

A.G.: 22/2026

S.G.C.: 46/2026

S.J.: 40/2026

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 de reconocimiento del concebido en la aplicación de las medidas de apoyo a la familia en la Comunidad de Madrid.**

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del 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, en relación con el artículo 12, apartado 2, del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

ÚNICO. – Con fecha 22 de abril de 2026 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. Se han remitido dos versiones anteriores: la versión inicial del anteproyecto y la sometida al trámite de audiencia e información pública.

- Memoria extendida del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), elaborada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en fecha 21 de abril de 2026. Se adjuntan, además, dos versiones anteriores de esta MAIN, de 29 de octubre de 2025 y de 23 de marzo de 2026.

- Informe 58/2025, de 30 de octubre, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Informe de 4 de noviembre de 2025, de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto por razón de género.

- Informe de 24 de noviembre de 2025, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de ampliación del informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, emitido el 3 de noviembre de 2025.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 12 de diciembre de 2025.

- Informe de la Dirección General de Tributos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 23 de marzo de 2026.

- Escrito de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de fecha 25 de noviembre de 2025, en relación con la petición de informe al Consejo de Derechos de la Infancia y la Adolescencia.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de fecha 11 de noviembre de 2025, en el que se informa que no

se formulan observaciones al anteproyecto y en el que se da traslado de la estimación de costes derivados de aquel realizada por Canal de Isabel II.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, en el que se hace constar que no se realizan observaciones al anteproyecto y al que se acompañan el informe relativo al impacto económico estimado de aplicar los descuentos de familia numerosa en centros culturales y teatros dependientes de la Dirección General de Cultura e Industrias Creativas en 2025, elaborado por la indicada dirección general, en fecha 6 de noviembre de 2025, y el informe de la Dirección General de Deportes, de fecha 31 de octubre de 2025, en el que se identifican los beneficios en precios públicos sobre los que incide el referido anteproyecto.

- Observaciones al anteproyecto realizadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 14 de noviembre de 2025, a las que se adjuntan las apreciaciones sobre el texto proyectado y las estimaciones relativas a su coste fiscal, confeccionadas por la Dirección General de Tributos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), en fecha 14 de noviembre de 2025 y por la Dirección General de Función Pública, en fecha 11 de noviembre de 2025.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de fecha 13 de noviembre de 2025, al que se acompañan los informes de la Dirección-Gerencia de la Agencia de Vivienda Social, de fecha 13 de noviembre de 2025, y de la Secretaría General del Consorcio Regional de Transportes, de fecha 5 de noviembre de 2025.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de fecha 19 de noviembre de 2025, en el que no se formulan observaciones al anteproyecto y al que se adjuntan los informes relativos a la cuantificación de las medidas de apoyo a la familia afectadas por aquel, elaborados por la Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial, en fecha 5 de

noviembre de 2025; por la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio, en fecha 12 de noviembre de 2025; y por la Dirección General de Enseñanzas Artísticas, en fecha 11 de noviembre de 2025.

- Observaciones al anteproyecto elaboradas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de fecha 19 de noviembre de 2025, acompañadas de las consideraciones realizadas por la Dirección General de Infancia y Fomento de la Natalidad, de fecha 18 de noviembre de 2025; del informe de la Dirección General de la Mujer, de fecha 13 de noviembre de 2025, relativo al impacto del anteproyecto en las ayudas a mujeres víctimas de violencia de género para favorecer su salida de centros residenciales de la red de atención integral para la violencia de género y en las ayudas económicas de pago único para víctimas de violencia de género; de los informes de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración, de fecha 12 de noviembre de 2025 y 13 de noviembre de 2025; del informe de la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, de fecha 12 de noviembre de 2025; y de la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación, de fecha 31 de octubre de 2025.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de fecha 11 de noviembre de 2025, en el que se indica que no se realizan observaciones al anteproyecto y al que se adjuntan el informe de la Dirección General de Humanización, Atención y Seguridad del Paciente, de fecha 7 de noviembre de 2025 y el informe de la Secretaría General del Servicio Madrileño de Salud, de la misma fecha.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 11 de noviembre de 2025, en el que se hace constar que no se formulan consideraciones al anteproyecto.

- Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de fecha 24 de marzo de 2026, por la que se acuerda la apertura de los trámites de audiencia e información pública.

- Informe previo sobre las disposiciones en materia de tributos cedidos por el Estado contenidas en el anteproyecto, procedente de la Secretaría Técnica Permanente del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, en el que no consta firma, fechado el 13 de abril de 2026.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El anteproyecto de ley sometido a informe tiene por objeto asimilar el concebido y no nacido al hijo ya nacido, a efectos del reconocimiento de aquellos beneficios y derechos que, en el ámbito 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, cuando con ello la unidad familiar o alguno de sus miembros obtenga mayor beneficio.

La finalidad declarada de la norma proyectada se explica en la MAIN en los siguientes términos: *“se persigue, dentro de las competencias de la Comunidad de Madrid, asimilar el concebido no nacido al hijo ya nacido, siempre que con ello la unidad familiar, o alguno de sus miembros, obtengan mayor beneficio.*

La asimilación constituirá una medida de protección específica en favor de las familias y para el fomento de la natalidad, que se aplicará, con el alcance y las condiciones que se regulen en cada procedimiento concreto, a todos los beneficios y derechos establecidos para las familias cuyo reconocimiento corresponda a la Administración autonómica y, en particular, a aquellos que derivan de la condición de familia numerosa o de la clasificación en una categoría de familia numerosa”.

El texto normativo consta de una parte expositiva denominada “exposición de motivos”, de otra parte dispositiva, conformada por cuatro artículos y de una parte final, integrada por una disposición adicional, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

El artículo 39 de la Constitución Española dispone, en su apartado 1, que *“los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”*.

Dicho precepto constituye un mandato dirigido a los poderes públicos que legitima la adopción de medidas de protección familiar en sentido amplio.

En este sentido, conforme a la doctrina sentada de forma reiterada por el Tribunal Constitucional, no se exige que la protección a que se refiere el artículo 39 de la Constitución Española se dispense a través de medidas de una determinada naturaleza o, más concretamente, a través de un sistema tributario, como tampoco demanda que se adopten medidas fiscales de una determinada intensidad, sin perjuicio de la legitimidad de medidas fiscales orientadas a la protección de la familia. Así, por ejemplo, tan válida es la opción legislativa dirigida a permitir la deducción del coste de mantenimiento de los hijos como la de no permitir dicha deducción (SSTC 209/1988, de 10 de noviembre, 214/1994, de 14 de julio, 1/2001, de 15 de enero y 19/2012, de 14 de julio, de 15 de febrero, entre otras).

Por tal motivo, son numerosas las leyes que abordan la protección de la familia con distinto alcance y en diferentes ámbitos y reconocen la competencia de las comunidades autónomas para desarrollar las concretas medidas de protección. Ejemplo de ello es, entre otras, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (en lo sucesivo, Ley 40/2003), en cuya disposición adicional segunda, apartado 2, se prevé que *“el Estado, las comunidades autónomas y las Administraciones locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán ampliar la acción protectora de esta ley para contribuir a la mayor efectividad del principio*

establecido en el artículo 39 de la Constitución”. Cabe precisar, en este punto, que la precitada Ley 40/2003 define las condiciones básicas para garantizar la protección social, jurídica y económica de las familias numerosas, y, salvo los artículos 11 a 16, resulta de aplicación general al amparo del artículo 149.1.1ª, 7ª y 17ª. de la CE, según previene su disposición final primera.

En el ámbito autonómico, 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 adelante, Estatuto de Autonomía) dispone 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 del Estatuto de Autonomía, en sus apartados 1.23, 1.24 y 1.25, reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de *“promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*; *“protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud”*; y *“promoción de la igualdad respecto a la mujer que garantice su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural”*.

Por tanto, la Comunidad de Madrid ostenta competencias para dictar normas relativas a la protección de la familia, con respeto a la normativa básica estatal.

En este contexto, el anteproyecto de ley sometido a informe pretende asimilar al concebido y no nacido con el hijo ya nacido, a fin de que puedan ser reconocidos determinados beneficios y derechos en el ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid.

Pues bien, el artículo 29 del Código Civil declara que *“el 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”*.

