

Ref. Informe 77/2023

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

INFORME 77/2023 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE REGULAN LAS DISTINCIONES HONORÍFICAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local ha remitido el Anteproyecto de Ley por la que se regulan las distinciones honoríficas de la Comunidad de Madrid, que, junto con su correspondiente memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), somete, con fecha 7 de noviembre de 2023, 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 Secretaria 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.

De conformidad con lo anterior, y analizado el contenido del anteproyecto 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

El artículo 1 del anteproyecto de ley establece lo siguiente:

La presente ley tiene por objeto regular 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.

La ficha de resumen ejecutivo de la MAIN recoge que el objetivo que se persigue con la propuesta normativa es:

[...] actualizar y refundir la regulación de tres de las principales distinciones honoríficas que concede la Comunidad de Madrid.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.1 Estructura.

El anteproyecto de ley que se recibe para informe consta de una exposición de motivos, una parte dispositiva integrada por cinco títulos y quince artículos, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única, dos disposiciones finales y tres anexos.

2.2 Contenido.

El proyecto presenta el siguiente contenido:

El título preliminar contiene el artículo 1, sobre el objeto de la norma, y el artículo 2, sobre el reconocimiento de la antigüedad de las distinciones.

El título I trata de la Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid y comprende el artículo 3, sobre su ámbito, el artículo 4, sobre el procedimiento para su concesión, y el artículo 5, sobre el diseño de la distinción.

El título II se refiere a la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo, regulándose en el artículo 6 el ámbito, en el artículo 7 el Consejo de la Orden, en el artículo 8 el procedimiento para su concesión y en el artículo 9 el diseño de la distinción.

El título III se ocupa de la Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid y contiene el artículo 10, relativo al ámbito, el artículo 11, sobre el procedimiento para su concesión, y el artículo 12, sobre el diseño de la distinción.

El título IV recoge las disposiciones comunes y comprende el artículo 13, sobre el Libro de registro, el artículo 14, sobre el tratamiento de los distinguidos, y el artículo 15, sobre la revocación de la concesión de la distinción.

La disposición transitoria única se refiere al tratamiento de condecoraciones anteriores y la disposición derogatoria contiene las normas que se derogan expresamente.

La disposición final primera se ocupa de la habilitación de desarrollo y la disposición final segunda sobre la entrada en vigor de la ley.

Por último, se recogen tres anexos relativos cada uno de ellos al modelo de distinción, especificando su diseño y dimensiones.

Las principales novedades introducidas por la propuesta normativa respecto a la regulación actual en la materia se recogen en el apartado II. «FINES, OBJETIVOS,

OPORTUNIDAD Y LEGALIDAD DE LA NORMA» de la MAIN, en los siguientes términos:

- Dejarán de concederse la Medalla de Plata de la Comunidad de Madrid y dos grados de la Orden del Dos de Mayo: la Encomienda de Número y la Cruz. No obstante, las personas que hubieran sido condecoradas con estas distinciones seguirán manteniendo el tratamiento y honores que las normas les atribuían.
- Se reconoce expresamente la antigüedad de la Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid, de la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo y de la Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid.
- Se aclaran los méritos que deberán ser tenidos en cuenta para la concesión de la Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid y de la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo, de tal forma que la Medalla se otorgará a personas e instituciones, grupos o colectivos, que gocen de gran prestigio y consideración en reconocimiento de sus servicios a la sociedad en general, mientras que la Gran Cruz reconocerá los méritos de personas e instituciones, grupos o colectivos, que hayan contribuido al progreso especialmente en el ámbito de la Comunidad de Madrid.
- La Medalla de Oro se otorgará, al igual que ya sucede con la Medalla Internacional, a iniciativa personal del titular de la Presidencia sin necesidad de la tramitación de un expediente.
- Se regula el procedimiento de concesión de la Gran Cruz. Se incorpora como novedad que los ciudadanos puedan presentar propuestas a través de los registros electrónicos o por cualquiera de los medios previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Adicionalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, se habilitará un acceso que permita canalizar las propuestas a través del portal de transparencia de la Comunidad de Madrid.
- El libro registro de las distinciones se lleva actualmente por la Secretaría General Técnica de la Consejería competente en materia de Presidencia (en el caso de las Medallas de la Comunidad de Madrid) y la Secretaría de Consejo de Gobierno (en el caso de la Orden del Dos de Mayo). En el anteproyecto se unifica su llevanza en la Secretaría de Consejo de Gobierno y, además, en línea con lo anterior, se garantiza su accesibilidad a través del portal de transparencia.
- Se incluye expresamente la forma de Placa de Honor para las personas jurídicas en el caso de la Medalla (para la Gran Cruz ya está regulada actualmente), y se introducen miniaturas para la Gran Cruz y la Medalla Internacional (la Medalla ya la tiene regulada).

