

A.G.- 68/2022

S.G.C.: 143/2022

S.J. 189.2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, en relación con el **Proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 56/2012, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid.**

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.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 12.2 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.- A la citada petición de Informe, recibida el 1 de julio de 2022, se acompañaba la siguiente documentación:

- a) El señalado Proyecto de Decreto.
- b) Decreto 56/2012, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid.
- c) Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo del Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 56/2012, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan

los Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid, elaborada por la Dirección General de Promoción Cultural de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, en fecha 29 de junio de 2022.

- d) Informe 35/2022 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 56/2012, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid, de fecha 6 de mayo de 2022.
- e) Informe del impacto en materia de familia infancia y adolescencia relativo al Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 56/2012, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.
- f) Informe, de fecha 27 de abril de 2022, de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de impacto por razón de género, relativo al Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 56/2012, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid.
- g) Informe, de fecha 27 de abril de 2022, de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género relativo al Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 56/2012, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid.
- h) Informe, de fecha 27 de mayo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 56/2012, de 22 de marzo, del

Consejo de Gobierno, por el que se regulan los Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid.

- i) Informe, de fecha 1 de junio de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.
- j) Informe, de fecha 30 de mayo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.
- k) Informe, de fecha 22 de mayo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.
- l) Informe, de fecha 23 de mayo de 2022, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.
- m) Informe, de fecha 26 de mayo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.
- n) Informe, de fecha 31 de mayo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.
- o) Informe, de fecha 26 de mayo de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.

- p) Informe, de fecha 29 de junio de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.
- q) Resolución, de fecha 2 de junio de 2022, de la Dirección General de Promoción Cultural de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información públicas sobre el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 56/2012, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid.
- r) Escrito de alegaciones, de fecha 23 de junio de 2022, firmado por la Secretaria de Política Institucional de Comisiones Obreras de Madrid.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su título, la modificación del Decreto 56/2012, de 22 de marzo, por el que se regulan los Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 56/2012).

La modificación proyectada responde a una doble finalidad; por una parte, la creación de una nueva modalidad de los «Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid» denominada Mecenazgo, y por otro lado, la supresión de la dotación económica que lleva aparejada la concesión de los «Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid». También se proyectan cambios mínimos en lo que atañe a la composición del jurado.

El Proyecto se compone de una Parte Expositiva, de una Parte Dispositiva, conformada por un único artículo, y de una Parte Final integrada por una disposición final única. El artículo único establece las modificaciones introducidas en el Decreto 56/2012, y que afectan a los artículos 1, 2, 3 y 7.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

Para la adecuada delimitación del marco competencial aplicable se hace necesario considerar que el artículo 148.1.17 de la Constitución Española reconoce que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de fomento de la cultura. Así, la Comunidad de Madrid, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en virtud del artículo 26.1.20, asume la competencia exclusiva en materia de fomento de la cultura.

Por tanto, se colige que la Comunidad de Madrid ostenta competencias en la materia; además, tratándose de la modificación de un Decreto, no puede haber ninguna salvedad respecto del marco competencial que ampara a la Comunidad de Madrid en la aprobación del Proyecto de Decreto que nos ocupa.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Decreto se caracteriza por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Procede, por tanto, atender a la competencia y al procedimiento para la tramitación del mismo. Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, ninguna duda se suscita sobre la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 1/1983).

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto–, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983, y coherente con el rango normativo de la disposición que modifica.

Cuarta. - Procedimiento.

A continuación, procede examinar si se ha observado la tramitación adecuada.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid ha de estarse a lo previsto en 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).

La revisión de la documentación obrante en el expediente permitirá verificar el cumplimiento de los trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.

En primer lugar, el artículo 4 del Decreto 52/2021 establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 10/2019), a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma. No obstante, se prevén excepciones a la necesaria realización del señalado trámite.