Este precepto configura una ficción jurídica de alcance limitado que no implica el reconocimiento de personalidad jurídica antes del nacimiento, pero que permite la atribución de efectos favorables supeditados al mismo.

A este respecto, la STC 66/2022, de 2 de junio, declara que *“en cuanto a la cita expresa del art. 29 CC y la interpretación que se ha hecho del contenido de dicho precepto, en el sentido de extender al ámbito del nasciturus la equiparación con el nacido si cumple las condiciones del art. 30 CC, es preciso reseñar que se trata de un precepto que está referido principalmente a los casos regulados por el Código civil y, en concreto, a los efectos favorables de carácter patrimonial que le puedan reportar al concebido y no nacido (...)”*.

Por otra parte, cabe significar que la conformidad con el régimen de distribución de competencias de una norma autonómica que reconozca, dentro de su respectivo ámbito de actuación, determinados beneficios al *nasciturus*, resulta avalada por la STC 271/2015, de 17 de diciembre, en la que, con motivo de una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el actualmente derogado artículo 22 de la Ley valenciana 6/2009, de 30 de junio, de protección a la maternidad, declaró que dicho precepto no afectaba a las competencias referidas al régimen jurídico-civil de las personas y de los grupos familiares, en los que se integran, ni a la competencia estatal en la materia. En particular, la STC dispone:

“Sin embargo, como ya se ha indicado, en el presente supuesto, ni el Parlamento valenciano ha invocado competencias para la regulación del régimen jurídico-civil de las personas y de los grupos familiares en los que se integran, ni realmente se está afectando la competencia estatal en la materia. La Ley valenciana 6/2009 establece una serie de medidas transversales de apoyo a la maternidad —que sólo podrán desplegarse en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma—, entre las cuales hay algunas específicas destinadas a la mujer embarazada. Así ocurre con el art. 22 de esta Ley autonómica, que se limita a fijar un beneficio de alcance

concreto y específico en los procesos de elección de centro docente, que pretende ser una medida de apoyo a la maternidad, en sintonía con el propio título de la norma.

El precepto cuestionado no introduce pues una regla general y abstracta sobre el modo de contar los miembros que componen una familia, que venga a modificar los requisitos para tener la condición de familia numerosa. Esos requisitos siguen siendo los marcados por la Ley estatal 40/2003. La Ley autonómica establece una regla particular en los procesos de petición de plazas escolares en atención al mandato constitucional dirigido a todos los poderes públicos, cada uno en su ámbito de actuación, de dar protección social, económica y jurídica a la familia (art. 39.1 CE). Y para dar esa protección la Ley se apoya en las competencias estatutarias que la Generalitat Valenciana ha asumido en distintos ámbitos de política social. Es el caso de los servicios sociales, la juventud, la promoción de la mujer y las instituciones públicas de protección y ayuda de grupos o sectores necesitados de protección especial, como menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, y personas con discapacidad, entre otros, recogidas como competencias exclusivas en el art. 49.1, apartados 24, 25, 26 y 27 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV). Por tanto, la Comunidad Valenciana tiene cobertura competencial para adoptar medidas de apoyo a la mujer en general, y a las mujeres embarazadas en particular, en cuanto colectivo que merece una especial protección, así como por extensión a las familias en que se integran.

En este sentido, la medida recogida en el art. 22 de la Ley 6/2009 tiene acomodo competencial preferente en el título recogido en el art. 53.1 EAV, en cuanto atribuye a la Generalitat Valenciana "la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo que disponen el artículo 27 de la Constitución Española" y la normativa básica estatal que desarrolle ese precepto" (el subrayado es nuestro).

Con base en la normativa y en la jurisprudencia expuestas, cabe afirmar la competencia de la Comunidad de Madrid para aprobar la norma proyectada.

En último término, cabe destacar que existen otros precedentes, además del examinado en la sentencia citada, de asimilación del concebido y no nacido con el nacido para el reconocimiento de determinados efectos favorables en la normativa de distintas comunidades autónomas.

A título meramente ejemplificativo, la disposición adicional segunda de la Ley 4/2017, de 28 de abril, por la que se regula la Renta de Ciudadanía de La Rioja, determina que *“las mujeres embarazadas en situación de riesgo social constituyen por sí mismas una unidad familiar o de convivencia en los términos del artículo 5 de la ley”*.

Asimismo, la Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia, asimila al concebido con el hijo o descendiente, a efectos de la consideración de familia numerosa (el art. 10 dispone que *“a efectos de la presente ley, se asimilará al descendiente el hijo o hija concebido o concebida, y siempre que mediante la aplicación de esta asimilación se obtenga mayor beneficio”*) y en lo relativo a las familias monoparentales (el artículo 13, apartado 2, letra b), declara que *“(…) tienen la misma consideración que el hijo o la hija: (…) El concebido o la concebida, siempre que mediante la aplicación de esta asimilación se obtuviera mayor beneficio”*).

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 (en lo sucesivo, Ley 1/1983), determina que corresponde al mismo *“aprobar los proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea”*.

Por su parte, el artículo 31 de la Ley 1/1983 confiere a los consejeros la competencia para proponer y presentar al Consejo de Gobierno los anteproyectos de ley relativos a las cuestiones atribuidas a su consejería.

La concreta iniciativa para la elaboración y la tramitación del anteproyecto se ejerce en este caso por la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, conforme al artículo 1, apartado 2, 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 lo sucesivo, Decreto 229/2023), que confiere al titular de la misma la competencia en materia de “*coordinación e impulso de la acción del Gobierno entre las Consejerías*”.

A propósito de la tramitación, cabe recordar que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), que hacen referencia a la iniciativa legislativa de la administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las comunidades autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a autoorganizarse y regular la elaboración de sus leyes.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid, que viene constituida fundamentalmente por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 10/2019) y por 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 adelante, Decreto 52/2021). Esta última norma reglamentaria impone su aplicación, entre otros, a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley (art. 1, apartado 2).

Una vez delimitado el régimen jurídico aplicable a la tramitación del anteproyecto y examinada la documentación remitida, se aprecia que, en virtud del artículo 4, apartado 2, letra a) y del artículo 5, apartado 1, del Decreto 52/2021, en relación con lo dispuesto en el artículo 60, apartado 1, de la Ley 10/2019, se ha sustanciado el trámite de consulta pública, en el que se han

presentado alegaciones de las que queda constancia en la MAIN. No obstante, en orden a la adecuada completitud del expediente, deberá incorporarse al mismo el acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de octubre de 2025 -al que se alude en la MAIN- por el que se acordó la sustanciación del referido trámite, en consonancia con lo establecido en el artículo 5, apartado 1, del Decreto 52/2021, así como los escritos de alegaciones presentados.

Por otra parte, se ha elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local la MAIN, en la modalidad de memoria extendida - *“dada la relevancia del anteproyecto para la sociedad en general y en especial para las familias que pueden verse afectadas de forma favorable en múltiples ámbitos sectoriales”* y *“considerando los importantes efectos positivos de carácter social”*, según se indica en la misma-.

El contenido de la MAIN se ajusta a lo previsto en el artículo 7 del Decreto 52/2021, si bien, sería deseable que su estructura siguiera con una mayor fidelidad la determinada en el indicado precepto. Se incorporan al expediente otras versiones anteriores de la citada MAIN, de modo que ha ido actualizándose su contenido con ocasión de la tramitación de la norma, conforme exige el artículo 7, apartado 5, del Decreto 52/2021.

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 633/2023, de 29 de noviembre, 535/2024, de 12 de septiembre, 156/2025, de 27 de marzo y 30/2026, de 21 de enero, entre otros.

Sin perjuicio de lo expuesto, a propósito del contenido de la última versión de la MAIN que nos ha sido remitida, interesa formular las siguientes observaciones:

- En la ficha de resumen ejecutivo y en el apartado III, se indica que “*se celebrarán los trámites de audiencia e información pública*”, pese a que los mismos ya han sido cumplimentados, por lo que debe revisarse la redacción para acomodarla a la situación actual de tramitación del procedimiento.

