	
<b>Tipo de norma</b>	Real Decreto.
<b>Estructura de la norma</b>	El proyecto consta de 15 artículos, organizados en cuatro títulos, así como de cinco disposiciones adicionales, una transitoria y tres finales.
<b>Informes recabados</b>	Con carácter previo a la elaboración del borrador se han recabado informes preliminares de la Fiscalía General del Estado, del Consejo General del Poder Judicial y de la Abogacía General de Estado.
<b>Trámite de audiencia</b>	Se dará un trámite de <b>información pública</b> de acuerdo con el art 26.6 de la ley del Gobierno; debido al carácter organizativo no se considera necesario hacer un trámite de <b>consulta pública</b> (art 26.2).
<b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>	
<b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b>	El RD se dicta al amparo de las competencias establecidas en el art 149.1, apartados 3º y 18º

<p><b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b></p>		<p>Carece de impacto presupuestario por no prever una creación neta de puestos en el exterior y limitarse a regular un régimen jurídico inexistente.</p>
	<p>Desde el punto de vista de las cargas administrativas</p>	<p><input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas.</p> <p><input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas</p>
	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales</p>	<p><input type="checkbox"/> implica un gasto</p> <p><input type="checkbox"/> implica un ingreso</p>

<b>IMPACTO DE GÉNERO</b>	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
--------------------------	-------------------------------------	--

## **MEMORIA ABREVIADA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DEL PERSONAL DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE JUSTICIA EN EL EXTERIOR**

Efectuada con arreglo a la Guía Metodológica, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, tal y como prevé la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del citado real decreto, procede realizar una memoria abreviada si de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables o estos no son significativos, lo que sucede en el presente caso. Además, dicho carácter abreviado viene justificado por la necesidad analizada posteriormente.

Según estipula el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la memoria abreviada deberá incluir, al menos, los siguientes apartados:

- oportunidad de la norma;
- identificación del título competencial prevalente;
- listado de las normas que quedan derogadas;
- impacto presupuestario y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes;
- descripción de la tramitación y consultas realizadas.

Con fecha de 19/07/2018 se procedió a solicitar el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

## **1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA**

### **A) Motivación.**

La oportunidad de la propuesta se debe a la obligatoriedad de cumplir los mandatos tanto del artículo 18 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado, como del artículo 38 de la Ley 16/2015, de 7 de julio, por la que se regula el estatuto del miembro nacional de España en Eurojust los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior. En el primer caso, la norma viene a dar cumplimiento al mandato legal de promover la cooperación jurídica internacional, en tanto que norma integradora de la llamada acción exterior en materia de justicia. Y en el segundo, más concreto, se cumple con el mandato legal de establecer el régimen jurídico aplicable a todo el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el exterior, hasta ahora inexistente.

En concreto, el artículo 38 establece lo siguiente:

*“El Gobierno podrá crear o suprimir, mediante Real Decreto y de conformidad con lo establecido en el artículo 42.6 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, plazas de magistrados de enlace, consejeros de cooperación jurídica, consejeros de justicia o cualesquiera otros que se consideren necesarios y en los destinos que proceda, de conformidad con lo previsto en el Derecho de la Unión Europea, los convenios internacionales o lo acordado en términos de reciprocidad. Sus nombramientos y ceses se realizarán por el Ministro de Justicia, previo informe del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.*

*2. Mediante Real Decreto se establecerá el régimen jurídico aplicable a todo el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el exterior, que deberá acomodarse igualmente a lo que dispone la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado”.*

Por lo tanto, ambas referencias constituyen el marco y la base jurídica habilitante que deja un amplio margen a la potestad reglamentaria del Gobierno para que éste regule el contenido de las figuras que aparecen recogidas en el mismo, puesto que sin perjuicio del reenvío efectuado al artículo 42.6 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, no existe ninguna predeterminación legal. Ambos

artículos fijan el cruce legal en el que se sitúa el presente proyecto, como se explica en esta memoria.

## **B) Objetivos.**

La propuesta presenta varios objetivos. En primer lugar, además de regular un régimen jurídico inexistente o disperso hasta el momento, tiene como finalidad principal la necesidad de ordenar, sistematizar y clarificar de manera completa la tipología y el régimen jurídico del personal dependiente del Ministerio de Justicia en el exterior. Además, se fija la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional, Relaciones con las Confesiones y Derechos Humanos como centro directivo de adscripción. En este sentido de simplificación, cabe destacar que las Consejerías de Cooperación Jurídica pasarán a denominarse Magistraturas de Enlace, lo que deja en dos los tipos de puestos en el exterior adscritas a la mencionada Dirección General.

En segundo lugar, la propuesta dota de mayor seguridad jurídica al sistema de cobertura de los puestos dependientes del Ministerio de Justicia en el exterior, estableciendo unas reglas claras respecto de la creación y supresión de los puestos, de la autoridad de nombramiento y cese de los funcionarios que las ocupen, así como de los requisitos exigibles para desempeñarlos. Hasta ahora el régimen jurídico de dicho personal ha carecido de una regulación específica y las cuestiones relativas al mismo se han venido resolviendo caso por caso.