3. ANÁLISIS DEL PROYECTO

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.

El artículo 7.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en adelante EACM, establece que «[c]orresponde 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».

Asimismo, de acuerdo con el artículo 26 del EACM, la Comunidad de Madrid ostenta la competencia exclusiva, entre otras materias, sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (apartado 1.1), fomento del desarrollo económico, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (apartado 1.17), fomento de la cultura y de la investigación científica y técnica (apartado 1.20), deporte y ocio (apartado 1.22) y promoción de la igualdad respecto a la mujer (apartado 1.25).

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 la ley. A tal efecto, le corresponde aprobar los proyectos de ley para su remisión a la Asamblea, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.d) del mismo texto legal.

A su vez, conforme se establece en el artículo 31.b) de la citada Ley 1/1983, de 13 de diciembre, los consejeros, como miembros del Consejo de Gobierno, tienen como atribuciones «[p]roponer y presentar al Consejo de Gobierno los Anteproyectos de Ley [...], relativos a las cuestiones atribuidas a su Consejería».

De conformidad con lo previsto en el artículo 42.b) y c) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, y en el artículo 1 del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, corresponde a la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local la consideración de órgano proponente de este anteproyecto de ley.

En definitiva, puede afirmarse que el rango, la naturaleza y el contenido de la norma propuesta se adecúan al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico estatal y autonómico.

3.2. Principios de buena regulación.

Los párrafos décimo y undécimo de la exposición de motivos del anteproyecto de ley contienen una referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación conforme a lo establecido en los artículos 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante, LPAC) y 2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

Desde un punto de vista formal y de estilo, la subdivisión de la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación en párrafos independientes facilita el orden y la claridad del texto. Por ello, se sugiere justificar el cumplimiento de dichos principios en párrafos independientes.

En particular, sobre el cumplimiento del principio de transparencia, se sugiere indicar expresamente que, una vez aprobada la propuesta normativa, será objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, se sugiere que, en la justificación del principio de eficiencia, se sustituya el calificativo de «añadida» para referirse a la carga administrativa por «adicional».

3.3. Calidad técnica.

En relación con la calidad técnica de la propuesta, entendida como el correcto uso del lenguaje y 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) La regla 80 de las Directrices establece los criterios referidos a la cita de disposiciones legales, estableciendo que su «[...] primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha».

Conforme a esta regla, se formulan las siguientes observaciones:

a) En el primer párrafo de la parte expositiva se sugiere emplear la cita completa de la Ley 3/1985, de 22 de marzo, de la Medalla de la Comunidad de Madrid, al ser la primera vez que se nombra.

b) En el tercer párrafo de la parte expositiva se sugiere utilizar la cita completa del Decreto 145/2017, de 12 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid, al tratarse de la primera cita de la norma.

c) En el sexto párrafo se sugiere completar la referencia al Decreto 145/2017 con su fecha (12 de diciembre).

(ii) El apartado V. Apéndices de las Directrices establece que «[e]l uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible». Se sugiere, por ello, escribir en minúsculas, entre otras, las palabras «Decreto» (artículos 4.1, 8.1 y 7, 11.1) y «Consejería (con competencia en relaciones institucionales)» (artículo 8.3).

3.3.2 Observaciones relativas al título y a la parte expositiva

- (i) En relación con el título del anteproyecto, de conformidad con la regla 5 y siguientes de las Directrices, se sugiere, eliminar la negrita de su nombre, escribirlo en minúsculas y añadir un punto al final.
- (ii) En el párrafo quinto de la exposición de motivos se sugiere sustituir el inciso final por «[...] que la legislación anterior reconocía».
- (iii) En el párrafo séptimo de la exposición de motivos se sugiere sustituir «[...] se otorgará, al igual que ya sucede con la Medalla Internacional, [...]» por «[...] se otorgará, tal como sucede con la Medalla Internacional, [...]».