- En el apartado III, referente a la “*adecuación a los principios de buena regulación*”, debe completarse la justificación concerniente al principio de proporcionalidad, con una mención a la inexistencia de “*otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios*”, de conformidad con lo señalado en el artículo 129, apartado 3, de la Ley 39/2015 y en el artículo 2, apartado 3, del Decreto 52/2021; y la acreditación relativa al principio de transparencia, con una referencia al acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor, en consonancia con lo establecido en el artículo 129, apartado 5, de la Ley 39/2015 y en el artículo 2, apartado 6, del Decreto 52/2021.

Asimismo, en virtud de lo requerido en el artículo 129, apartado 7, de la Ley 39/2015 y en el artículo 2, apartado 8, del Decreto 52/2021, debe incorporarse una mención al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, dada la repercusión de la norma sobre los gastos e ingresos públicos, tal y como se explicita en el apartado VI.a) de la MAIN. La misma apreciación es extensible a la exposición de motivos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- En el apartado VI, letra d), se alude a que “*el proyecto no impone cargas administrativas externas a los ciudadanos, puesto que la norma no impone obligaciones a nadie por el mero*

hecho de aprobarse, sino que la sujeción a lo establecido en la misma requiere de la voluntad del ciudadano manifestada mediante su solicitud de la medida de asimilación”.

No obstante, dicha manifestación no parece compadecerse con la exigencia de que el solicitante del beneficio acredite la asimilación del concebido no nacido mediante “*la presentación en el procedimiento correspondiente de un informe médico actualizado*”, a que se refiere el artículo 3 del anteproyecto; o con la necesidad de la obtención del certificado que acredite la condición de familia asimilada a la familia numerosa, prevista en el artículo 4, apartado 3, del anteproyecto.

A estos efectos, debe tenerse en cuenta que, como se advierte en el propio apartado VI.d) de la MAIN, según la «Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo», se consideran cargas administrativas todas aquellas tareas de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y la ciudadanía para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. Asimismo, puede traerse a colación lo señalado por el «Manual de reducción de cargas administrativas en el ámbito local», elaborado por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública y la Federación Española de Municipios y Provincias con fecha de diciembre de 2010, y cuyo apartado 2.a) considera como cargas administrativas “*En general todo aquel requisito que suponga la presentación ante una administración o tercero de datos identificativos de la persona o empresa u otros datos para la realización de una actividad o el ejercicio de un derecho*” (el subrayado es añadido).

Por tanto, deberá aclararse y, en su caso, rectificarse este extremo.

- Cabe reseñar que el anteproyecto no figura en el Plan Normativo para la XIII Legislatura (años 2023-2027), por lo que se ha recogido en la MAIN una justificación sobre este extremo, en virtud de lo requerido en el artículo 7, apartado 2, letra d), del Decreto 52/2021. A tal efecto, se señala en el apartado VII que “*la norma proyectada responde a la necesidad de elevar a rango legal una medida de protección específica en*

beneficio de las familias y para el fomento de la natalidad incluida en la Estrategia de protección a la maternidad y paternidad y de fomento de la natalidad y la conciliación 2022-2026.

Dados los efectos beneficiosos de la norma para el conjunto de la ciudadanía, especialmente para las familias, se ha estimado procedente su tramitación a la mayor brevedad posible”.

- En el apartado VIII, a propósito de la evaluación *ex post*, se señala que “*se realizará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.3, 3.4, 7.4.e) y 13 del Decreto 52/2021*”.

Sin embargo, el artículo 7, apartado 4, letra e), exige que se incluya en la MAIN “*la evaluación "ex post" de acuerdo con el plan normativo, que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo*”. La MAIN deberá concretar los indicados extremos.

Hemos de recordar, en esta sede, que prever la fórmula de evaluación de los resultados de una determinada propuesta normativa resulta ser lo más conforme con el principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude el artículo 3, apartado 1, letra g), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se puede considerar integrado, a su vez, dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

En este sentido, el Dictamen 734/2024, de 21 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid ha advertido cuanto sigue:

“En cuanto a la evaluación ex post, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación ex post. No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual

Normativo para la XIII Legislatura, no contiene ninguna previsión sobre evaluación normativa de las 158 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen (...)
En todo caso, esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve de forma reiterada y sistemática, la importancia de la evaluación ex post, en dictámenes como el 677/22, de 25 de octubre, el 16/24, de 18 de enero, el 102/24,

de 29 de febrero, o más recientemente, el 722/24, de 14 de noviembre, “ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro” (el resaltado es propio).

En consecuencia, se debe incorporar una justificación en la MAIN sobre la forma, términos y plazos en que se debe realizar la evaluación *ex post*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Finalmente, cabe significar que el artículo 7, apartado 2, letra e), del Decreto 52/2001 establece que “*la memoria contendrá, además, una referencia a la vigencia indefinida o temporal de la norma. En este último caso se precisarán los motivos que justifican la opción escogida. Asimismo, se justificará, también el rango normativo propuesto para el proyecto*”. Dichas cuestiones no han quedado reflejadas en la MAIN, por lo que se deberá subsanar este extremo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

En particular, figura en el expediente el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de la Mujer, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Con relación al informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, exigido por el artículo 22 *quinquies* de 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, por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas y por el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 4/2023), consta en el apartado VI, letra b), de la MAIN que el mismo fue emitido por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, en fecha 3 de noviembre de 2025. Sin embargo, en el expediente únicamente consta un informe posterior de ampliación de fecha 24 de noviembre de 2025, por lo que deberá completarse el expediente debidamente.

Se ha recabado el informe de la Dirección General de Presupuestos, en virtud de lo señalado en la disposición adicional primera de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid -norma vigente en el momento en que se recabó el citado informe- y en el artículo 5, apartado 1, del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (en adelante, Decreto 230/2023); el informe de la Dirección General de Tributos, al amparo del artículo 9, letra b), del Decreto 230/2023; y el informe previo del Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, de conformidad con el artículo 65, apartado 3, letra d), de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

El artículo 51, apartado 2, de la Ley 4/2023 confiere a los Consejos de Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid la función de “*informar (...) cuantas actuaciones pretendan llevarse a cabo en materia de protección y defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia*”.

No obstante, según se informa mediante escrito de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de 25 de noviembre de 2025, “*los Consejos de Derechos de la Infancia y la Adolescencia (...) están pendientes de desarrollo reglamentario, conforme a la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid*”, sin que se contenga mayor explicación respecto a la inexigibilidad de recabar informe en esta sede.

Con tal explicación, que también acoge la MAIN (apartado IX.2.1.4), parece darse a entender que no se recaba tal informe por cuanto la operatividad de los referidos consejos se encuentra pendiente del oportuno desarrollo normativo.

Ahora bien, debe señalarse, en este punto, que la meritada disposición transitoria segunda de la Ley 4/2023 dispone que: “*Los Consejos de Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid continuarán desarrollando sus funciones transitoriamente, hasta que entre en vigor el desarrollo reglamentario de la regulación de los citados consejos, con arreglo a lo previsto en el Decreto 64/2001, de 10 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, el Decreto 179/2003, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Consejos Locales de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid y el Decreto 180/2003, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Consejos de Área de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid*” (el subrayado es propio).

Así las cosas, será necesario que se refuerce la justificación aducida, de modo que se expliquen las razones por las que no se recaba el mencionado informe o, en su defecto, se proceda a su solicitud y emisión.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Asimismo, consta en la documentación remitida a esta Abogacía General el informe 58/2025, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8, apartado 4, del Decreto 52/2021 y 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 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 proyecto 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, en el apartado IX.3 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.

Constan, de este modo, los diferentes escritos procedentes de las respectivas secretarías generales técnicas, así como las observaciones y estimaciones de repercusión del anteproyecto sobre los respectivos estados de ingresos y gastos emitidas por la Dirección General de Cultura e Industrias Creativas (Consejería de Cultura, Turismo y Deporte), por la Dirección General de Deportes (Consejería de Cultura Turismo y Deporte), por la Dirección General de Tributos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), por la Dirección General de Función Pública

(Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), por la Dirección-Gerencia de la Agencia de Vivienda Social (Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras), por la Secretaría General del Consorcio Regional de Transportes, por Dirección General de Educación Infantil, Primaria y Especial (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), por la Dirección General de Educación Concertada, Becas y Ayudas al Estudio (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), por la Dirección General de Enseñanzas Artísticas (Consejería de Educación, Ciencia y Universidades), por la Dirección General de Infancia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), por la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), por la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), por la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), por la Dirección General de Humanización, Atención y Seguridad del Paciente (Consejería de Sanidad) y por la Secretaría General del Servicio Madrileño de Salud (Consejería de Sanidad).

