

## OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE SIMPLIFICA Y REGULA EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS DE CARÁCTER GENERAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID.

En relación con el Proyecto del *proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se simplifica y regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid*, remitido para formular observaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y sus Comisiones, sin perjuicio de lo que informen otros centros directivos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, esta Secretaría General Técnica formula las que se indican a continuación.

### I.- Observación de carácter general

El proyecto de decreto por el que se simplifica y regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, de acuerdo con la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, *"tiene la consideración de norma de carácter organizativo sin efectos ad extra, pues su objeto es articular un procedimiento propio y estable en el tiempo"*.

No obstante, existen dudas acerca de la calificación del proyecto de decreto como de carácter organizativo por lo que sería conveniente que en la MAIN se justificara de forma razonada la consideración del proyecto de decreto como tal.

### II.- Observaciones en relación con el título.

De acuerdo con las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, en su reunión del día 22 de julio de 2005, la titulación de las normas persigue un doble objetivo; su identificación y la descripción de su contenido esencial. Dado que la Comunidad de Madrid carece de normativa propia en la materia, el contenido esencial de la norma propuesta es la regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas, y la simplificación será una consecuencia de la nueva regulación respecto a la vigente en la Comunidad.

### III.- Observaciones a la parte expositiva.

Se observa con carácter general, siguiendo las citadas directrices de técnica normativa, que *"la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto, finalidad, sus antecedentes, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso resumirá suficientemente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas"*.

Se hace mención, pero no se justifica, la adecuación de la norma propuesta a los principios de buena regulación.



#### IV.- Observaciones al articulado.

##### **Artículo 1** *Objeto y ámbito de aplicación.*

Dispone el artículo 1 que es el objeto de la norma el establecimiento del *“procedimiento propio de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general de la Comunidad de Madrid, así como su simplificación”*.

Se sugiere la posibilidad de sustituir el término *establecimiento* por *regulación* y omitir, por innecesario, el término “propio” ya que en ningún caso la norma podría regular uno que no lo fuera.

Podría así mismo incluirse una mención a que todo ello se entiende es sin perjuicio de las posibles regulaciones específicas por razón de la materia.

En el segundo párrafo, se determina que *“las previsiones contenidas en el presente decreto se aplicarán a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponde al Gobierno o a cualquiera de sus miembros”*.

Dado que los decretos legislativos son disposiciones normativas con rango de ley y que se encuentra en tramitación en la Asamblea una modificación del Estatuto de Autonomía para permitir al Gobierno de la Comunidad de Madrid dictar decretos leyes, se propone sustituir el último inciso por una referencia a *“anteproyectos de ley, proyectos de disposiciones normativas con rango de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros”*.

##### **Artículo 3.** *Planificación normativa e informe de evaluación.*

Se regula la planificación normativa e informe de evaluación, estableciendo la obligación de aprobar y publicar en el Portal de Transparencia, durante el primer año de legislatura, un *Plan normativo de legislatura* en el que se incluirán todas las iniciativas legislativas o reglamentarias que las consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Respecto de la regulación de este plan normativo de legislatura se formulan las siguientes consideraciones.

Dado que se está dictando una regulación propia de la Comunidad de Madrid en lo relativo a la elaboración de disposiciones normativas para evitar, entendemos, la aplicación supletoria de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, o de cualquier otra normativa estatal que no tenga carácter básico, se plantea la duda de si el nuevo Plan normativo de legislatura sustituiría al Plan anual normativo previsto en el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento de las Administraciones Públicas o, por el contrario, no sería necesario aprobarlo teniendo en cuenta que, aunque fue declarado contrario al orden constitucional por STC 55/2018, de 24 de mayo, y por tanto, inaplicable en las CCAA, se sigue aplicando en la actualidad, con base en la regla de supletoriedad de la ley estatal (en este caso, el artículo 25 de la Ley del Gobierno).

En este sentido, creemos que tanto si se sustituye al plan anual normativo como si se mantiene su aplicación en la Comunidad de Madrid, sería oportuno incorporar una mención expresa en el decreto, habida cuenta además que hay otros preceptos en el ordenamiento jurídico autonómico que sí se refieren al plan anual normativo, lo que puede dar lugar a dudas sobre su vigencia y afectar, con ello, al principio de seguridad



jurídica. Así, por ejemplo, el artículo 14.3.d) del Decreto de estructura de la Consejería de Presidencia.

En definitiva, por razones de seguridad jurídica, en el supuesto de que se quisiera mantener la tramitación del plan anual normativo, sería aconsejable introducir en el decreto su regulación.