Y, en tercer lugar, la propuesta regula de manera pormenorizada cuáles son las funciones a desarrollar en estos puestos, las situaciones administrativas en que quedan quienes los ocupen, su dependencia jerárquica, orgánica y funcional y regula por primera vez los periodos mínimos y máximos de permanencia en cada destino, de forma que se haga posible la necesaria rotación para que todos aquellos que cumplan los requisitos, cuenten con la formación y experiencia adecuadas y deseen ocupar puestos en el exterior puedan aspirar a hacerlo sin el obstáculo que supondría la permanencia



indefinida y sin plazo de quienes han sido nombrados con anterioridad para desempeñarlos.

### **C) Alternativas, regulatorias y no regulatorias.**

Como se ha dejado sentado en el apartado A) de esta Memoria, se trata de regular, desarrollando el mandato legal, el vacío reglamentario existente, al menos desde la ley de 2015. Por lo tanto, dado que la propuesta cumple con un mandato legal, sólo cabe la opción de abordar un desarrollo reglamentario a través de un real decreto y con el fin de lograr los objetivos descritos en el apartado anterior, sin que quepa otra alternativa.

## **2. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO**

### **2.1 Novedades introducidas por la propuesta de norma**

El real decreto comprende quince artículos, estructurados en cuatro títulos, cuatro disposiciones adicionales, una transitoria y dos finales. Su contenido afecta al régimen jurídico del personal en el exterior del ministerio de justicia, destacando como principales novedades las siguientes:

En primer lugar, por lo que respecta a la denominación y definiciones de los puestos, la propuesta simplifica los puestos de trabajo hasta ahora existentes, dejando únicamente dos categorías de puestos: las Magistraturas de Enlace (suprimiendo, así, la actual distinción entre Magistraturas de Enlace -en Estados de la Unión Europea- y Consejerías de Cooperación Jurídica -en terceros Estados, que se fijan en la disposición adicional tercera) y las Consejerías de Justicia, ubicadas en alguna de las Representaciones Permanentes de España ante organismos internacionales. Además, la propuesta define por primera vez cada una de dichas categorías de puestos, regulando las funciones que corresponden a cada una de ellas. Y, a mayor abundamiento, la regulación se completa con una disposición adicional para incluir en el texto a los Consejeros Jurídicos de la Abogacía General del Estado. Son personal en el exterior del Ministerio de Justicia, sin duda, pero disponen de su régimen jurídico especial,

aprobado por Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, y sus funciones se alejan de las del mencionado artículo 18 de la ley de acción exterior. No obstante, el proyecto es completo, ofrece una regulación total del personal en el exterior del departamento, aunque con atención a las especialidades de cada tipo de puesto.

Destaca la organización en cuatro títulos. El primero se centra en el ámbito de aplicación, esencialmente lo antedicho, mientras que el segundo y el tercero se consagran a cada uno de los dos tipos de puestos, regulando las especialidades de su régimen jurídico, como son los cuerpos de adscripción, en la creación, modificación y supresión de los mismos, así como por las funciones. Queda claro que las funciones que cada uno de los dos tipos de puesto de la Dirección General corresponden a cuerpos y carreras diferentes y, así lo recoge el texto. En todo caso, al tratarse siempre de funciones de las descritas en el artículo 18 de la ley de acción exterior, comparten un tronco común en su régimen jurídico, que es precisamente la que se contiene en el título cuarto, como la selección y nombramiento, los requisitos, la acreditación o el régimen retributivo, entre otros.

En todo caso, es oportuno resaltar que la propuesta normaliza por primera vez la dependencia orgánica, funcional y jerárquica de los puestos en el exterior, el procedimiento de acreditación, los requisitos exigibles y el procedimiento de selección de los candidatos, el procedimiento para su nombramiento y cese, la situación administrativa, el régimen retributivo y los plazos de permanencia.

La adicional cuarta regula, por su parte, la designación de expertos en representación del Ministerio de Justicia en órganos consultivos de organismos internacionales u otras figuras, que carecen de implicaciones salariales ni laborales, como, por ejemplo, los representantes y suplentes en el Consejo Consultivo de Jueces Europeos y en el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos del Consejo de Europa, o el juez de enlace de La Haya o cualesquiera otros. El objetivo consiste en recuperar la iniciativa en los nombramientos y darle formalidad y transparencia a esta decisión.

Por último, la propuesta regula, el régimen transitorio aplicable al personal que, a la fecha de publicación del real decreto, viniera desempeñando un puesto en

el exterior, continuará haciéndolo hasta que se realice una nueva convocatoria, con el fin de asegurar una progresiva adecuación a la nueva normativa que proporcione una mayor seguridad jurídica y asegure la continuidad en el desempeño de las funciones.