No consta que se haya recabado, sin embargo, el informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), exigido en el artículo 9, apartado 2, letra f), del Decreto 229/2023, en relación con el artículo 4, letra g), del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid -que atribuye a la citada dirección general la función de *“Emitir los informes sobre nuevos procedimientos administrativos y, en su caso, sobre impresos normalizados, a que se refieren, respectivamente, los Criterios 12 y 14 de Calidad en la Actuación Administrativa aprobados por este Decreto”*- pese a que en el anteproyecto se define el procedimiento para la obtención del certificado acreditativo de la condición de familia asimilada a la familia numerosa. Deberá, por tanto, subsanarse este extremo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En último término, 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, de fecha 24 de marzo de 2026, se acordó la apertura de los trámites de audiencia e información pública, a través del portal de transparencia de la Comunidad de Madrid, por un período de 15 días hábiles, sin que se hayan presentado alegaciones, según indica la MAIN.

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 de la Comunidad de Madrid, aprobadas por el Acuerdo de 18 de febrero de 2026, del Consejo de Gobierno (en adelante, las “*Directrices*”), que “*son de aplicación a los anteproyectos de ley y a los proyectos de decretos legislativos y de las disposiciones reglamentarias, pudiendo ser también aplicables a los actos administrativos*” y persiguen, entre sus fines “*homogeneizar la estructura de las normas y armonizar aspectos formales de su contenido*”.

Como se ha expuesto *ut supra*, el anteproyecto de ley examinado consta de un título, una parte expositiva, seguida de una parte dispositiva, integrada por cuatro artículos, y una parte final, compuesta por una disposición adicional, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

Respecto al **título**, se ha identificado como “*Anteproyecto de ley*”, si bien, de conformidad con la directriz 6, deberá constar con su inicial en mayúscula.

Por otro lado, el título del anteproyecto es claro y conciso, de manera que refleja con exactitud la materia regulada y permite diferenciarla de cualquier otra disposición, lo que resulta conforme con la directriz 7.

La **parte expositiva** aparece titulada como “*Exposición de Motivos*”, en consonancia con lo previsto en la directriz 12.

En cuanto a su contenido, la directriz 16 indica que la parte expositiva de las normas deberá cumplir la función de describir el contenido de lo que se pretenda aprobar, indicando su objeto, finalidad, antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Recordamos, a tal efecto, y en palabras del Tribunal Constitucional, que las exposiciones de motivos suponen “*la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene*”, como bien expone en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio.

No cabe obviar, tampoco, que los preámbulos y exposiciones de motivos de las normas ostentan “*un valor cualificado como pauta de interpretación*”, constituyendo “*un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada*” (Sentencia del Tribunal Supremo 239/2018, de 16 de febrero).

Pues bien, la exposición de motivos invoca las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta la nueva ley, su objeto y finalidad, por lo que responde a la precitada directriz 16.

Por otra parte, determina que el anteproyecto es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la 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, entre otros, 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 los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021, estela que ha sido seguida por la directriz 16 cuando apunta que *“en la parte expositiva quedará suficientemente justificada la adecuación de la norma a los principios de buena regulación en párrafos independientes. Dicha justificación no debe ser meramente retórica y reproductora de la definición legal”*.

En lo relativo a los principios de proporcionalidad, de transparencia y de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, nos remitimos a las consideraciones expuestas *ut supra* al analizar la MAIN.

En aras a la mejora técnica del anteproyecto, en la parte expositiva se observa lo siguiente:

- En el párrafo segundo, debiera sustituirse la expresión “Constitución” por la de “Constitución Española”, en consonancia con lo señalado en la directriz 63 que establece que *“la cita de la Constitución debe realizarse siempre por su nombre según su publicación oficial, Constitución Española (...)”*. La misma apreciación es extensible al párrafo cuarto.
- En el párrafo quinto, la cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional debe completarse con una referencia al asunto para acomodarse a lo señalado en la directriz 76 que declara que *“las sentencias del Tribunal Constitucional deberán citarse del siguiente modo: Sentencia o Sentencias del Tribunal Constitucional o STC (sin variación en plural), NÚMERO Y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA Y ASUNTO”*, al tiempo que recoge algunos ejemplos. Así, deberá adicionarse *“Cuestión de inconstitucionalidad 6424-2014”*.

- En el párrafo sexto se utilizan con una escasa separación los términos “*consideración*” y “*se considera*”, por lo que se aconseja su reformulación y su sustitución por palabras sinónimas a fin de mejorar la redacción. Además, el verbo “*se considera*”, o equivalente que se emplee, deberá figurar en subjuntivo (“*se considere*”).

Asimismo, se sugiere que se sustituya la expresión “*niño o niños todavía no nacidos*” por “*no nacido*”, en aras a un lograr un mayor rigor terminológico.

- Al comienzo del párrafo octavo, la expresión “*Con la ley*” podría acotarse precisando “*Con la presente ley*” o “*Con esta ley*”.

- En el párrafo noveno, se sugiere que se refundan las menciones a “*de conformidad con el Estatuto de Autonomía (...)*” y “*conforme dispone el artículo 7.4*” y se indique que “*de conformidad con el artículo 7.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (...)*”.

Deberá eliminarse el punto que antecede a la cita del apartado “*1.24*”, del artículo 26 del Estatuto de Autonomía e incluirse la preposición “*en*” antes de “*materia de promoción y ayuda a la tercera edad (...)*”.

- En el párrafo undécimo, sería deseable que se suprimiera la coma antes de la expresión “*o alguno de sus miembros*”.

En cuanto a la **parte dispositiva**, se compone de cuatro artículos.

El **artículo 1** establece, en su apartado 1, que “*esta ley tiene por objeto asimilar el concebido y 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*”.

Una interpretación literal del precepto transcrito parece determinar que la asimilación se produce por aplicación directa del anteproyecto. Sin embargo, en el artículo 2, apartado 2, se declara que esta asimilación “*se realizará con el alcance y las condiciones que se regulen en cada procedimiento concreto*”, de lo que se deduce que será en cada procedimiento, en el que habrán de contemplarse las concretas condiciones en las que se realizará la equiparación del concebido no nacido con el nacido. Reforzaría esta última interpretación el contenido de las disposiciones transitoria única y final segunda, que remiten nuevamente a los términos de la regulación que se apruebe “*en cada procedimiento concreto*”.

A estos efectos, cabe indicar que el concepto de asimilación implica una equiparación entre el *nasciturus* y los hijos ya nacidos, por lo que no se alcanza a comprender la necesidad de concretar en cada procedimiento el “*alcance y condiciones*” de aquella, ya que, si se restringiesen sus efectos, no nos encontraríamos ante una asimilación, que, por definición, implica una igualdad u homologación entre dos situaciones, confiriéndoles los mismos derechos y beneficios.

En este sentido, el anteproyecto debería optar con claridad por uno de los dos modelos: o bien se establece una asimilación general, *ex lege*, a través de la ley proyectada, del concebido y no nacido con el hijo ya nacido, a todos los efectos del ámbito competencial autonómico, como parece inferirse del artículo 1, o bien se defiere la asimilación al alcance y concreta regulación que de dicha cuestión se realice en cada ámbito sectorial o procedimiento concreto, como resultaría de lo previsto en el artículo 2.2 y las disposiciones transitoria única y final segunda.

En caso de optarse por esta segunda alternativa, debe advertirse que la eficacia práctica de la norma resultaría muy limitada, pues quedaría condicionada a la aprobación de las distintas disposiciones de desarrollo en cada procedimiento, e incluso podría resultar ociosa su promulgación, pues la regulación podría realizarse directamente mediante decreto del Consejo de Gobierno. Asimismo, podría generar un mayor volumen de litigiosidad, al denegarse equiparaciones en ámbitos sectoriales donde no se hayan dictado las correspondientes normas

reglamentarias, y generar expectativas de desarrollo normativo que se demorasen o no se vieses materializadas.

