



A.G.- 40/2022

S.G.C.- 107/2022

SJ.- 116/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con el **Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Premio de Estudio e Investigación sobre Responsabilidad Penal Juvenil: Justicia, Libertad y Sociedad de la Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 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.- Con fecha 23 de mayo de 2022, ha tenido entrada en la Abogacía General un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe, a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

-Proyecto de Decreto.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 18 de mayo de 2022, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, de 24 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante Decreto 52/2021).



-Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, elaborada por la Dirección-Gerencia de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infractor, de fecha 19 de mayo de 2022. Se acompañan otras anteriores de fecha 21 y 4 de abril de 2022.

-Informe 31/2022, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, emitido el 8 de abril de 2022, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

-Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado por la Dirección General de la Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de fecha 6 de abril de 2022.

-Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de fecha 5 de abril de 2022.

-Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de fecha 5 de abril de 2022.

-Escrito de las Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 19 de abril de 2022, formulando observaciones al texto del Proyecto.

-Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en las fechas que se señalan a continuación, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al texto del Proyecto:

- Familia, Juventud y Política Social, de 20 de abril de 2022.
- Administración Local y Digitalización, de 20 de abril de 2022.
- Transportes e Infraestructuras, de 6 de abril de 2022.
- Cultura, Turismo y Deporte, de 7 de abril de 2022.
- Sanidad, de 18 de abril de 2022.



-Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía del Gobierno, de 20 de abril de 2022.

-Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 18 de abril de 2022.

-Resolución del Director-Gerente de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeduación y Reinserción del Menor Infractor, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información públicas, de 21 de abril de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido

El Decreto proyectado tiene por objeto crear el Premio de Estudio e Investigación sobre Responsabilidad Penal Juvenil: Justicia, Libertad y Sociedad de la Comunidad de Madrid.

Consta de una parte expositiva y otra dispositiva, con ocho artículos y dos disposiciones finales.

Segunda.- Marco competencial y régimen jurídico

El apartado 1 del artículo 39 de la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) establece que *“Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”*, añadiendo su apartado 4 que *“Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”*.

En desarrollo, entre otros de estos preceptos, fue aprobada 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 (en lo sucesivo, Ley Orgánica 1/1996), que en su Disposición Final vigésima primera, en relación con su habilitación competencial señala que:



“1. El artículo 5, en sus apartados 3 y 4; el artículo 7 en su apartado 1; el artículo 8, en su apartado 2 letra c); el artículo 10, en sus apartados 1 y 2 letras a), b) y d); los artículos 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18 en su apartado 2, 21 en sus apartados 1, 2 y 3, y el artículo 22, son legislación supletoria de la que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de asistencia social.

2. El artículo 10, en su apartado 3, el artículo 21, en su apartado 4, el artículo 23, las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, la disposición transitoria única y las disposiciones finales decimonovena y vigésima, se dictan al amparo del artículo 149.1.2.^a, 5.^a y 6.^a de la Constitución.

3. Los restantes preceptos no orgánicos de la Ley, así como las revisiones al Código Civil contenidas en la misma, se dictan al amparo del artículo 149.1.8.^a de la Constitución y se aplicarán sin perjuicio de la normativa que dicten las Comunidades Autónomas con competencia en materia de Derecho Civil, Foral o Especial”.

Añadiendo su Disposición Final vigésima segunda que *“Las entidades públicas mencionadas en esta Ley son las designadas por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, de acuerdo con sus respectivas normas de organización”*.

Por otro lado, la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (en adelante, Ley Orgánica 5/2000), en su artículo 45 establece que:

“1. La ejecución de las medidas adoptadas por los Jueces de Menores en sus sentencias firmes es competencia de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con arreglo a la disposición final vigésima segunda de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Dichas entidades públicas llevarán a cabo, de acuerdo con sus respectivas normas de organización, la creación, dirección, organización y gestión de los servicios, instituciones y programas adecuados para garantizar la correcta ejecución de las medidas previstas en esta Ley.

2. La ejecución de las medidas corresponderá a las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, donde se ubique el Juzgado de Menores que haya dictado la sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo siguiente.

3. Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán establecer los convenios o acuerdos de colaboración necesarios con otras entidades, bien sean públicas, de la Administración del Estado, Local o de otras Comunidades Autónomas, o privadas sin ánimo de



lucro, para la ejecución de las medidas de su competencia, bajo su directa supervisión, sin que ello suponga en ningún caso la cesión de la titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución”.