Así, por razón de la naturaleza jurídica, la Ley permite prescindir de la consulta en determinados supuestos y así en la Memoria aportada, se señala que al tratarse de una norma que carece de impacto significativo en la actividad económica, no se somete al trámite de consulta previa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.4.c) del Decreto 52/2021. Tampoco se observa que la norma proyectada imponga

obligaciones relevantes para sus destinatarios, circunstancia que permite, asimismo, prescindir de este trámite (artículo 5.4 d).

En esta Memoria se dispone que, dado su alcance y proyección externa, se ha procedido a dar curso al trámite de audiencia e información públicas, otorgando un plazo de 15 días para formular alegaciones (del 7 de junio de 2022 hasta el 27 de junio de 2022, ambos incluidos), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.3 del Decreto 52/2021, en relación con lo establecido en el artículo 60.3 de la Ley 10/2019.

Precisamente, en relación con esta Memoria, el artículo 6 del Decreto 52/2021, referido a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, señala que: *"se realizará una memoria ejecutiva que incluirá los siguientes apartados: a) Identificación clara de los fines, objetivos perseguidos, oportunidad y legalidad de la norma, b) Adecuación a los principios de buena regulación, c) Identificación del título competencial prevalente, d) Listado de las normas que quedan derogadas, e) Impacto presupuestario y los sociales exigidos por norma con rango de ley, f) Descripción de la tramitación y consultas realizadas, g) Justificación, si la propuesta no estuviera incluida en el Plan Anual Normativo, h) Análisis económico que evalúe las consecuencias de su aplicación, aunque su impacto sobre la actividad económica no sea relevante, i) En su caso, se incluirá una descripción de la forma en la que se realizará su evaluación ex post. 2. Este tipo de memoria se realizará, en todo caso, cuando se trate de normas organizativas y de modificaciones parciales de normas reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno cuyos impactos económicos y sobre las cargas administrativas no sean significativos, incluyéndose una breve justificación al respecto."*

La Memoria aportada cumple, con carácter general, lo dispuesto la norma previamente transcrita.

Consta en el expediente remitido el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

El informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies 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-.

También consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

También se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, conforme a lo previsto en el artículo 12.2 c) del Decreto 52/2021 y en el artículo 26.3 a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Además, el Proyecto se ha remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado. Solo se han emitido observaciones por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Se ha incorporado al expediente, en último término, el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 4.2 e) del Decreto 52/2021.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, el Decreto 52/2021 establece en su artículo 3 que durante el primer año de cada legislatura se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho período. No obstante, en el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, conforme al artículo 3.3 del Decreto 52/2021, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. En la Memoria aportada se justifica que:

“Este proyecto de decreto no se encuentra entre las propuestas normativas del Gobierno, recogidas en el Plan Normativo para la XII Legislatura, establecido por el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, toda vez que la decisión de efectuar la modificación del Decreto 56/2012, de 22 de marzo, ha sido posterior a la fecha de aprobación del citado Plan y se enmarca dentro de las medias puestas en marcha por la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, al objeto de normalizar el entorno sociocultural de la región para alcanzar niveles de calidad e intensidad previos a la pandemia.”

Quinta. - Análisis del articulado.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que, a falta de un documento equivalente en el ámbito de nuestra Administración, constituye un referente de indudable utilidad en la elaboración de disposiciones de carácter general, como es el caso. En este sentido, se ha pronunciado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, en el que indica que tales Directrices resultan aplicables *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

Con carácter general procede indicar que, a pesar del carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas –vid. Directriz 50- en este caso, la opción de aprobar una disposición modificativa de la norma, que implica la coexistencia del decreto originario con sus posteriores modificaciones, parece justificada dado el carácter limitado de la modificación que se introduce. Tratándose de una disposición modificativa responde a los criterios establecidos en las Directrices 50 a 62 de las Instrucciones.

Conforme a la Directriz 6, la disposición se identifica como “Proyecto de Decreto”.