Todo ello obliga a definir adecuadamente en alcance y efectos que pretende dársele a la norma, atendiendo a las implicaciones expuestas.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado 2, del artículo 1, señala que *“la asimilación constituye una medida de protección específica en beneficio de las familias y para el fomento (sic) la natalidad que operará, exclusivamente, en el ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad de Madrid”*.

Dicha previsión se reproduce en el apartado 2, del artículo 2, que dispone que *“esta asimilación operará únicamente en el ámbito de la Comunidad de Madrid”*, por lo que se sugiere la refundición de ambos apartados en uno solo, en aras a evitar reiteraciones innecesarias.

En el **artículo 2** se define el alcance de la asimilación del concebido no nacido con el hijo ya nacido.

Como hemos anticipado *ut supra*, en virtud del apartado 2, de dicho precepto, la asimilación *“se realizará con el alcance y las condiciones que se regulen en cada procedimiento concreto”*. Ello significa que las condiciones para que resulte aplicable la asimilación pueden variar en virtud de los distintos procedimientos, lo que no parece acorde con el principio de seguridad jurídica y con la debida uniformidad que debiera imperar en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. En este sentido, debiera concretarse en el anteproyecto el concepto de asimilación del concebido no nacido al hijo ya nacido de modo que los presupuestos para alcanzar dicha condición sean idénticos en todos los procedimientos cuya competencia corresponda a la Comunidad de Madrid.

En línea con lo anterior, el artículo 2, apartado 3, del anteproyecto determina que *“salvo que se indique lo contrario en la regulación específica del procedimiento concreto, no se exigirá una semana mínima de gestación”*.

En este punto, cabe insistir en la conveniencia de mantener criterios homogéneos para la asimilación del concebido no nacido al hijo nacido, por lo que dicha delimitación no debiera quedar al albur de cada procedimiento concreto, en aras a evitar inseguridad jurídica.

Por otra parte, la redacción transcrita no parece compaginarse con la exigencia, en el propio anteproyecto, de un período mínimo de gestación (12 semanas) para que pueda operar la asimilación del concebido no nacido en relación con el reconocimiento de la condición de familia numerosa. Debe resolverse la indicada discordancia para garantizar la coherencia interna del texto proyectado.

A propósito de esta cuestión se explica en la MAIN que *“De forma expresa para el reconocimiento de los beneficios y derechos que deriven de la condición de familia numerosa en particular o de la clasificación en una categoría de este tipo de familia se establece en la norma que la asimilación operará a partir de la semana 12 de gestación. La fijación de esta semana en concreto resulta de la evidencia médica que indica que el riesgo de aborto en el embarazo disminuye considerablemente a partir de esta semana, situándose en torno al 1% o menos. Para obtener de forma anticipada los beneficios de esta asimilación el interesado deberá disponer de un certificado de la Comunidad de Madrid que acredite la condición de familia asimilada a familia numerosa. Dicho certificado será expedido por la consejería competente en materia de Familia”* (el resaltado es propio).

Ante esta motivación que incorpora la MAIN, se insta a reconsiderar, por razones de seguridad jurídica, uniformidad e igualdad de trato, que se exija el mismo período mínimo de gestación en todo supuesto. Y, en todo caso, debería mantenerse una coherencia interna del anteproyecto, armonizando el contenido de los artículos 2.3 y 4.2.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el apartado 5 se dispone que *“en caso de que el concebido no llegue a nacer, no podrá reclamarse la devolución de los beneficios o ayudas reconocidos cuando concurrían los requisitos”*.

No obstante, debiera matizarse la redacción para clarificar qué ocurre en aquellos supuestos en que los beneficios o ayudas derivados de la asimilación con el nacido continuaran desplegando sus efectos de forma periódica en un momento posterior al reconocimiento de la asimilación y que, sin embargo, no llegara a producirse el nacimiento.

Asimismo, debiera preverse la obligación de comunicar cualquier variación de las circunstancias que determinen la falta de concurrencia de los requisitos para la asimilación, de modo que la administración pueda ser conocedora de dicha situación y puedan dejar de desplegarse los efectos inherentes a la misma.

En el **artículo 3** se determina la forma de acreditación de la asimilación. A tal efecto, se exige *“la presentación en el procedimiento correspondiente de un informe médico actualizado, en el que conste la identificación del médico y su número de colegiado, que certifique la semana de gestación y la fecha prevista para el parto”*.

Cabe significar que la expresión *“informe médico actualizado”* es un concepto jurídico indeterminado que puede ser interpretado con distinto alcance, por lo que se revela imprescindible su concreción, por razones de seguridad jurídica y a fin de evitar importantes divergencias o problemas aplicativos, mediante la especificación del plazo de antelación con el que debe ser emitido. En este sentido, procede destacar que el proceso de gestación es un estado en continuo cambio en el que puede haber multitud de vicisitudes en un corto espacio de tiempo que afecten al desarrollo del embarazo y que impidan que el mismo culmine con el nacimiento, especialmente durante el primer trimestre.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el **artículo 4** se determina el régimen aplicable para el reconocimiento de la condición de familia asimilada a familia numerosa.

En particular, en el apartado 2, se declara que *“en el ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid y a efectos únicamente del reconocimiento de los beneficios y derechos que deriven de la condición de familia numerosa o de la clasificación en una categoría, operará la asimilación del concebido no nacido al hijo ya nacido a partir de la semana 12 de gestación”*.

Conforme a una interpretación literal de dicha redacción, parece desprenderse que la asimilación del concebido no nacido al hijo ya nacido se produce de forma automática a partir de la duodécima semana de gestación. Sin embargo, el apartado 3, del mismo precepto exige la previa obtención del certificado que acredite dicha asimilación para que pueda producirse el reconocimiento de beneficios y derechos, al señalar que *“para el reconocimiento de los beneficios y derechos, será necesaria la obtención del certificado que acredite la condición de familia asimilada a familia numerosa”*. En esa misma línea, el último inciso del apartado 3 señala que *“la validez de este certificado se extenderá desde su fecha de expedición hasta los tres meses siguientes a la fecha prevista para el parto”*.

Por otra parte, resulta muy improbable, dadas las condiciones establecidas para la obtención del certificado de asimilación, que pueda disponerse del mismo en la semana doce (téngase en cuenta que deberá aportarse el certificado médico que acredite la semana de gestación, lo que exigirá la previa consulta médica, junto con el resto de documentación y que el plazo de que dispone la administración para resolver es de un mes, entendiéndose estimada la solicitud transcurrido dicho plazo).

Por tanto, debe revisarse la redacción, a fin de garantizar la plena coherencia del precepto y evitar cualquier ambigüedad sobre el momento en que se produce la asimilación con la familia numerosa a efectos del reconocimiento de los correspondientes beneficios y derechos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Asimismo, sería deseable que se clarificase la expresión “*a partir de la semana doce*”, de modo que se determine si debe entenderse que el indicado requisito concurre el primer día de esa semana o cuando la misma haya sido cumplida.

Por otra parte, para que pueda obtenerse el certificado de familia asimilada a la familia numerosa, el apartado 3, letra a), requiere que junto con la solicitud se aporte “*un informe médico actualizado, en el que conste la identificación del médico y su número de colegiado, que certifique la semana de gestación y la fecha prevista para el parto*”.

Sin perjuicio de lo ya expuesto anteriormente, a propósito del concepto de “*actualizado*”, sería conveniente que se concretase si el informe que debe aportarse con la solicitud debe ir referido a una semana mínima de gestación y, en particular, a la duodécima semana.

En el apartado 3, letra b), se exige que junto con la solicitud se presenten, además del referido informe médico, “*los documentos que prueben el cumplimiento del resto de requisitos para adquirir la condición de familia numerosa exigidos por la Ley 40/2003, de 18 de noviembre*”.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la Ley 40/2003 se limita a señalar las condiciones que deben concurrir para que pueda reconocerse la condición de familia numerosa. Sin embargo, la concreta documentación a aportar para conseguir dicho reconocimiento se detalla en el artículo 6 del Decreto 141/2014, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento administrativo para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, la expedición y renovación del título y la tarjeta individual de familia numerosa de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 141/2014).