3.3.3 Observaciones relativas al articulado, a las disposiciones finales y a los anexos:

- (i) En el artículo 1 se regula el objeto de la norma. Dado que su título hace alusión a la regulación de las distinciones honoríficas, se sugiere completar dicho artículo con un inciso que haga referencia a éstas, en términos como los siguientes:

Artículo 1. Objeto.

La presente ley tiene por objeto regular las distinciones honoríficas Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid, Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo y Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid.

- (ii) Se sugiere incluir el nombre completo de la distinción en el artículo 9.1: Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo.
- (iii) A fin de simplificar la redacción del párrafo primero del artículo 14.1, sobre tratamiento de los distinguidos, se propone sustituirla por la siguiente:

Artículo 14. Tratamiento de los distinguidos.

1. Tendrán el tratamiento de Excelencia las personas en posesión de la Medalla de Oro de la Comunidad de Madrid, de la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo y de la Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid.

En el artículo 14.3 se recoge la expresión «en el apartado 2 del artículo 3 de la presente ley». De acuerdo con las reglas 68 y 69 de las Directrices, sobre cita corta y decreciente y economía de cita, respectivamente, se sugiere redactar el inciso en los siguientes términos: «en el artículo 3.2».

(iv) En el artículo 15 se regula la revocación de la concesión de las distinciones. Entre las circunstancias que pueden motivar dicha revocación se prevé la sanción por infracción administrativa muy grave. Tal como se prevé para el supuesto de revocación por condena en juicio penal cuando se exige que ésta haya adquirido firmeza, se considera que debiera aplicarse el mismo criterio en el caso de la imposición de sanciones por infracción administrativa.

(v) Se sugiere sustituir el título de la disposición transitoria única por la siguiente redacción: «*Tratamiento de condecoraciones anteriores*».

(vi) Se sugiere sustituir el título de la disposición derogatoria única «*Normas derogadas*» por «*Derogación normativa*».

(vii) La disposición final primera se ocupa de la habilitación de desarrollo. Se sugiere sustituir su título por «*Habilitación normativa*».

(viii) En relación a los tres anexos, se sugiere que se adapte su composición a lo establecido en la regla 44 de las Directrices; por ello, se sugiere que sus títulos se escriban en minúsculas y en negrita, quedando redactados de esta manera:

ANEXO I

Medalla de Oro de la Comunidad De Madrid

[...].

ANEXO II

Gran Cruz de la Orden del Dos De Mayo

[...].

ANEXO III

Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid

[...].

Por otro lado, en dichos anexos se recogen el diseño y las dimensiones de las distinciones honoríficas. De acuerdo con la regla 46 de las Directrices, sobre el contenido de los anexos, se sugiere que se incorporen en todos los casos la representación gráfica de los modelos de las distinciones, tal como se recoge en las normas vigentes.

En el anexo II, sobre la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo, se recogen las características de su miniatura. Se sugiere precisar la redacción en los siguientes términos:

La miniatura es idéntica a la Gran Cruz, salvo en sus dimensiones, que son 18 milímetros de altura y 14 milímetros de anchura.

Se propone una redacción similar para la miniatura de la Medalla Internacional de la Comunidad de Madrid, recogida en el anexo III.

Finalmente, cabe reseñar que la regla 49 de las Directrices precisa, en relación a las divisiones del anexo, que «se adecuarán a las reglas de división del articulado». A tal efecto, la regla 31 (*División del artículo*) señala que «[n]o podrán utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto de la disposición». Por tanto, se sugiere que los guiones utilizados en el anexo III se sustituyan por párrafos señalados con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente.

4. MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO.

4.1 Contenido.

Se ha elaborado una MAIN ejecutiva cuyo contenido se adapta, en líneas generales, a las exigencias del artículo 6 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. Se justifica la tipología de MAIN elaborada en lo establecido en el apartado 1 de dicho artículo, que prevé su realización, con carácter general,

cuando el centro directivo competente estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo, apreciables, o estos no sean significativos. En este caso, cabe constatar dicha justificación en el apartado I. «INTRODUCCIÓN» de la MAIN.

La MAIN elaborada contiene la ficha de resumen ejecutivo debidamente cumplimentada.