En caso contrario, si lo que se pretende es sustituir el plan anual normativo por el plan normativo de legislatura, sería aconsejable hacer una mención a la inexistencia de dicho plan en la Comunidad de Madrid, y modificar el Decreto de estructura citado. Respecto a la posible existencia de otras normas que mantuvieran dicha denominación, también sería posible una mención genérica a que, en el resto de normas en las que se mencione el plan anual normativo, deberá entenderse que se refiere al plan normativo de legislatura.

Por último, este artículo 3.1 prevé que anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa, revise dicho Plan y lo modifique para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen. A este respecto, observar que el artículo 13 configura la Comisión como un grupo de trabajo, por lo que podría proponer, pero no modificar, un Plan aprobado por el Consejo de Gobierno. Consideramos además que con ello se estaría afectando a la competencia que el artículo 14.3.b) del Decreto de estructura de la Consejería de Presidencia atribuye a la Secretaría General Técnica de dicha Consejería, para coordinar y elaborar el proyecto de plan anual normativo de la Comunidad de Madrid, aprobar los modelos que contengan la información sobre cada iniciativa normativa para su inclusión en el plan y valorar las propuestas de modificación del mismo.

En cualquier caso, si se mantuviera la regulación propuesta, podrían incorporarse algunos aspectos no regulados; si la revisión se realizará con la participación de las consejerías implicadas, si la revisión consiste en ampliar o reducir las normas incluidas en el Plan, si será una actuación que puedan llevar a cabo a lo largo del año o si se establece un plazo para realizarla, como podría ser en el primer trimestre del año.

Por último se echa en falta la regulación de lo que se considera órgano competente para iniciar todo el procedimiento, la determinación del órgano competente en los supuestos en los que resulten implicadas dos o más consejerías distintas, el órgano encargado de impulsar la tramitación. Si el órgano encargado fuera la Secretaría General Técnica de Presidencia, deberían realizarse las oportunas adaptaciones en el Decreto de estructura de la Consejería de Presidencia.

#### **Artículo 4. Actuaciones previas y estructura del procedimiento.**

En el apartado 2 se relacionan los trámites que con carácter general se realizarán en el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, así como su orden. En dicha relación se ha eliminado la mención a algunos trámites que hasta hoy figuran en la estructura del procedimiento prevista en el punto 5 de las Instrucciones aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno, bien porque ya no serán preceptivos en la Comunidad de Madrid, como parece ser el caso del trámite de decisión de ulteriores trámites previsto en el artículo 26 de la Ley del Gobierno, o bien porque puede que se consideren incluidos en la mención genérica a



otros informes preceptivos y consultas, como podría ser el caso del informe de coordinación y calidad normativa.

Respecto de la eliminación de la decisión de ulteriores trámites, que se realiza por el Consejo de Gobierno en caso de disposiciones normativas con rango de ley, nada que objetar, habida cuenta que se trata de un trámite innecesario que podría sustituirse, en caso de que se considerara oportuno, con un informe previo de la Consejería al Consejo de Gobierno y ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 5.1 del decreto respecto de la consulta previa, al que después se aludirá.

En cuanto al informe de coordinación y calidad normativa, inicialmente podría parecer que se ha eliminado dicho trámite, no obstante parece que la intención del Proyecto de decreto es mantenerlo, ya que se cita en otros artículos del texto (artículo 8.4 y artículo 12.2.c) y, además, tiene carácter preceptivo, ya que el artículo 14.3.a) del Decreto de estructura de la Consejería de Presidencia citado anteriormente, atribuye a la Secretaría General Técnica (a través de la Oficina de Calidad Normativa) la competencia para su emisión.

En definitiva y dado que parece ser voluntad del proponente de la norma mantener este informe en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general podría ser conveniente su regulación, aunque sea de forma sucinta, estableciendo los supuestos en los que será preceptivo su emisión y los aspectos que se valorarán en él, en parecidos o diferentes términos, en su caso, a los previstos en el artículo 26.9 de la Ley de Gobierno.

En el apartado 3 se regula la actuación que deberán realizar las secretarías generales técnicas de las consejerías durante la tramitación de los proyectos normativos. Además del plazo para su emisión, que se reduce de diez a ocho días, parece que su intervención quedaría limitada a examinar si se afecta o no a su ámbito competencial, definido de acuerdo con lo previsto en su decreto de estructura.

