

A.G.- 93/2023

S.G.C.- 171/2023 S.J.- 195/2023

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en relación con un **Anteproyecto de Ley por la que se regulan las distinciones honoríficas de la Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, letra 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. - Con fecha 22 de diciembre de 2023, ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración local un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe, a propósito del Anteproyecto de Ley indicado.

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

-Anteproyecto de Ley.

-Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, en sus versiones de fecha 7 de noviembre de 2023, 23 de noviembre de 2023 y 21 de diciembre de 2023, elaborada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

-Informe 77/2023, de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 20 de noviembre de 2023.

-Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales-, de 13 de noviembre de 2023.

-Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 10 de noviembre de 2023, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales-.

-Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales-, relativo al impacto de la norma proyectada sobre la familia, la infancia y la adolescencia, de fecha 10 de noviembre de 2023.

-Observaciones al Anteproyecto formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en fecha 20 de noviembre de 2023.

-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 Anteproyecto:

- ✓ Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 13 de noviembre de 2013.
- ✓ Sanidad, de 16 de noviembre de 2023.
- ✓ Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 15 de noviembre de 2023.
- ✓ Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 21 de noviembre de 2023.
- ✓ Educación, Ciencia y Universidades, de 13 de noviembre de 2023.
- ✓ Digitalización, de 17 de noviembre de 2023.
- ✓ Cultura, Turismo y Deporte, 13 de noviembre de 2023.

-Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 23 de noviembre de 2023, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información públicas.

-Pantallazo de la publicación del trámite de audiencia e información públicas en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid durante el período comprendido entre el 27 de noviembre de 2023 y el 19 de diciembre de 2023.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

La Ley proyectada tiene por objeto la regulación de las distinciones honoríficas de la Comunidad de Madrid -concretamente, la Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid, la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo y la Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid-, con la finalidad de actualizar y refundir el régimen jurídico actualmente existente.

Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por quince artículos, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales. Se insertan a continuación tres Anexos.

Segunda. - Marco competencial.

A efectos de examinar la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar la norma proyectada, cabe recordar que el *ius honorandi* se presenta, en principio, como una facultad inherente a todo grupo social organizado y jurídicamente reconocido,

puesto que el mérito honroso de una persona y la honra que, en consecuencia, ha de tributársele se aprecian y establecen, respectivamente, por el mismo grupo social.

Puede así afirmarse, que toda entidad social legalmente reconocida puede conferir honores y distinciones en sus respectivos ámbitos o círculos de actuación tanto públicos como privados, siempre que la regulación que de los mismos establezca no contradiga otra de nivel superior ni induzca a confusión con los honores que a dicho nivel superior corresponde otorgar, principio éste que, junto con el de que *“nadie puede honrarse a sí mismo”* -puesto que el honor debe ser siempre conferido desde un círculo atributivo superior- deben ser considerados centrales en la dinámica del Derecho Honorífico.

La creación de distinciones honoríficas forma parte de la denominada *“actividad administrativa de fomento”*. Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1997, dicha actividad se viene definiendo 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”*.

Con las distinciones honoríficas se trata precisamente de estimular a los particulares para la realización de actividades que se estiman de utilidad pública y distinguir a aquellos que mejor se hayan empeñado en las mismas. Más específicamente, en lo que aquí interesa, los premios-honoríficos carecen de contenido económico y persiguen el enaltecimiento del interesado por haber realizado alguna conducta que redunde en beneficio de la comunidad (vid. gr. los Dictámenes de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 30 de octubre de 2012 y de 14 de enero de 2014).

El *ius honorandi* es, pues, una potestad que hay que entender inherente a la personalidad jurídico-pública de la Administración. Concretamente, en el ámbito autonómico, el *ius honorandi*, en su proyección *ad intra*, -es decir, en todo lo que se refiera a los honores, distinciones, precedencias y tratamientos de sus propias

autoridades, órganos e instituciones-, resulta amparado por la competencia autonómica en materia de auto organización (art. 148, apartado 1, regla 1ª de la Constitución Española), mientras que en su proyección *ad extra*, -es decir, cuando tales honores y distinciones se refieren a la ciudadanía-, hay que distinguir si los honores versan o no sobre actividades ligadas a sectores en los que la Comunidad ostenta competencias específicas.