## **2.2 LISTADO NORMAS QUE QUEDAN DEROGADAS**

Ninguna

## **2.3 Rango normativo**

Real decreto. Reglamento de desarrollo.

## **3. ANÁLISIS DE IMPACTOS**

### **A) Adecuación al orden de distribución de competencias. Título competencial.**

El presente real decreto, aplicable únicamente a la Administración General del Estado, se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1, apartados 3º y 18º de la Constitución, que permite una conexión de la competencia de autoorganización administrativa (concretamente “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios”) y las relaciones internacionales.

### **B) Impacto presupuestario.**

Como se viene señalando, el proyecto se limita a regular el régimen jurídico de este personal, confiriendo mayor coherencia y suprimiendo la dispersión actual de los puestos en Relaciones de Puestos de Trabajo de otros centros directivos del Ministerio de Justicia. Por lo tanto, la propuesta no prevé

la creación de nuevas plazas del Ministerio en el exterior, si bien la disposición adicional tercera fija los cinco puestos preexistentes y nunca antes así explicitados, lo que no quiere decir que antes no existieran en la realidad. De hecho, el artículo 2.1 es claro en este sentido y en conexión con las disposiciones adicionales tercera mencionada y quinta de no incremento del gasto público. Esto sin perjuicio de lo previsto en el propio texto para su modificación y supresión (artículos 3.2 y 5.2).

En consecuencia, el impacto de este real decreto en los Presupuestos Generales del Estado es nulo, no generando ningún compromiso ni obligación económica adicional a la situación preexistente. Asimismo, es preciso indicar que, inicialmente, la norma proyectada no implicará la necesidad de incrementar las dotaciones, ni las retribuciones u otros costes de personal al servicio del Ministerio de Justicia, pues se considera que los medios existentes en la actualidad serán suficientes para llevar a cabo las actuaciones previstas.

### **C) Impacto por razón de género.**

Se considera que este impacto será o nulo o, en todo caso, positivo, ya que se ha introduciendo dos aspectos positivos: de un lado, un lenguaje inclusivo al hablar ahora de “Magistraturas de enlace” y de “Consejerías de Justicia” y no de “magistrados de enlace” o de “Consejeros de Justicia”. Y, de otro, la previsión en el artículo 8 relativo al nombramiento, conforme a los criterios establecidos por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Se ha utilizado un tenor literal aportado a otros proyectos normativos por el Departamento competente en esta materia. En concreto, se ha introducido que el nombramiento se hará [...] *“de acuerdo con el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas”*.

### **D) Impacto en la familia.**

Por su parte, en cuanto al impacto en la familia, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de

protección a las familias numerosas, se considera que este real decreto ley tiene un impacto nulo por razón de la familia.

#### **E) Impacto en la infancia.**

El impacto en la infancia, cuyo análisis se exige en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, es nulo.

#### **F) Otros impactos.**

También es nulo el impacto de carácter social y medioambiental, y positivo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de acuerdo con lo previsto en el art. 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.”

### **4. Descripción tramitación**

Se señalan los siguientes hitos de tramitación

- 1- No será necesaria la consulta pública atendiendo a lo dispuesto en el artículo 26.2 párrafo segundo de la ley del Gobierno debido al carácter organizativo de la norma en cuestión. Así:

*Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en*

*la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.*

- 2- Información pública: pudiera ser necesario este trámite en la medida que pudiera considerarse que la regulación proyectada afecta a los derechos e intereses de las personas (en este caso colectivos de funcionarios públicos), y ello de conformidad a lo dispuesto en el artículo 26.6 Ley del Gobierno:

*“Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.”. Ahora bien, y sin perjuicio de la decisión que el órgano directivo proponente adopte al respecto, es necesario señalar que la realización de determinados trámites procedimentales sobre los que no existe certeza absoluta acerca de su preceptividad, proporciona una mayor seguridad jurídica, tanto frente a ulteriores objeciones del Consejo de Estado, que eventualmente incluso podrían suponer la devolución del expediente, como frente a los recursos que una vez publicada la norma se pudieran suscitar.*

- 3- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

4- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

5- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda: aunque se ha señalado que, en principio, se considera que este proyecto carece de impacto presupuestario.

6- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa).

7- Informe del Consejo Ejecutivo de Política Exterior: a la luz de las competencias en materia de organización de los medios humanos de la administración general del Estado en el exterior, de acuerdo con el artículo 39 Ley de Acción y Servicio Exterior.

8- Informe del Consejo General del Poder Judicial, aunque ya han informado de manera preliminar un borrado anterior.

9- Informe del Consejo Fiscal, en estos dos casos por afectar a personal de las carreras judicial y fiscal. La Fiscalía, que no el Consejo Fiscal, ha evacuado un informe preliminar e informal a un borrado anterior del proyecto.

10- Dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

## **5. EVALUACIÓN EX POST**

Considerando su naturaleza, la presente norma no está necesitada de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación.