

Ref. Informe 58/2025

Artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre.

INFORME 58/2025 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE RECONOCIMIENTO DEL CONCEBIDO EN LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE APOYO A LA FAMILIA EN LA COMUNIDAD DE MADRID.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local ha remitido el Anteproyecto de ley de reconocimiento del concebido en la aplicación de las medidas de apoyo a la familia en la Comunidad de Madrid, que, junto con su correspondiente memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), somete, con fecha de 30 de octubre de 2025, a informe de coordinación y calidad normativa.

Este informe se emite conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 11/2022, de 21 de diciembre), y en los artículos 4.2.c) y 8.4 del 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 (en adelante, Decreto 52/2021, de 24 de marzo).

La competencia para la emisión del informe se atribuye en el artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local (en adelante, Decreto 229/2023, de 6 de septiembre), a su Secretaría General Técnica, con la finalidad de garantizar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno.

En materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, el mencionado Decreto 52/2021, de 24 de marzo, desarrolla las disposiciones específicas contenidas, particularmente, en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y

Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983, de 13 de diciembre), y en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019, de 10 de abril).

Asimismo, los proyectos normativos deben ajustarse a lo establecido al respecto en la Guía para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Guía).

De conformidad con lo anterior, y analizado el contenido del anteproyecto de ley referido y su correspondiente MAIN, en cumplimiento de lo dispuesto en las citadas disposiciones legales y reglamentarias, se emite el siguiente informe de coordinación y calidad normativa:

1. OBJETO.

De acuerdo con lo señalado el artículo 1 del anteproyecto de ley y su MAIN, su objeto es «asimilar el concebido no nacido al hijo ya nacido, a efectos del reconocimiento de aquellos beneficios y derechos que, en el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, se deriven de la existencia de hijos ya nacidos y, en particular, de ostentar la condición de familia numerosa o de la clasificación en una categoría de familia numerosa», con el objetivo, de acuerdo con lo señalado en su MAIN de «Establecer con rango legal una medida de protección específica en favor de las familias y para el fomento de la natalidad».

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

El anteproyecto de ley que se recibe para informe consta de una exposición de motivos y una parte dispositiva que se estructura en cuatro artículos, una disposición transitoria única y tres disposiciones finales.

El contenido de los cuatro artículos y de la parte final del anteproyecto de ley se detalla en el subapartado V. a) de la MAIN. En concreto, se señala que la exposición de motivos, contine la referencia al contexto del anteproyecto de ley y a su adecuación a los principios de buena regulación recogidos en los artículos 129 de la Ley 39/2015, de

1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015, de 1 de octubre), y 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo; respecto de la parte dispositiva, el artículo 1 regula el objeto y ámbito de aplicación, el artículo 2 se refiere a la asimilación del concebido no nacido al hijo ya nacido, el artículo 3 hace referencia al concepto de familia numerosa en la Comunidad de Madrid y el artículo 4 a la acreditación de la asimilación. Por su parte, la disposición transitoria única, se refiere al régimen aplicable a las solicitudes en curso; la disposición final primera modifica el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno; la disposición final segunda recoge de habilitación normativa para el desarrollo y ejecución de la ley y la disposición final tercera, establece su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

3. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

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

La Constitución Española, en su artículo 9.2 dispone que «[c]orresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra 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». Y su artículo 39.1 consagra, como principio rector de la política social y económica, el deber de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.

En los mismos términos el artículo 33 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, del año 2000, garantiza la protección social, económica y jurídica de la familia.

El artículo 29 del Código Civil establece que «[e]l nacimiento determina la personalidad; pero el concebido se tiene por nacido para todos los efectos que le sean favorables, siempre que nazca con las condiciones que expresa el artículo siguiente».

Dentro del marco constitucional, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, regula, con el carácter de legislación básica estatal, el concepto de familia numerosa, así como las categorías en que se clasifica, y señala las condiciones que deben reunir sus miembros. Además, su disposición adicional segunda, expresamente, reconoce que los beneficios establecidos al amparo de esta ley para las unidades familiares que tengan reconocida la condición de familia numerosa tienen la naturaleza de mínimos y serán compatibles o acumulables con cualesquiera otros que, por cualquier causa, disfruten los miembros de estas. En concreto, habilita a las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, para ampliar la acción protectora de esta ley con el fin de contribuir a la mayor efectividad del principio establecido en el artículo 39 de la Constitución.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en su artículo 7.4 señala que corresponde a los poderes públicos, 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.

Por otra parte, la Comunidad de a Madrid ostenta la competencia exclusiva en las materias de «[p]romoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención» (artículo 26.1.23), de «[p]rotección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud» (artículo 26.1.24) y de «[p]romoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural» (artículo 26.1.25).

Por su parte, y en virtud de lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, el Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa, de conformidad con el Estatuto de Autonomía y con la Ley. A tal efecto, le corresponde «[a]probar los

Proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea y, en su caso, acordar su retirada en las condiciones que establezca el Reglamento de la Cámara» de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.d) del mismo texto legal.

Se trata, por lo tanto, de un anteproyecto de ley para cuya aprobación es competente el Consejo de Gobierno con carácter previo a su tramitación en la Asamblea y su rango se adecúa al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

3.2. Principios de buena regulación.

Los párrafos décimo a decimoquinto de la exposición de motivos contienen la referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación conforme a lo establecido en los artículos 129 de la Ley 39/2015, y 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Respecto de los principios de necesidad y eficacia se sugiere el siguiente texto alternativo:

En particular, los principios de necesidad y eficacia están garantizados, pues esta norma se justifica por razones de interés general al asimilar el concebido no nacido al hijo ya nacido, siempre que con ello la unidad familiar, o alguno de sus miembros, obtengan mayor beneficio. Asimismo, esta ley constituye el instrumento más adecuado para alcanzar los objetivos reseñados en el párrafo anterior.

En relación con el cumplimiento del principio de transparencia, se propone el siguiente texto alternativo:

Se cumple con el principio de transparencia, habiéndose realizado los trámites de consulta pública, audiencia e información pública, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60.1 y 2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, 4.2.a) y d), 5 y 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, y, una vez aprobada la norma se publica en el Portal de Transparencia.

Finalmente, cabe recordar que la justificación de los principios de buena regulación incluida en la exposición de motivos del anteproyecto de ley debe guardar conexión con la incorporada en la MAIN, sin perjuicio de que en esta la justificación sea más extensa.

3.3. Calidad técnica.

En relación con la calidad técnica de la propuesta, entendida como el correcto uso del lenguaje y el cumplimiento de las Directrices de técnica normativa (en adelante, Directrices), aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, de aplicación supletoria a la Comunidad de Madrid, se formulan las siguientes observaciones:

3.3.1 Observaciones al conjunto del anteproyecto de ley.

(i) A lo largo del anteproyecto de ley, tanto en la exposición de motivos como en la dispositiva se utilizan, indistintamente, las expresiones «concebido» y «concebido no nacido», por lo que se sugiere revisar este uso pudiendo indicarse, tanto en la exposición de motivos como en la parte dispositiva, «concebido no nacido (en adelante, concebido)».

(ii) La regla 69 de las Directrices se refiere a la economía de la cita, de conformidad con ella se sugiere revisar el uso de la expresión de «la presente ley», por ello se sugiere la eliminación del término «presente» en los párrafos octavo, noveno y décimo de la exposición de motivos y en la disposición transitoria única.

En el mismo sentido, en la disposición final primera del anteproyecto de ley, se sugiere eliminar este término de la expresión «el presente texto refundido» y sustituirlo por «en este Texto Refundido» en la redacción de la nueva disposición adicional tercera que se incorpora al Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno.

3.3.2. Observaciones al título y a la exposición de motivos del anteproyecto de ley.

(i) Sin perjuicio de la observación general del punto 3.3.1. (i) de este informe, en el título se sugiere utilizar la expresión «concebido no nacido», ya que el propio artículo 1, que describe el objeto emplea esta expresión.

(ii) Respecto de la exposición de motivos se realizan las siguientes observaciones:

- a) En el primer párrafo se sugiere escribir en mayúsculas «española».
- b) En el quinto párrafo se sugiere adaptar a la regla la cita de la de la sentencia del Tribunal Constitucional a la regla 79 de las Directrices indicando «Sentencia del Tribunal Constitucional (o STC) 271/2015, de 17 de diciembre».
- c) En el párrafo sexto *in fine* se sugiere eliminar la expresión «en la que se insertan ambos».
- d) En el párrafo séptimo se sugiere sustituir las expresiones «por ejemplo» por «entre otros» y «a la hora de» por «y en la aplicación del criterio de familia numerosa».
- e) En el párrafo octavo sustituir «corresponda a la Administración autonómica» por «corresponda a su Administración» y «de la clasificación en una categoría» por «de la clasificación en una de sus categorías».

3.3.3. Observaciones a la parte dispositiva y final.

- (i) En el título del artículo 1 se sugiere elimina la expresión «*de la ley*».