Si se trata de honores y distinciones sectoriales, es decir, ligados a méritos contraídos en el seno de sectores sociales en los que la Comunidad Autónoma ostente competencias específicas, son los títulos competenciales concretos que amparen la acción autonómica en esas materias, los que darán también cobertura jurídica a la acción honorífica respectiva, por la sencilla razón de que, si estatutariamente se habilita a la Comunidad Autónoma en una materia, hay que entender que esa habilitación no sólo se refiere a las actuaciones clásicas de policía y servicio público, sino también a la de fomento, la cual se realiza mediante la forma prototípica de las subvenciones, pero también mediante la concesión de honores y distinciones.

A la vista de lo expuesto, cabe afirmar que la competencia para crear distinciones honoríficas viene indefectiblemente ligada a la competencia sobre la materia a que dichas distinciones se refieren.

En nuestro caso, las distinciones proyectadas no van referidas a un ámbito específico, sino que persiguen el reconocimiento de la labor de personas y entidades por su servicio a la sociedad desde cualquier ámbito de actividad (Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid); por la realización de actos y servicios relevantes para los ciudadanos y por la contribución al progreso político, económico, cultural o social (Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo); así como el reconocimiento a los representantes de otros países y máximos dignatarios de organismos internacionales en visita oficial por su labor institucional (Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid).

En este sentido, en la Memoria del análisis de impacto normativo se invoca el artículo 7, apartado 4, de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de

Autonomía de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo Estatuto de Autonomía) como título transversal que sustenta el Anteproyecto de Ley, puesto que dicho precepto indica 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”*.

Más específicamente, el artículo 26, apartado 1, del Estatuto de Autonomía reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de *“fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”* (apartado 1.17); *“fomento de la cultura y la investigación científica y técnica”* (apartado 1.20); *“deporte y ocio”* (apartado 1.22); *“promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural”* (apartado 1.25).

A la vista de los referidos títulos competenciales, cabe afirmar la competencia de la Comunidad de Madrid para regular las distinciones honoríficas proyectadas.

Tercera- Tramitación.

El artículo 15, apartado 2, del Estatuto de Autonomía atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por su parte, el artículo 21, letra d), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, determina que corresponde al mismo *“aprobar los proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea”*.

La concreta iniciativa para la elaboración y tramitación del Anteproyecto se ejerce en este caso por la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme al artículo 1 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.

Al respecto de esta tramitación, cabe observar que 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 (en lo sucesivo, Decreto 52/2021) ha dotado a la Comunidad de Madrid de una regulación propia para la elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Administración autonómica.

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 que se ha elaborado por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local la Memoria de análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), en la modalidad

de Memoria ejecutiva –al no derivarse impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables-. El contenido de la Memoria 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 que informa (doctrina que resulta perfectamente extrapolable a los anteproyectos de ley), 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 que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero o en los más recientes 584/2023, de 2 de noviembre y 633/2023, de 29 de noviembre.

A propósito del contenido de la última versión que de esta MAIN nos ha sido remitida, interesa formular las siguientes observaciones:

- La ficha de resumen ejecutivo, en el apartado relativo a los “trámites de participación” (pág. 2), indica que el Anteproyecto *“se someterá a los trámites de audiencia e información públicas”*, extremo que deberá ser convenientemente actualizado por cuanto, como bien se recoge en el apartado VII de la Memoria, el Anteproyecto ya *“ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública durante un plazo de quince días hábiles de acuerdo con el artículo 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo (...)”*.

- En el apartado III, referente a la “adecuación a los principios de buena regulación”, debe revisarse la justificación concerniente a los principios de necesidad y eficacia en tanto se afirma que la norma “*concede una mayor participación a los ciudadanos en la presentación de propuestas*”, circunstancia que no refleja finalmente el Anteproyecto (vid. párrafo undécimo de su Exposición de Motivos).

Por el mismo motivo ha de revisarse la mención que contiene la ficha de resumen ejecutivo a “*la posibilidad de participación de los ciudadanos*” (pág. 1), al tiempo que debe reformularse en el apartado VI, en lo que atañe al análisis de cargas administrativas, el párrafo del siguiente tenor: “*En la medida en que en esta iniciativa no se imponen obligaciones a los ciudadanos, sino simplemente la posibilidad de que puedan presentar propuestas para las condecoraciones si así lo desean (...)*”.

Se advierte, en este punto, que resultaría oportuno consignar en la MAIN las razones por las que finalmente se ha modificado la redacción del Anteproyecto en lo atinente a este aspecto.

- En último término, observamos que el Anteproyecto figura en el Plan Normativo para la XIII Legislatura, por lo que, no resulta necesaria la justificación requerida en el artículo 6, apartado 1, letra g), del Decreto 52/2021. Pese a ello se ha dedicado el apartado VIII de la Memoria a este extremo. Ahora bien, debe revisarse el título de dicho apartado denominado “*justificación de la no inclusión de la propuesta en el plan normativo de la legislatura*”, puesto que en el presente caso el Anteproyecto está contemplado en el indicado Plan.

Por otro lado, constan en el expediente los informes a que se refiere el artículo 7, apartado 3, letra c), del Decreto 52/2021. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad, 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 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, 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, consta en la documentación remitida a esta Abogacía General el Informe 77/2023, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8, apartado 4, del Decreto 52/2021.

En este caso, no se ha incorporado el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, a que se refiere el artículo 8, apartado 5, del Decreto 52/2021, puesto que el órgano promotor del Anteproyecto es la propia Secretaría General Técnica. Así lo avala el precitado artículo cuando prevé:

“Los anteproyectos o proyectos de normas con rango de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias deberán ser informados, en todo caso, después de realizado el trámite de audiencia e información públicas, y con carácter previo a la solicitud en su caso del informe a la Abogacía General, por la secretaria general técnica de la consejería o Consejerías proponentes, salvo que el órgano promotor de la norma sea la propia secretaria general técnica. En este último caso, bastará con la actualización de la MAIN en la que se recogerá un pronunciamiento de la secretaria general técnica sobre la adecuación a la legalidad del proyecto de disposición” (el subrayado es nuestro).

Consta, en efecto, como apartado X de la MAIN, un pronunciamiento expreso sobre la adecuación a la legalidad del Anteproyecto examinado.

En aplicación del artículo 4, apartado 3, del Decreto 52/2021, el Anteproyecto 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.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60, apartado 2, de la Ley 10/2019 y el artículo 9 del Decreto 52/2021, mediante Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local se acordó la apertura del trámite de audiencia e información públicas, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, por un período de 15 días hábiles, no habiéndose recibido alegación alguna.

Finalmente, observamos que se ha prescindido del trámite de consulta pública, en virtud del artículo 5, apartado 4, letras c) y d), del Decreto 52/2021, en relación con lo dispuesto en el artículo 60, apartado 4, de la Ley 10/2019, por carecer la norma de impacto en la actividad económica y no imponer obligaciones relevantes para sus destinatarios.

Cuarta. - Análisis del contenido.

Analizaremos, a continuación, el contenido del Anteproyecto de Ley, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*, según fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

Como se ha expuesto *ut supra*, el Anteproyecto de Ley examinado consta de un título, una parte expositiva, denominada “*Exposición de Motivos*” conforme establece la Directriz 11ª, seguida de una parte dispositiva, integrada por quince artículos, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales. Se completa con tres Anexos.

Respecto al **título**, de conformidad con la Directriz 6, se ha identificado correctamente como “*Anteproyecto de Ley*”.

La Directriz 7 requiere que el nombre de la disposición refleje con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que sea posible hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra norma.

En este caso, la norma proyectada se denomina “*Anteproyecto de Ley por la que se regulan las distinciones honoríficas de la Comunidad de Madrid*”. Sin embargo, dicha denominación resulta excesivamente genérica, puesto que la voluntad del normador no es regular el régimen aplicable a todas las distinciones honoríficas de la Comunidad de Madrid, sino únicamente el referido a la Medalla de Oro, a la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo y a la Medalla Internacional. A este respecto, se indica en el párrafo noveno de la Exposición de Motivos que pueden existir “*otras condecoraciones en la Comunidad de Madrid, diferentes a las reguladas en la presente ley, afectadas por estos mismos títulos competenciales*”. Se sugiere por tanto que se revise la actual denominación para circunscribirla a las concretas distinciones honoríficas objeto de la norma proyectada –la Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid, la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo y la Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid-, de modo que pueda diferenciarse el presente Anteproyecto de otras normas autonómicas en las que se regulen otras distinciones honoríficas.

La **parte expositiva** describe el contenido de la norma e indica su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias en cuyo ejercicio se dicta, por lo que cumple con el contenido que le es propio, en consonancia con lo previsto en la Directriz 12.

Igualmente, indica que la Ley 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 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**, cabe significar que el **artículo 2**, que lleva por título “*reconocimiento de la antigüedad de las distinciones*”, determina que conservarán su antigüedad desde la fecha de aprobación de la norma de su creación la Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid, la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo y la Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid.

Como puede apreciarse, este precepto determina un régimen especial en relación con la antigüedad de las distinciones, por lo que, por razones de técnica normativa, sería deseable que el mismo quedase incorporado en una Disposición Adicional, de conformidad con lo establecido en la Directriz 39.

El **Título I** comprende los artículos 3 a 5 y regula la Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid que actualmente se rige por las previsiones de la Ley 3/1985, de 22 de marzo, de la Medalla de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 3/1985).

En particular, el **artículo 3**, apartado 1, dispone que *“la Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid se otorgará como reconocimiento a los méritos de las instituciones, personas físicas o jurídicas y grupos u otras entidades, que se hayan destacado por su servicio a la sociedad desde cualquier ámbito de la actividad y que gocen de alto prestigio y consideración a nivel nacional y, en su caso, internacional”*.

La redacción proyectada al determinar los méritos que deben concurrir para la obtención de la distinción mantiene parcialmente la regulación que para la Medalla de la Comunidad de Madrid se contiene en el artículo 1 de la Ley 3/1985. En este sentido, el Anteproyecto requiere que el distinguido haya destacado por su servicio a la sociedad desde cualquier ámbito de actividad, si bien añade que goce de *“alto prestigio y consideración a nivel nacional y, en su caso, internacional”*.

A la vista de dichas previsiones, cabe significar que debe matizarse en el Anteproyecto que el reconocimiento debe ir dirigido a quienes hayan destacado por su servicio a la sociedad madrileña –concreción que contempla la regulación actual- y no a la sociedad en general –como parece pretender el Anteproyecto para la Medalla de Oro –vid. gr. párrafo sexto de la parte expositiva-, en consonancia con el ámbito de actuación de la Comunidad de Madrid, pues como hemos señalado en la Consideración Jurídica segunda la potestad de conferir honores y distinciones se circunscribe al ámbito de actuación de la entidad que otorga los mismos.

Por otra parte, la expresión *“alto prestigio y consideración”* es un concepto jurídico indeterminado.

Como tiene reiteradamente declarado esta Abogacía General, entre otros, en sus Dictámenes de 25 de enero de 2013 y de 22 de abril de 2013, la Jurisprudencia sostiene, a propósito de los denominados *“conceptos jurídicos indeterminados”*, que se trata de una técnica normativa viable, siempre y cuando se incluyan en la norma elementos positivos y negativos suficientes para que el principio de seguridad jurídica no se vea cercenado.

En este sentido, procede recordar que el Tribunal Constitucional, en Sentencias 46/1990, de 15 de marzo, y 37/2012, de 19 de marzo, ya puso de relieve que *“la exigencia del artículo 9.3 CE relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas”*; en la misma línea la STC 103/2015, de 28 de mayo, aboga por *“huir de provocar situaciones confusas y perplejidades difícilmente salvables respecto de la previsibilidad de cuál sea el derecho aplicable y las consecuencias derivadas del mismo”*.

En el presente supuesto, la generalidad de la expresión analizada y el hecho de que la concesión de la Medalla se realice por Decreto del titular de la Presidencia de la Comunidad de Madrid deja un amplio margen interpretativo al aplicador de la norma para determinar los sujetos que pueden ser objeto de la distinción.

En otro orden de cosas, por razones sintácticas, deben suprimirse los términos “se” y “la” en la siguiente expresión *“se hayan destacado por su servicio a la sociedad desde cualquier ámbito de la actividad”*.

En el apartado 2, del artículo 3, se indica que *“esta condecoración podrá ser concedida a Su Majestad el Rey y a los miembros de la Familia Real, así como a autoridades españolas, de la Unión Europea y extranjeras, por motivos de cortesía o reciprocidad”*.

A la luz de la redacción proyectada, podrían surgir dudas interpretativas acerca de si el reconocimiento a los sujetos mencionados en el apartado 2 se circunscribe a motivos de cortesía o de reciprocidad o si es preciso que concurran, además, las circunstancias establecidas en el apartado 1, relativas al servicio a la sociedad y al alto prestigio y consideración, por lo que debe revisarse la redacción para clarificar dicho extremo.

En el apartado 3 se declara que *“el número máximo de distinciones que se concederá anualmente se limitará a una cifra que no perjudique el carácter singular y honorífico de esta condecoración”*.

Dicha previsión es excesivamente amplia, por lo que, por razones de seguridad jurídica, debiera concretarse al menos el número máximo anual de Medallas de Oro de la Comunidad de Madrid que podrán concederse. Esta misma apreciación es extensible al artículo 6, apartado 2 del Anteproyecto.

El **artículo 4** se dedica al procedimiento para la concesión de la Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid e indica en su apartado 1 que *“la concesión de la Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid se efectuará por decreto del titular de la Presidencia de la Comunidad de Madrid”*. En el apartado 2 se añade que *“los decretos de otorgamiento de la Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid se publicarán en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y se remitirán a la Asamblea de Madrid”*.

En este punto, sería conveniente, por razones de seguridad jurídica, que se determinase expresamente a quien compete la propuesta para la concesión de la distinción –parece ser el propio titular de la Presidencia de la Comunidad de Madrid, según resulta de la *“exposición de motivos”*, en cuyo párrafo séptimo se dispone que se otorgará *“a iniciativa personal del titular de la Presidencia”*- y que se perfilase con mayor detalle el procedimiento que debe seguirse hasta su concesión por decreto del titular de la Presidencia de la Comunidad de Madrid. La misma apreciación es extensible al artículo 11 del Anteproyecto.

El **artículo 5** se refiere al diseño de la Medalla de Oro y especifica en su apartado 2 que *“en el caso de personas jurídicas, la condecoración adoptará la forma de Placa de Honor”*. En este punto, debería concretarse el diseño y las dimensiones de la misma de manera análoga a lo señalado para la Medalla. La misma apreciación es extensible al artículo 9, apartado 2.

En el apartado 3 se declara que *“en el caso de grupos u otras entidades corresponderá al titular de la Presidencia de la Comunidad de Madrid decidir, en su caso, sobre la forma de materialización de la distinción”*.

Por razones de seguridad jurídica y a fin de garantizar la uniformidad de los diseños de las distinciones que puedan concederse a los grupos y a las diversas entidades debiera concretarse la forma de materialización de la distinción. La misma observación es aplicable al artículo 9, apartado 3, del Anteproyecto.

El **Título II** regula en los artículos 6 a 9 la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo, cuyo régimen se contiene actualmente en el Decreto 91/2006, de 2 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la *“Orden del Dos de Mayo”* de la Comunidad de Madrid y se regulan los correspondientes honores y distinciones.

El **artículo 6** dispone en su apartado 1 que *“la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo se otorgará a las personas físicas o jurídicas, instituciones nacionales y extranjeras, y grupos u otras entidades, por actos o servicios relevantes para los ciudadanos, especialmente en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y en general por su contribución al progreso político, económico, cultural o social de la Región”*.

Como se ha expuesto al analizar el artículo 3 del Anteproyecto, el *ius honorandi* es una potestad de la que gozan las distintas entidades y entre ellas las Administraciones Públicas, que queda limitada al ámbito de sus propias competencias y a su respectivo ámbito territorial de actuación.

Desde dicha perspectiva debe revisarse la redacción y la utilización del adverbio *“especialmente”* para circunscribir el otorgamiento de la distinción de la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo a aquellos sujetos que hayan realizado actos o servicios relevantes para los ciudadanos en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Con relación a la expresión “*actos o servicios relevantes para los ciudadanos*” nos remitimos a lo señalado *ut supra* a propósito de los conceptos jurídicos indeterminados.

En el apartado 3 se indica que “*los ex Presidentes de la Comunidad de Madrid tendrán derecho al otorgamiento de la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo*”. Se debe clarificar la redacción pues parece que todo ex Presidente autonómico tiene derecho a que se le otorgue la indicada distinción por razón de su cargo, por lo que podrían surgir problemas interpretativos en la aplicación de la norma en el supuesto en que algún ex Presidente deseara ser reconocido con dicha distinción y sin embargo el titular de la Presidencia de la Comunidad de Madrid o cualquiera de los miembros del Consejo de Gobierno no realizasen una propuesta con dicho fin o realizada la propuesta no se acordara la concesión conforme al procedimiento definido en el artículo 8 del Anteproyecto.

El **artículo 7** regula el Consejo de la Orden.

Por razones de precisión terminológica, sería deseable que se matizase la expresión “*Secretariado General de la Orden*” y se sustituyera por la de “*Secretariado General del Consejo de la Orden*”.

Por otra parte, se sugiere que se determine el régimen de funcionamiento del Consejo de la Orden.

El **artículo 8** señala en su apartado 1 que “*el procedimiento de concesión se iniciará a propuesta del titular de la Presidencia de la Comunidad de Madrid o de cualquiera de los miembros del Consejo de Gobierno*”.

Sin embargo, por razones de seguridad jurídica, debería concretarse con mayor grado de detalle el procedimiento, con indicación, entre otros extremos, de los plazos para la emisión del informe por el Consejo de la Orden, del plazo desde la propuesta

hasta la adopción del acuerdo de concesión, así como la mayoría requerida para alcanzar el referido acuerdo.

El **Título III** regula, en los artículos 10 a 12, la Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid que actualmente se rige por el Decreto 145/2017, de 12 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid. La finalidad de la distinción es prácticamente coincidente en ambos casos si bien en el Anteproyecto se hace una mención expresa a los máximos dignatarios de la Unión Europea.

A este respecto, como ya se indicara en el informe de esta Abogacía General de fecha 4 de diciembre de 2017, emitido a propósito del Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid, sería deseable que en la norma proyectada se concretase con mayor precisión el concepto de *“representantes de otros países”*, *“a los efectos de encuadrar, sin género de duda, quienes son los merecedores de la Medalla que se pretende crear”*.

Nótese, en este sentido, que por representantes de los países extranjeros podrían comprenderse a sus respectivos embajadores, mientras que, por el contrario, de la parte expositiva parece desprenderse que la norma está pensada tan sólo para los altos dignatarios de dichos países extranjeros. Por ello, se recomienda un mayor esfuerzo de delimitación de dichos beneficiarios, máxime cuando el Proyecto parece contemplar un procedimiento automático de concesión”.

El **Título IV** contiene las disposiciones comunes a las distinciones honoríficas reguladas en el Anteproyecto y comprende los artículos 13 a 15.

El artículo 14, apartado 3, dispone que *“la Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid y la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo no podrán otorgarse durante su mandato a ninguna autoridad o alto cargo del Estado o de la Comunidad de Madrid, ni a ningún miembro de las Cortes Generales o diputado de la Asamblea de Madrid, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3.2 de la presente ley”*.

En este punto debe clarificarse el alcance de la expresión “*sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3.2 de la presente ley*”, a fin de determinar si la voluntad del legislador es que los sujetos mencionados en el citado precepto queden exceptuados de la limitación contemplada en el artículo 14 y, por tanto, puedan ser distinguidos durante su mandato. Ahora bien, en ese caso, urge advertir que en el artículo 3, apartado 2, se alude a las “*autoridades españolas*”, por lo que habría asimismo que deslindar dicho concepto del de “*autoridad o alto cargo del Estado o de la Comunidad de Madrid*” que utiliza el artículo 14, para garantizar una aplicación coherente de la norma.

En otro orden de cosas, las previsiones del artículo 14, apartado 3, no parecen tener encaje en el concepto “*tratamiento de los distinguidos*” que da título al precepto, por lo que se sugiere su incorporación en un precepto independiente, pues conforme a la Directriz 26 “*los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema (...)*”.

El **artículo 15** regula la revocación de las distinciones objeto del Anteproyecto.