Debe, por tanto, especificarse, por razones de seguridad jurídica, la documentación que deberá ser aportada por quien pretenda obtener la condición de familia asimilada a la familia numerosa y en su caso, determinar si es la requerida en el artículo 6, apartados 2 y 3, del Decreto 141/2014. De ser así, deberá exceptuarse el requisito contemplado en el apartado 2.a) del Decreto

141/2014, consistente en la inscripción del nacimiento de los hijos en el libro de familia o los certificados de nacimiento de los hijos, que no resultarían de aplicación al *nasciturus*, siendo ello congruente con el artículo 4.4 proyectado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En otro orden de cosas, el artículo 4, apartado 3, declara que “*las solicitudes para la obtención del certificado se presentarán exclusivamente de forma telemática*”.

A este respecto, urge advertir que el artículo 14, apartado 1, de la Ley 39/2015 -precepto de carácter básico, conforme a lo establecido en la disposición final primera de dicha norma- señala que “*las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas*”. Ello significa que la normativa básica reconoce el derecho de las personas físicas a elegir la forma de comunicación con las administraciones públicas, sin que se imponga la obligación de que dicha comunicación deba articularse necesariamente a través de medios electrónicos.

La norma proyectada no respeta, sin embargo, dicha potestad de elección al exigir la presentación telemática.

Tampoco puede entenderse que la obligación proyectada afecte “*a ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios*”, como exige el artículo 14, apartado 3, para que, por vía reglamentaria, pueda establecerse la obligación de determinados grupos de personas físicas de relacionarse electrónicamente con la administración. En efecto, los solicitantes de la condición de familia asimilada a la familia numerosa pueden responder a una diversidad de condiciones sociales, económicas o

profesionales que impiden que se pueda acreditar que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Buena muestra de lo anterior es que el Decreto 141/2014, en su artículo 7, permite la presentación de las solicitudes de reconocimiento o renovación del título de familia numerosa tanto por registro electrónico como presencialmente, por lo que no se aprecian razones objetivas para limitar ese derecho en el caso que nos ocupa, encontrándonos ante los mismos destinatarios potenciales y para unos efectos más transitorios.

Por tanto, el precepto proyectado limita un derecho reconocido con carácter general en la normativa básica reguladora del procedimiento administrativo común, lo que podría conllevar un perjuicio para aquellas personas físicas que no dispusieran de medios electrónicos. En este sentido, dichas personas podrían ver restringido su derecho a solicitar la asimilación a la condición de familia numerosa y con ello, a disfrutar de los beneficios derivados de dicho reconocimiento. Por ello, debe revisarse la redacción para garantizar el derecho de los solicitantes de la condición de familia asimilada a la familia numerosa a elegir la forma de comunicarse con la Comunidad de Madrid.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otra parte, en el mismo apartado 3 se señala que *“el plazo para dictar resolución expresa será de un mes. En defecto de resolución expresa en plazo, se entenderá estimada la solicitud”*.

Por razones de precisión terminológica debiera especificarse que la solicitud se entenderá estimada *“por silencio administrativo”*, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 39/2015.

El anteproyecto añade en el mismo apartado que *“la validez de este certificado se extenderá desde su fecha de expedición hasta los tres meses siguientes a la fecha prevista para el parto”*.

No parece razonable que los efectos del certificado se extiendan a un período posterior al momento en que, de producirse el nacimiento, la asimilación deja de surtir efectos al haber desaparecido la causa que la motivó o a un momento posterior a que concurra una causa que provoque la interrupción de la gestación. Por otra parte, podría producirse un solapamiento entre los efectos del certificado y del título de familia numerosa, puesto que conforme al artículo 7, apartado 1, de la Ley 40/2003, *“los beneficios concedidos a las familias numerosas surtirán efectos desde la fecha de la presentación de la solicitud de reconocimiento o renovación del título oficial”*.

Por tanto, debe revisarse este extremo.

En el apartado 4 se señala que *“para el reconocimiento de la condición de familia numerosa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, las familias que ya hayan obtenido el certificado acreditativo de la condición de familia asimilada a familia numerosa deberán presentar la solicitud acompañada del certificado de nacimiento”*. Y añade que *“en todo caso, en el momento de presentación de la solicitud deberán cumplirse todos los requisitos previstos en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, que serán comprobados de oficio por la Administración mediante consulta de la documentación aportada en su momento para la obtención del certificado de familia asimilada a familia numerosa”*.

El procedimiento descrito no coincide exactamente con el definido en el Decreto 141/2014, para aquellos supuestos en que se solicita el reconocimiento de la condición de familia numerosa. En este sentido, cabe significar que en el artículo 7, apartado 1, del Decreto 141/2014 se prevé que *“las solicitudes podrán presentarse electrónicamente por registro electrónico a través de la sede electrónica de la Comunidad de Madrid o presencialmente, en cualquiera de los lugares previstos en el apartado 4 del artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”*. Y en el artículo 6 de dicha norma se dispone que la solicitud de reconocimiento de la condición de familia numerosa deberá ajustarse al modelo contenido en su anexo I e ir acompañada de la documentación que se enumera en el precepto.

Debe clarificarse, por tanto, el procedimiento a seguir para el reconocimiento de familia numerosa de quien ostenta la condición de familia asimilada a aquella. En este sentido, deberá aclararse si la voluntad del prelegislador es configurar un procedimiento específico distinto del definido en el Decreto 141/2014 para quienes tuvieran el certificado de familia asimilada a familia numerosa o si lo que se pretende es que se siga el procedimiento general contemplado en el indicado decreto, sin perjuicio de la consulta de los documentos que hubieran sido aportados para la obtención del certificado de familia asimilada a familia numerosa.

En particular, las mayores dudas derivan de la forma de presentación de la solicitud -si se admite en forma presencial de acuerdo con lo señalado en el artículo 7, apartado 1, del Decreto 141/2014 o si debe presentarse exclusivamente de forma telemática (aspecto éste último que, no obstante, hemos objetado en el presente informe)-, así como la concreta documentación que deberá ser aportada o, en su caso, consultada de oficio de haber sido previamente presentada, tal y como exige el artículo 53.1.d) de la Ley 39/2015. Asimismo, si entre los documentos que deben aportarse resulta exigible el cumplimiento de lo señalado en el artículo 6, apartado 2, del Decreto 141/2014 que requiere “*el justificante del abono de la tasa de acuerdo con la legislación aplicable en cada momento y, en su caso, de la solicitud de exención de pago*”.

Esta consideración tiene carácter esencial.

No obstante lo anterior, debiera igualmente recogerse en el anteproyecto la forma de actuar en el caso en que las circunstancias reflejadas en la solicitud presentada para la obtención del certificado de familia asimilada a la familia numerosa hubieran sufrido algún cambio en el momento en que se produzca la petición relativa al reconocimiento de la condición de familia numerosa. A este respecto, podría valorarse la conveniencia de que junto con la solicitud para el reconocimiento de la condición de familia numerosa se incorporase una declaración responsable, relativa al mantenimiento de las condiciones y, en su defecto, que se aporte la nueva documentación.

El apartado 5 declara que *“en todo lo no previsto en los apartados anteriores, el procedimiento para la expedición del certificado que acredite la condición de familia asimilada a familia numerosa se regirá por la normativa reglamentaria que regula el reconocimiento de la condición de familia numerosa y la expedición del título de familia numerosa en la Comunidad de Madrid”*.

Por razones sistemáticas, el contenido el apartado transcrito, que tiene por objeto cubrir las lagunas relativas al régimen aplicable al procedimiento para la expedición del certificado de familia asimilada a la familia numerosa debiera incorporarse a continuación del apartado 3, puesto que el apartado 4 no versa sobre dicho procedimiento sino sobre el relativo al reconocimiento de la condición de familia numerosa.

La **parte final** está integrada por una disposición adicional, una disposición transitoria y tres disposiciones finales, respetando el orden establecido en la directriz 37.

La **disposición adicional única** determina que *“las entidades locales, dentro de su ámbito de autonomía, podrán aplicar la asimilación del concebido no nacido al hijo ya nacido, con el alcance y las condiciones que regulen en cada procedimiento concreto”*.

En consonancia con el artículo 34, apartado 1, del Estatuto de Autonomía que señala que *“las competencias de la Comunidad de Madrid se entienden referidas a su territorio”*, sería deseable que se matizara la redacción y que se aludiera en el anteproyecto a *“las entidades locales de la Comunidad de Madrid”*.