Respecto a esta memoria procede realizar las siguientes observaciones:

(i) En relación con la ficha de resumen ejecutivo:

a) En el apartado «Principales alternativas consideradas», dado que lo que se pretende es actualizar y refundir en una sola norma las tres distinciones objeto del anteproyecto de ley y que la regulación vigente contempla tanto normas con rango de ley como reglamentario, se sugiere hacer referencia precisa a esta circunstancia para justificar la opción acogida.

b) En el apartado «Informes a los que se somete el proyecto» se sugiere lo siguiente:

- Sustituir «Informe de la Oficina de Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local» por «Informe de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local».

- Sustituir «Informe de observaciones de las Secretarías Generales Técnicas» por «Informes de las secretarías generales técnicas de las consejerías».

c) En el apartado «Trámite de participación: consulta pública / audiencia e información públicas», se sugiere sustituir «trámite de audiencia e información pública» por «trámites de audiencia e información públicas», de acuerdo con lo expresado en el artículo 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo. Al mismo tiempo, se propone indicar previamente que se ha prescindido del trámite de consulta pública.

Por otro lado, se recomienda completar el contenido de este apartado incluyendo las referencias al artículo 5.4 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, en cuanto a la no celebración de consulta pública, y al artículo 4.2.d) y 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con el artículo 60.1 y 2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, sobre los trámites de audiencia e información públicas.

d) En el apartado sobre «Adecuación al orden de competencias» se sugiere precisar que el anteproyecto es de «ley». Además, se recomienda completar las referencias normativas en los términos contenidos en el punto 3.1 de este informe.

e) Se sugiere completar los apartados relativos a los informes de impactos sociales con las casillas correspondientes a impacto negativo, positivo o nulo debidamente cumplimentadas.

(ii) El apartado III de la MAIN contiene la referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación, remitiéndonos al respecto a las observaciones formuladas en el apartado 3.2 de este informe.

(iii) En el apartado «VIII) JUSTIFICACIÓN DE LA NO INCLUSIÓN DE LA PROPUESTA EN EL PLAN NORMATIVO DE LA LEGISLATURA» se sugiere sustituir «VIII) [...]» por «VIII. [...]», en coherencia con la forma de división en apartados de esta memoria, y modificar su título, ya que en este caso la propuesta normativa forma parte del Plan Normativo de la XIII Legislatura actualmente en tramitación.

(iv) En el último apartado de la MAIN «IX) DESCRIPCIÓN DE LA FORMA EN LA QUE SE REALIZARÁ SU EVALUACIÓN EX POST» se sugiere sustituir «IX) [...]» por «IX. [...]», por la misma razón que la expresada en la observación anterior. Asimismo, se recomienda que se complete con la referencia a los artículos 3.3, 3.4, 6.1.i) y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo.

4.2 Tramitación.

En el apartado VII de la MAIN se recogen los aspectos más relevantes de la tramitación de la norma. Los concretos trámites a los que debe someterse el anteproyecto de ley en cuestión dependen de su contenido y naturaleza. En este caso, los trámites que se proponen son preceptivos y adecuados. No obstante, procede formular las siguientes observaciones:

(i) En relación al trámite de consulta pública se señala que éste no se ha realizado por carecer de impacto en la actividad económica y no imponer obligaciones relevantes para sus destinatarios. Se sugiere sustituir la referencia al artículo 5.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por el artículo 5.4.c) y d), que recoge estas justificaciones, al tiempo que se incorpore la referencia al artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril.

(ii) En relación con el «informe de coordinación y calidad normativa de la Oficina de Calidad Normativa», se sugiere que se sustituya por «informe de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local». También se sugiere incorporar que su solicitud y emisión se realiza, además, conforme al artículo 25.3.a) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre.

(iii) En cuanto a los trámites de audiencia e información públicas, se sugiere que se complete la referencia normativa con la cita del artículo 60.1 y 2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, y que se especifique que se realizarán a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

Procede señalar como recordatorio que la MAIN es una herramienta para el análisis de la iniciativa normativa y un trámite en un proceso continuo que no se agota con la elaboración inicial de la misma. Por ello, 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 el contenido de la misma 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 contenidas en el presente informe no hayan sido aceptadas, deberá incluirse de manera específica en la MAIN, como adecuada 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