Ello no impediría que las secretarías generales técnicas entrasen a valorar cualesquiera cuestiones sobre las que consideren oportuno informar, quedando a criterio del centro promotor de la iniciativa normativa considerar o no las observaciones que se realicen, si bien es cierto que en muchos casos podrían aportar una experiencia y una visión externa muy útil para anticipar su adecuada interpretación por los destinatarios finales de la norma y proceder, en consecuencia, a las mejoras necesarias.

No obstante, a efectos de evitar duplicidades y redundancias innecesarias, dada la existencia del informe de calidad normativa, que va a determinar los criterios de técnica normativa a aplicar tendentes a la lógica homogeneización de los textos normativos, podría resultar oportuno excluir de los informes de las secretarías generales técnicas ese tipo de observaciones. Por ejemplo con un último inciso en el artículo 4.3 indicando: *“Estas observaciones deberán abstenerse de incidir en aspectos de técnica normativa a cuya consideración se recaba el informe de la oficina de calidad normativa”*.

Por último, debemos indicar que no se regula el trámite previo de sometimiento del proyecto normativo al Consejo para el Diálogo Social.

#### **Artículo 5. Consulta pública.**

El apartado 1 párrafo segundo establece que: *“En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia*



*se llevará a cabo por la consejería competente, previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia se realizará directamente por la Consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la Consejería competente en materia de coordinación normativa.”*

Se sugiere la conveniencia de modificar la redacción propuesta ya que no queda claro a quien corresponde la publicación de los proyectos y anteproyectos en el Portal de Transparencia pues parece deducirse que la primera mención a “consejería competente” se refiere a la Consejería competente en la gestión del Portal de Transparencia.

Asimismo, aunque no se cuestiona la conveniencia de que antes de emprender una regulación y abrir la participación de los ciudadanos, el Consejo de Gobierno tenga conocimiento de las disposiciones legales que vayan a tramitarse, podría ser suficiente con un informe previo, sin necesidad de que el Consejo de Gobierno tenga que acordar el trámite de consulta pública, puesto que ello sí supondría una ralentización innecesaria del procedimiento, al obligar al centro directivo proponente a elaborar toda la documentación exigida para adoptar acuerdos (memoria, acuerdo, extracto, certificado, nota informativa, etc.). Sobre todo si tenemos en cuenta que, de acuerdo con la regulación propuesta, el Plan normativo de legislatura en el que se incluirán todas las iniciativas legislativas o reglamentarias que las consejerías prevean elevar durante la legislatura se somete a aprobación del Consejo de Gobierno. Otra opción sería que se informara a la Comisión Preparatoria de Consejo de Gobierno, sin necesidad de elevarlo a este último.

Desde un punto de vista formal, se propone también aquí sustituir la referencia a “proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley” por “anteproyectos de ley y proyectos de decretos y disposiciones con rango de ley”. Esta observación se hace extensible al artículo 8.5 del Proyecto, sustituyendo la expresión “anteproyectos de normas con rango de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias” por “anteproyectos de ley, proyectos de disposiciones normativas con rango de ley y de disposiciones reglamentarias”.

Finalmente, y a efectos de una regulación completa, se sugiere la conveniencia de desarrollar todo el procedimiento, incluyendo lo relativo a la publicación de la consulta pública.

#### **Artículo 6. Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo.**

En primer lugar, debería unificarse la denominación de esta memoria. En el título del artículo se llama “memoria ejecutiva” y posteriormente se denomina como “memoria ejecutiva o abreviada”.

Se sugiere la conveniencia de regular inicialmente la que no es abreviada para, posteriormente, concretar los requisitos que se omiten en la ejecutiva o abreviada puesto que con la actual redacción no queda claro el contenido y estructura de estas últimas. Así:

- o Se desconoce si es necesario explicar la falta de existencia de impactos significativos.



- o No se hace alusión a la necesidad de recoger los principios de buena regulación, cuya inclusión en la parte expositiva de la norma no se excluye para este tipo de supuestos.
- o Se mencionan los impactos sociales, pero como no se han definido previamente, se desconoce a qué impactos se refiere.
- o No se establece la necesidad de justificar el supuesto de que el proyecto normativo no esté incluido en el Plan Normativo.
- o No se hace referencia a la necesidad de evaluar las cargas normativas. Si posteriormente se establece que este tipo de memorias se deben confeccionar cuando no existan cargas administrativas significativas, se considera conveniente analizar si existen o no.
- o La descripción de la tramitación no se realiza en los términos previstos en la memoria extendida.

En el apartado 2 se hace referencia al centro directivo competente. Como previamente no se ha definido quién tiene la iniciativa, no queda claro quién es este centro directivo.