La **Parte Expositiva** del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos, si bien se omite toda referencia a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, por lo que se hace necesario completar dicho extremo con una referencia a la Constitución; y al artículo 26.1.20 del Estatuto de Autonomía. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación, de acuerdo con la Directriz 13.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación; principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto Proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

No obstante, se obvia la concreta justificación del principio de eficiencia que, por el contrario, sí refleja la Memoria aportada. Tal justificación debería incorporarse al texto proyectado.

En cuanto a la **Parte Dispositiva**, conviene aclarar que el Proyecto de Decreto tiene un alcance limitado y a través de su **artículo único** modifica diversos aspectos del Decreto 56/2012, ajustándose en su estructura a la Directriz 57, referida a la modificación simple. Así:

- El **apartado Uno** del artículo único modifica el artículo 1, incorporando una nueva modalidad de los Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid (“Mecenazgo”), sin que pueda realizarse ninguna observación de carácter jurídico, pues su inclusión obedece a razones de oportunidad.

En la parte expositiva del Decreto proyectado se argumenta este cambio del siguiente modo: *“El Gobierno de la Comunidad de Madrid, consciente de la necesidad de estimular la iniciativa privada en la realización de*

actividades de interés general, ha considerado conveniente reconocer este hecho mediante la creación de una nueva modalidad en los premios, denominada mecenazgo, que reconozca las aportaciones desinteresadas de personas físicas o entidades jurídicas al engrandecimiento del acervo cultural de la región”.

- La modificación del artículo 2 del Decreto 52/2021, que recoge el **apartado Dos** del artículo único, tiene como objeto la incorporación del reconocimiento del mecenazgo entre las actividades propias de la cultura susceptibles de ser premiadas, en consonancia con la modificación proyectada sobre el artículo 1, por lo que no procede realizar ninguna consideración de carácter jurídico.
- El **apartado Tres** del artículo único modifica el artículo 3, a los efectos de establecer el carácter meramente honorífico de los premios, suprimiendo la dotación económica que recoge la actual redacción del artículo 3 del Decreto 56/2012. No cabe ninguna observación jurídica sobre dicha modificación, pues responde nuevamente a razones de oportunidad del prenormador.

Así, el expositivo del Decreto proyectado señala:

“Asimismo, en consonancia con la concepción altruista de participación social, se estima preciso modificar el carácter de los premios acentuando su naturaleza de reconocimiento de méritos, mediante la supresión de la dotación económica que llevaba aparejada su concesión, con la finalidad de destinar su importe a otros proyectos de fomento de la cultura en el ámbito regional.”

- El **apartado Cuatro** del artículo único modifica el artículo 7 del Decreto 56/2012, cambiando el número de vocales de designación directa que componen el jurado de doce a trece, a fin de contar con un vocal por cada una de las modalidades que se premian, según explica la Memoria.

Cabe advertir, en este punto, que la Memoria sostiene que *“de acuerdo con las observaciones formuladas por la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en aras a una mayor concreción y corrección técnica del decreto, se modifica el punto 6º del apartado b) del referido artículo 7, empleándose la referencia «titular del órgano competente en materia de promoción de la fiesta de los toros» en vez de «titular del órgano administrativo competente en materia de asuntos taurinos».*

Se observa, no obstante, que el Proyecto sometido a consulta no acoge tal cambio, pues continúa empleándose la expresión *“órgano administrativo competente en materia de asuntos taurinos”*, lo que se advierte a los efectos de su debida consideración.

A continuación, analizaremos la **Parte Final** de la norma proyectada.

La **Disposición Final única** regula la entrada en vigor de la norma ajustándose a la Directriz 43 (*“entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*) y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983, ya que éste prevé: *“(…) las disposiciones de carácter general entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, salvo que en ellas se disponga otra cosa”*.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 56/2012, de 22 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan los Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid merece el parecer **favorable** de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

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

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la
Consejería de Cultura, Turismo y Deporte**

Mar González Priego

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Luis Banciella Rodriguez-Miñón

**SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA, TURISMO
Y DEPORTE.**