A este respecto, cabe significar que, conforme al artículo 109 de la Ley 39/2015, la figura de la revocación va referida a los actos de gravamen o desfavorables. Sin embargo, la revocación de los actos favorables como pudiera ser el otorgamiento de las distinciones a que alude el Anteproyecto es admitida por la doctrina, con base en el principio de servicio objetivo a los intereses generales. En este sentido, Almeida Cerredá¹ enumera los supuestos en que un acto favorable inicialmente válido puede ser revocado y cita, entre otros, los siguientes: “*los supuestos en los que se incumplen por el administrado las condiciones inherentes al acto favorable dictado*”; cuando “*se produce una modificación de las circunstancias en atención a las cuales se ha dictado el acto*”; o en los casos en que la Administración, “*en aras a prestar un mejor servicio público, decide cambiar los criterios conforme a los cuales se ha dictado el inicial acto favorable*”.

¹ ALMEIDA CERREDA, M. (2010): “El principio de irrevocabilidad de los actos favorables”, en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho administrativo*, Madrid, La Ley, págs. 1121 y ss.

Con base en la anterior doctrina la regulación en el Anteproyecto de los supuestos de revocación de las distinciones no plantearía problema jurídico alguno al estar asociada a una modificación de las circunstancias que motivaron el otorgamiento de la distinción.

Sin perjuicio de lo expuesto, en el Anteproyecto se enumeran las causas que pueden justificar la revocación de la distinción y se alude, entre otras, a que el titular *“hubiese realizado actos o manifestaciones contrarios a la Comunidad de Madrid o a los principios en que se fundamenta el Estatuto de Autonomía o la Constitución Española, o de menosprecio a los méritos que en su día fueron causa de su otorgamiento”*. Ahora bien, dicha redacción deja un amplio margen de apreciación para proceder a la revocación, por lo que deberían concretarse con mayor precisión las causas de revocación por razones de seguridad jurídica.

En relación con el procedimiento de revocación, se prevé que será acordada por el órgano que hubiera concedido la distinción y que será notificada al interesado. Sin embargo, en la medida en que la revocación supone la retirada de la distinción y, por tanto, es un acto desfavorable para el interesado debiera contemplarse expresamente la necesidad de dar audiencia al interesado antes de adoptar la resolución de revocación, a fin de que pueda defender sus intereses y realizar las alegaciones que estime pertinentes. Asimismo, sería deseable que se perfilase el procedimiento a seguir.

Igualmente, deben especificarse, por razones de seguridad jurídica, las consecuencias derivadas de la revocación de la distinción.

En cuanto a la **parte final**, la **Disposición transitoria primera** define el tratamiento derivado de condecoraciones anteriores.

En el apartado 2 se prevé que los miembros de la Orden condecorados con el grado de Encomienda de Número o de Cruz tendrán el tratamiento de Ilustrísima. Sin embargo, no se prevé que ocupen un lugar de preeminencia en los actos públicos que

organice la Comunidad de Madrid, como ocurre con los distinguidos con la Medalla de la Comunidad de Madrid en la categoría de Plata y que ostentan igualmente el tratamiento de Ilustrísima. Aunque se trata de una cuestión de oportunidad, se sugiere que se valore la posibilidad de otorgar la misma preeminencia en los actos autonómicos a los distinguidos con la Medalla de Plata que a quienes hubieran recibido la Encomienda de Número o de Cruz, a fin de garantizar un tratamiento uniforme para quienes ostentan la misma condición.

La **Disposición Final segunda** se refiere a la entrada en vigor de la norma conforme a lo prescrito por la Directriz 43.

En cuanto a los **Anexos**, en el **Anexo I** debe incorporarse la cita completa del Decreto 2/1984, de 19 de enero, que desarrolla el contenido de la Disposición Adicional de la Ley 2/1983, de 23 de diciembre, de bandera, escudo e himno de la Comunidad de Madrid, por ser la primera vez que se cita (Directriz 80).

En último término, cabe significar que en el Anexo I se define el diseño de la miniatura de la Medalla que, según se indica, es idéntica a la Medalla, salvo en sus dimensiones. Ahora bien, debiera determinarse en el Anteproyecto en qué supuestos se otorgará la miniatura. Esta misma apreciación es extensible a la miniatura de la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo (Anexo II) y a la miniatura de la Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid (Anexo III).

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Anteproyecto de Ley examinado, sin perjuicio de las observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma.

La Letrada-Jefe

Beatriz Álvarez Herranz

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
PRESIDENCIA, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL. -**