Además, se sugiere, en el artículo 4.2, sustituir «que deriven de la condición de familia numerosa o de la clasificación en una categoría» por «que deriven de tener reconocida la condición de familia numerosa o de la clasificación en una de sus categorías».

- (ii) En el artículo 4.2, se sugiere sustituir «que deriven de la condición de familia numerosa o de la clasificación en una categoría» por «que deriven de tener reconocida la condición de familia numerosa o de la clasificación en una de sus categorías».

- (iii) En la disposición transitoria única, que regula el régimen aplicable a las solicitudes en curso, se sugiere eliminar el término «todavía» por innecesario.

- (iv) En la disposición final primera, se sugiere sustituir la cita del decreto legislativo por «Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno».

4. MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

4.1 Contenido.

Se trata de una MAIN extendida y su contenido se adapta, en líneas generales, a las previsiones del artículo 7 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, así como a la Guía para la elaboración y tramitación de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid.

La MAIN incluye cumplimentada la ficha de resumen ejecutivo.

Respecto a esta memoria procede realizar las siguientes observaciones:

(i) Respecto a la ficha de resumen ejecutivo, en relación con los informes enumerados, se sugiere añadir para cada uno de ellos la consejería de adscripción del órgano competente para su emisión.

(ii) Respecto al índice ubicado a continuación de la ficha de resumen ejecutivo se sugiere.

a) Escribir en cursiva la expresión «**EX POST**» (apartado VIII).

b) Eliminar el inciso «de la Comunidad de Madrid» al referirse al informe de la Abogacía General (apartado IX.4).

(iii) Respecto al cuerpo de la MAIN se formulan las siguientes observaciones:

a) En el segundo párrafo del apartado «I. Introducción» se sugiere sustituir la cita del artículo 6 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por la del artículo 7 al tratarse de una MAIN extendida.

b) En el apartado «**III. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN**» nos remitimos a lo señalado en el apartado 3.3.1 de este informe. Además, se sugiere incluir la justificación del principio de eficiencia reflejado en la exposición de motivos del anteproyecto de ley, pero que se omita en este apartado de la MAIN.

c) En el apartado V. a) en el que se describe la estructura del anteproyecto de ley, se sugiere sustituir, en la descripción de los artículos, las expresiones «primero», «segundo», «tercero» y «cuarto» por «1», «2», «3» y «4» de acuerdo con la redacción de dicho anteproyecto de ley.

d) En el apartado «**VIII. EVALUACIÓN EX POST**», se sugiere matizar la previsión de que no se estima necesario realizar esta evaluación *ex post*, sugiriéndose sustituir la redacción actual por «La evaluación *ex post* de la aplicación de la ley, en atención al objetivo del anteproyecto de ley, se realizará de conformidad con lo dispuesto los artículos 3.3, 3.4, 7.4.e) y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo».

4.2 Tramitación.

La tramitación a la que han de someterse los proyectos normativos depende de su naturaleza y contenido. En este caso se trata de un anteproyecto de ley y se considera que todos los trámites que se proponen en la MAIN son adecuados. No obstante, procede realizar las siguientes consideraciones a la tramitación propuesta en el apartado VII del cuerpo de la MAIN:

(i) En el subapartado IX.2 se recogen los informes preceptivos solicitados de manera simultánea, respecto de los cuales se formulan las siguientes observaciones:

a) En el párrafo introductorio del apartado IX.2, precisar la cita del artículo 8.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

b) En cuanto al informe de impacto presupuestario de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se sugiere completar la referencia normativa con la mención del artículo 7.3.c) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Esta observación resulta aplicable al informe de la Informe de la Dirección General de Tributos.

c) Se sugiere, para diferenciarlo del informe anterior, numerar la referencia a la consulta a la Comisión Interdepartamental de protección a la maternidad y de fomento de la

natalidad y de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de la Comunidad de Madrid.

Se recuerda, también, que conforme a lo dispuesto en los artículos 6.3 y 7.5 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, «[e]l centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará su contenido con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas».

Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante, si bien, en el caso de que las recomendaciones u observaciones no hayan sido aceptadas, deberán incluirse de manera específica en la MAIN, como justificación de la oportunidad y acierto del criterio adoptado [artículos 6.1.a) y 7.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo], las razones que motiven dicho rechazo.

EL JEFE DE LA OFICINA DE CALIDAD NORMATIVA

Fdo.: Cayetano Prieto Romero

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: Lourdes Ríos Zaldívar