La **disposición transitoria única** se refiere al régimen aplicable a las solicitudes en curso y declara:

“Será de aplicación la asimilación del concebido no nacido al hijo ya nacido, con el alcance y las condiciones que se regulen en cada procedimiento concreto, a las solicitudes que se hayan presentado con anterioridad a la entrada en vigor de la ley y sobre las que no haya recaído resolución definitiva, debiendo aportarse en todo caso, el informe indicado en el artículo 3”.

Como puede apreciarse, la disposición proyectada otorga efectos retroactivos a la norma proyectada al permitir su aplicación a las solicitudes presentadas con anterioridad a su entrada en vigor, en tanto no exista resolución definitiva, *“con el alcance y las condiciones que se regulen en cada procedimiento concreto”*.

A propósito de la retroactividad de la norma, nada cabe objetar en la medida en que el artículo 9, apartado 3, de la Constitución Española únicamente consagra el principio general de *“irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”*, circunstancias que no concurren en el presente caso, en el que la retroactividad de la norma conlleva un régimen más beneficioso para los interesados.

Asimismo, puede recordarse el artículo 2, apartado 3, del Código Civil que declara que *“las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario”*.

Sin embargo, debe insistirse nuevamente en la inseguridad que genera la remisión de los efectos al *“alcance y condiciones que se regulen en cada procedimiento concreto”*, lo que eliminaría su aplicabilidad práctica en tanto que se aprobasen las correspondientes modificaciones normativas en el seno de tales procedimientos.

La **disposición final primera**, siguiendo el orden determinado en la directriz 45, para las disposiciones finales, modifica el Texto Refundido de las Disposiciones Legales en 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 (en adelante, Decreto Legislativo 1/2010).

En particular, se añade una disposición adicional tercera al Decreto Legislativo 1/2010, que establece que *“los beneficios fiscales para familias numerosas establecidos en los artículos 29, 32 y 38 ter, serán también aplicables a las familias asimiladas a familia numerosa conforme a la normativa de la Comunidad de Madrid”*.

Con este precepto se sigue la estela de varios pronunciamientos judiciales que venían admitiendo que se tuviera en cuenta al concebido y no nacido, en relación con el tipo de gravamen aplicable a la adquisición de vivienda habitual por familias numerosas. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 468/2024, de 28 de junio (recurso 371/2022) -si bien actualmente recurrida en casación- declara:

“Conforme al art. 39 de la Constitución de 1978, los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. Siendo por ello, que se regula la protección de las familias numerosas. Este precepto no solo constituye fundamento de la bonificación tributaria de que ahora conocemos, sino también criterio de interpretación.

En este sentido, cuando el poder legislativo reconoce un beneficio a la familia numerosa, esa ley debe ser aplicada desde una interpretación teleológica, que tienda a que sea eficaz como protección para esta familia. Dentro de las diversas interpretaciones razonables, debe optarse por la que ofrezca una protección más eficaz.

En el presente caso, es la cuestión, si un hijo concebido y no nacido debe considerarse miembro de la familia, a los efectos de esta bonificación. Conforme al art. 19 del Código Civil, al concebido se le tendrá por nacido a todos los efectos que le sean favorables.

En aplicación de este artículo, entendemos procedente, considerar al hijo concebido como nacido, en la fecha de devengarse este impuesto y a los efectos de su importe. A estos efectos, no entendemos que haya un campo diferente, de lo que beneficia económicamente a los padres y lo que beneficia a este hijo no nacido.

Se trata de una bonificación para la familia numerosa y beneficia a todos, aunque hayan de gestionarla los administradores del patrimonio familiar” (el subrayado es nuestro).

La misma interpretación se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, núm. 209/2025, de 14 de marzo de 2025 (rec. 656/2023), aunque nuevamente procede advertir

que se trata de un pronunciamiento no firme que, al igual que el anterior, también se encuentra recurrido en casación.

Adicionalmente, esta medida no ha sido objetada por el Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria, según consta en el informe previo sobre las disposiciones en materia de tributos cedidos por el Estado contenidas en el anteproyecto, elaborado por su Secretaría Técnica Permanente con fecha 13 de abril de 2026, en el que se afirma:

“El Proyecto de Ley tiene por objeto 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, y contempla la modificación del 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, adicionando en el mismo una disposición adicional tercera relativa a los “Beneficios fiscales para las familias asimiladas a familia numerosa” (...)

No se formulan observaciones al Anteproyecto de ley de reconocimiento del concebido en la aplicación de las medidas de apoyo a la familia en la Comunidad de Madrid, por cuanto las medidas que contiene se ajustan a las competencias normativas de que disponen las Comunidades Autónomas con arreglo a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y a la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias”.

La **disposición final segunda**, bajo el título de “*habilitación normativa*”, contempla, en sus dos primeros apartados, una habilitación en favor del Consejo de Gobierno y otra a los titulares de las consejerías, en los procedimientos incluidos dentro de su respectivo ámbito competencial,

para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y la ejecución de la norma proyectada.

A este respecto, cabe señalar, en primer término, que si se suprimiese la obligación de aprobar desarrollos reglamentarios de la futura ley para cada ámbito o procedimiento, las habilitaciones consignadas en esta disposición podrían resultar innecesarias.

De optar por mantenerse la regulación, ningún obstáculo plantea la habilitación reglamentaria establecida en el apartado 1, ya que el Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, ostenta la competencia para aprobar, mediante decreto, los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la Asamblea al amparo del artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, en relación con el artículo 22, apartado 1, del Estatuto de Autonomía. No obstante, y por esa misma razón, el Consejo de Gobierno no precisa de habilitación adicional para ejercer tal función, por lo que la previsión contenida en el anteproyecto a tal efecto resulta ociosa y podría suprimirse.

En cuanto a la habilitación en favor de los titulares de las consejerías para el desarrollo y aplicación de la norma, prevista en el apartado 2, en relación con los procedimientos incluidos en sus respectivos ámbitos de actuación, nada cabría objetar *a priori*, pues el artículo 41, letra d), de la Ley 1/1983, en efecto, atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones. No obstante, ahondaremos en el alcance al que han de circunscribirse este tipo de habilitaciones.

Sobre la legitimidad de estas atribuciones *per saltum* de la potestad reglamentaria ya se pronunció la STC 185/1995, de 14 de diciembre, en la que, respecto a la posibilidad de que una orden desarrolle directamente una ley, señaló: *“La atribución genérica de la potestad reglamentaria convierte al Gobierno en titular originario de la misma, pero no prohíbe que una ley pueda otorgar a los Ministros el ejercicio de esta potestad con carácter derivado o les habilite para dictar disposiciones reglamentarias concretas, acotando y ordenando su ejercicio”*.

Así, y como bien señalara la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen de 26 de abril de 2012: *“(…) la existencia de la potestad reglamentaria en manos de autoridades distintas del Gobierno, en primer lugar, no constituye una infracción del artículo 97 de la Constitución, pues nada en dicho precepto autoriza a sostener que la atribución que en el mismo se hace al Gobierno de dicha potestad sea de carácter exclusivo y excluyente. Comoquiera que dicho precepto establece que el Gobierno “ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria”, afirmar su monopolio sobre esta última obligaría a concluir también que sólo el Gobierno puede ejercer la función ejecutiva, lo que es manifiestamente absurdo. Parece obligado concluir, por tanto, que la ley está habilitada para efectuar atribuciones singulares de potestad reglamentaria a favor de autoridades distintas del Gobierno.*

Ahora bien, estas atribuciones sólo son lícitas en la medida que respeten el principio, implícito en el reiterado artículo 97 de la Constitución, de que el Gobierno es el órgano titular primario y general de la potestad reglamentaria; dicho de otro modo, tales atribuciones han de ser de carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995)” (el subrayado es nuestro).

En esta línea, en el Dictamen 249/2018, de 12 de abril, de la Abogacía General, se precisó:

“La titularidad de la potestad reglamentaria originaria corresponde, en el caso de la Comunidad de Madrid, al Consejo de Gobierno, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que reconoce la potestad reglamentaria originaria al Gobierno de la Comunidad de Madrid (ex art 22. EACM) y el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración (en adelante, Ley 1/1983).

Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que

“(…) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares”.

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria “en la esfera de sus atribuciones” así como la potestad de “dictar circulares e instrucciones”, pero sólo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el artículo 41 de la Ley 1/1983-.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa (...) y para la regulación de materias concretas y singulares (...).

En definitiva, resulta necesario que la potestad reglamentaria de órganos distintos al titular originario de la misma –Consejo de Gobierno, ex art. 21 g) de la Ley 1/1983- se sustente en una habilitación expresa para la regulación de materias concretas y singulares” (el resaltado es propio).

De cuanto antecede puede colegirse que la posible atribución de la potestad reglamentaria a los consejeros en orden al desarrollo y ejecución de una ley habrá de revestir carácter singular.

De modo más concreto, cabe traer a colación lo señalado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 462/2014, de 7 enero de 2015, en tanto insiste en la idea de que las denominadas atribuciones *per saltum*, esto es, atribuciones de la potestad reglamentaria a otras autoridades distintas del Gobierno, han de reunir los requisitos de ser concretas o temáticas y de alcance no gubernamental:

“Con lo primero quiere decirse que serán válidas las remisiones a un reglamento no gubernamental sobre cuestiones o temas singulares, pero no cuando se refieran a materias o sectores completos de actividad pública o dotados de sustantividad propia (v.gr., en materia de montes), lo que supondría sustraer al Gobierno un ámbito completo de actividad que le es propio.

Con lo segundo se significa que la atribución no será válida cuando la cuestión remitida sea de naturaleza tal que exija decisiones de política general inherentes al Gobierno o que afecten a los poderes de dirección de su Presidente”.

El Consejo de Estado, en su Dictamen 1589/2022, de 1 de diciembre, también se pronuncia sobre esta técnica, incidiendo en su carácter excepcional, en los siguientes términos:

“El Consejo de Estado se ha pronunciado en numerosas ocasiones (por todos, dictamen número 275/2015, de 29 de abril) sobre la técnica de la habilitación per saltum, con arreglo a la cual la norma con rango legal habilita directamente a los titulares de departamentos ministeriales para que procedan a su desarrollo. "Se trata de una técnica que altera la secuencia normal que debe seguir la habilitación normativa (...). En la medida en que dicha alteración tiene consecuencias en el régimen de atribución de competencias y en el sistema de control jurisdiccional de las normas reglamentarias, es preciso hacer un uso restringido de esta técnica, estableciendo las cautelas necesarias para garantizar su carácter excepcional".

Dicho en otros términos, "la secuencia normal que debe seguir la habilitación normativa es que la Ley remita al Reglamento su desarrollo, quedando la orden reservada y, a su vez, limitada, a cuestiones de organización interna del departamento ministerial respectivo". Pero ello no es óbice para que, con carácter excepcional y acotado, la norma legal pueda deferir directamente a una orden ministerial la regulación de ciertos aspectos del régimen jurídico en ella contenidos, incluso aunque trasciendan los aspectos puramente organizativos y procedimentales. (en este caso a los contribuyentes por el impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables) (el subrayado es nuestro).

Esto sentado, y ya en concreta relación con la habilitación consignada en la disposición final segunda, apartado 2, del anteproyecto, si bien es cierto que pudiera considerarse una concreta atribución constreñida al ámbito competencial propio de los titulares de las consejerías no referida a materias o sectores completos de una actividad típicamente gubernamental, no puede sino advertirse sobre la excesiva generalidad de que adolece su redacción, resultando apropiado, en consecuencia, que se concrete, en mayor medida, su alcance. Ello redundará, a su vez, en una mayor claridad en orden a delimitar el alcance de esta habilitación respecto a la conferida en favor del Consejo de Gobierno que contiene el apartado 1 de la disposición final analizada.

Puede traerse a colación, en tal sentido, lo prevenido en la directriz 45.e), a cuyo tenor *“Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo”*.

En todo caso, y sin perjuicio de lo anterior, sería deseable incorporar una justificación relativa a la excepcionalidad de esta previsión, de modo análogo al contemplado en el artículo 129, apartado 4, de la Ley 39/2015 para el ámbito estatal (*“Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno (...) La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales (...) tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante”*) y en consonancia, a su vez, con la doctrina sentada por el Consejo de Estado en los términos *ut supra* señalados.

En último término, el apartado 3 habilita tanto al Consejo de Gobierno como a los titulares de las consejerías, dentro de su ámbito competencial, *“a regular en cada procedimiento concreto la extensión del disfrute anticipado de los beneficios y derechos que conlleva la asimilación del concebido no nacido al hijo ya nacido, a las situaciones de tutela, acogimiento o adopción de menores que pudieran entenderse equiparables”*.

Sobre este particular extremo, la MAIN se limita a señalar:

“Por último, la ley habilita al Consejo de Gobierno y a los titulares de las consejerías en su ámbito competencial, para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo y ejecución de la

ley y se establece una habilitación específica al Consejo de Gobierno y a los titulares de las consejerías para regular en cada procedimiento concreto la extensión del disfrute anticipado de los beneficios y derechos que conlleva la asimilación del concebido no nacido al hijo ya nacido, a las situaciones de tutela, acogimiento o adopción de menores que pudieran entenderse equiparables, todo ello teniendo en cuenta el artículo 2.4 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre según el cual tendrán la misma consideración que los hijos las personas sometidas a tutela o acogimiento familiar permanente o preadoptivo legalmente constituido”.

Considerando que el artículo 2.4 de la Ley 40/2003 atribuye la misma condición que los hijos a las personas sometidas a tutela o acogimiento familiar permanente o preadoptivo legalmente constituido, no resultaría pertinente establecer excepciones a dicha equiparación por vía de desarrollo reglamentario. Siendo así, no parece adecuado introducir una habilitación específica de desarrollo sobre esta cuestión, con un tratamiento diferenciado al de los hijos.

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que los niños objeto de las anteriores figuras de protección ya habrán nacido, por lo que carece de sentido establecer una mención diferenciada de esta materia en el anteproyecto que se examina.

Finalmente, no parece adecuado realizar una habilitación conjunta con el mismo alcance a favor del Consejo de Gobierno y los titulares de las consejerías. Al mismo tiempo, no podemos sino remitirnos a lo previamente expuesto en relación con el alcance de estas habilitaciones de carácter normativo, toda vez que en este apartado 3 se difuminan, aún más si cabe, los contornos de las meritadas habilitaciones, de modo que no puede conocerse con certeza el ámbito al que habrían de ceñirse “*los titulares de las consejerías*”.

Por consiguiente, las habilitaciones en favor del Consejo de Gobierno pueden suprimirse, por innecesarias; deben acotarse más adecuadamente las habilitaciones en favor de los consejeros y procede suprimir el apartado 3 con su referencia diferenciada a las situaciones de tutela, acogimiento o adopción de menores por las razones expuestas.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La **disposición final tercera** se refiere a la entrada en vigor de la norma conforme a lo prescrito por la directriz 45.f).

Como cuestiones de técnica normativa, procede tener en cuenta lo siguiente:

- Con carácter general, se aprecia que se utilizan de manera indistinta a lo largo del anteproyecto los términos “*concebido*” y “*concebido no nacido*”, si bien, sería conveniente que se unificase la denominación, en aras a lograr una mayor homogeneidad terminológica.

- En el artículo 1, apartado 2, debe incorporarse la preposición “*de*”, en la expresión “*fomento la natalidad*”.

- En el artículo 2, apartado 2, sería deseable que se utilizase la expresión “*por medio de la misma*”, en lugar de “*por medio de ella*”, coherente con un estilo más formal.

En el apartado 4 del mismo precepto, debe sustituirse “*se tendrán en cuenta*” por “*se tendrá en cuenta*”, a fin de lograr la debida concordancia gramatical.

- En la disposición final primera se aconseja la eliminación de la coma que sigue a la cita del artículo 38 ter.

- En la disposición final segunda, debe añadirse un punto al final del apartado 1.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el anteproyecto de ley examinado, siempre que sean atendidas las consideraciones esenciales consignadas en el cuerpo del presente dictamen, y sin perjuicio de las demás observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería
de Presidencia, Justicia y Administración Local**

Beatriz Álvarez Herranz

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerro

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