En desarrollo de lo señalado hasta el momento y en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Estatuto de Autonomía), aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, que atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, fue aprobada la Ley 3/2004, de 10 de diciembre, de creación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la reeducación y reinserción del menor infractor (en lo sucesivo, Ley 3/2004), por la que se crea el Organismo Autónomo de carácter administrativo Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor (en adelante, ARRMI), adscrito a la Consejería competente en materia de justicia -que actualmente y según resulta de la Disposición Adicional primera del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, es la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior- y que tiene como fin, según resulta del apartado 1 del artículo 2 de la Ley 3/2004 *“la ejecución de las medidas adoptadas por los órganos judiciales en aplicación de la legislación sobre responsabilidad penal de los menores”* y a la que le corresponde, en lo que interesa a este Informe, y según establece el apartado q) de su artículo 3, la función de *“la realización de los estudios e investigaciones sobre temas de interés general”*, debiendo también tenerse en cuenta que su Disposición Final tercera, cuando se refiere a la habilitación para su desarrollo señala que *“Se autoriza al Gobierno de la Comunidad de Madrid a adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley”*,

Pues bien, en este marco se considera de interés instituir el Premio de Estudio e Investigación sobre Responsabilidad Penal Juvenil: Justicia, Libertad y Sociedad de la Comunidad de Madrid (en adelante, el Premio) objeto del Proyecto normativo que se informa, siendo este un premio que, tal y como resulta de la Exposición de Motivos del Proyecto remitido, *“pretende el fomento de estudios o investigaciones, desde distintas perspectivas científicas, sobre los principales aspectos psicosociales, jurídicos, educativos, económicos, de políticas públicas o cualquier otro campo relativo a este ámbito de actividad”*.



En este sentido, debe advertirse que la creación de premios forma parte de la denominada “*actividad administrativa de fomento*”, definida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1997 como “*la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen en alguna medida necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar la coacción ni crear servicios públicos*”.

Por tanto, según lo señalado, podemos concluir la competencia de la Comunidad de Madrid para la institución del Premio, competencia que deberá ser ejercida mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

Tercera.- Tramitación.

El Proyecto sometido a Informe es una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

Visto que el Proyecto analizado goza de naturaleza reglamentaria, procede examinar ahora si se ha seguido el procedimiento previsto legalmente para la elaboración de disposiciones de carácter general.

Al respecto, cabe observar que, en el Derecho de la Comunidad de Madrid no ha aparecido regulado hasta fechas recientes de forma específica el procedimiento aplicable a la elaboración de las normas reglamentarias, por lo que había que recurrir al ordenamiento estatal a título de Derecho supletorio sin perjuicio de las especialidades de la normativa autonómica en la materia (art. 149.3 *in fine* de la Constitución Española).

No obstante, recientemente, el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, ha dotado de una regulación propia a la elaboración de las disposiciones reglamentarias de carácter general en el ámbito de la Administración autonómica.



De conformidad con la Disposición transitoria única del citado Decreto, “*los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior*”. Así, habiéndose iniciado la tramitación del Proyecto normativo que nos ocupa con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto 52/2021, debemos atender a lo dispuesto en el mismo.

Igualmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

A la vista de la documentación remitida, se aprecia la elaboración por la Dirección-Gerencia de la ARRM, de la Memoria ejecutiva de análisis de impacto normativo, fechada el 19 de mayo de 2022, y cuyo contenido se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 52/2021.

Se incorporan al expediente otras versiones anteriores de la citada Memoria, de modo que ha ido actualizándose su contenido con ocasión de la tramitación de la norma.



Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

Constan los informes a que se refiere el artículo 7.3.c) del Decreto 52/2021. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social- y exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas; y el informe de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Asimismo, constan, en la documentación remitida a este Servicio Jurídico, el Informe 31/2022, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 8.5 del referido Decreto.

En aplicación del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, el Proyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las restantes Consejerías que integran la Administración de la Comunidad de Madrid.



Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019 y el artículo 9 del Decreto 52/2021, mediante Resolución del Director-Gerente de la ARMI, de 21 de abril de 2022, se acordó la apertura del trámite de audiencia e información públicas, por un plazo de quince días hábiles, del 22 de abril de 2022 al 13 de mayo de 2022, ambos incluidos, sin que se haya recibido ninguna alegación al mismo. No se ha sustanciado el trámite de consulta pública recogida en el artículo 5 del Decreto 52/2021, en relación con lo dispuesto en el artículo 60.3 de la Ley 10/2019, al no tener impacto significativo en la actividad económica.

Cuarta.- Análisis del contenido.

Respecto al **título**, de conformidad con la Directriz 6 de la Resolución de 28 de julio de 2005, 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 adelante, Directrices), se ha identificado correctamente como “Proyecto de Decreto”.

La **parte expositiva** describe el contenido de la norma e indica su objeto y finalidad, las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como los trámites esenciales seguidos para su aprobación, por lo que cumple con el contenido que le es propio, en consonancia con lo previsto en las Directrices 12 y 13.

También se indica que el Decreto es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta





Comunidad
de Madrid

se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos.” (El subrayado es nuestro).

En cuanto a la **parte dispositiva**, el Proyecto que se somete a Informe se compone de ocho artículos y dos disposiciones finales, no apreciándose desviación alguna de la normativa que le es de aplicación.

En virtud de cuanto antecede, procede formular las siguientes

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el **Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Premio de Estudio e Investigación sobre Responsabilidad Penal Juvenil: Justicia, Libertad y Sociedad de la Comunidad de Madrid.**

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

El Letrado-Jefe del Servicio Jurídico

Ángel Chamorro Pérez

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO. CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR.