**Artículo 7. Memoria extendida del análisis de impacto normativo.**

En este mismo apartado cuando se regulan los aspectos que deberán ser objeto de justificación en la memoria extendida del análisis de impacto normativo, en la letra i) se hace referencia a *“impactos sociales por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad y los demás tipos de impactos exigidos por normas con rango de ley”*.

A este respecto se observa que si sólo si lo establece una norma legal será necesario incluir una mención al impacto correspondiente en la memoria, se ignorarían las exigencias que puedan establecerse en otras normas reglamentarias, incluso cuando tengan carácter básico, ya que, la normativa básica estatal puede estar contenida en disposiciones de carácter reglamentario.

**Artículo 8. Emisión de informes.**

En el primer apartado se establece que será el centro directivo competente el que recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos. Se aconseja nuevamente definir quién es el órgano competente.

En el apartado segundo cuando se regula el plazo general en el que se emitirán los informes preceptivos que se soliciten, se establece un plazo de ocho o de quince días, si se solicita a otra Administración o a un órgano u organismo dotado de especial independencia o autonomía, *“salvo que por ley reguladora se establezca otro plazo o que el centro directivo competente decida ampliarlo por un plazo máximo de cinco días adicionales”*.

Debiera tenerse en cuenta que la normativa básica estatal, de aplicación directa en la Comunidad de Madrid, puede estar contenida en disposiciones reglamentarias y que éstas pueden establecer otros plazos superiores a los previstos en este artículo y que serían de aplicación, en su caso.



En el apartado tercero en relación con la falta de emisión en plazo de los informes se establece *“la responsabilidad en que pueda incurrir el órgano responsable de la demora”*. Se sugiere la conveniencia de concretar la responsabilidad a la que se hace referencia. En el apartado cuarto se indica que los informes pueden solicitarse de forma simultánea *“salvo los informes que en su caso deban emitir la Abogacía General y/o la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid”*. En este caso, se propone que a fin de agilizar trámites, el informe de la Abogacía General, pueda solicitarse también simultáneamente con el resto de informes en aquellos casos en los que, posteriormente, se requiera el informe de la Comisión Jurídica Asesora. Esto supone una reducción de al menos 8 días hábiles en el plazo de tramitación, quedando siempre cubierta la validez jurídica del texto con el informe de la Comisión Jurídica Asesora.

Esta modificación supondría asimismo, la modificación del artículo 15.3 del Decreto 105/2018, de 19 de junio por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía.

En el apartado quinto se establece que *“Los anteproyectos 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 pública, por la secretaría general técnica de la consejería o consejerías proponentes...”*

En relación con este apartado no queda claro el sentido de este informe, en concreto si se trata de un informe en el que se analice la tramitación realizada o bien si es un informe que analice el contenido de la norma.

Tampoco se dice de forma expresa qué ocurre cuando se tramita una disposición elaborada a propuesta de varias consejerías, ya que no queda claro si hay que emitir tantos informes como consejerías proponentes.

En el apartado sexto se establece un plazo de emisión de informe por la Comisión Jurídica Asesora de quince días. Sin embargo, en la modificación del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, disposición final segunda del proyecto, se conserva el plazo normal de 30 días hábiles y 15 días en casos de urgencia.

#### **Artículo 10. Terminación.**

Se sugiere valorar la referencia a la *“Comisión de Viceconsejeros y Secretarios Generales Técnicos”*, ya que se trata de un trámite que ya viene regulado en el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, y es posible que se eleven a la aprobación del Consejo de Gobierno asuntos sin haber sido analizados previamente por la Comisión Preparatoria, lo que, en principio, quedaría limitado (imposibilitado) con la redacción de este artículo.

Esta observación se hace extensible a la referencia a la Comisión contenida en el artículo 12.4.

#### **Artículo 12. Procedimiento simplificado para la tramitación de disposiciones organizativas.**



Respecto del procedimiento simplificado previsto para la tramitación de disposiciones organizativas se advierte, sin perjuicio de las consideraciones de oportunidad que procedan, que las medidas para lograr una mayor agilidad y celeridad del procedimiento, como la reducción de plazos o el contenido de las memorias, se acompañen sin embargo de la necesidad de emitir una “orden de la Consejería o Consejerías competentes por razón de la materia”, para iniciar el procedimiento.

#### V.- Observaciones de carácter formal.

- En la parte expositiva se hace referencia en genérico al ordenamiento. Debería especificarse que es al ordenamiento jurídico
- Artículo 7.3.d) falta la “de” en la frase “se mencionará la existencia de dicho acuerdo...”
- En la parte expositiva, párrafo tercero: “el valor de la forma en la elaboración de las disposiciones de carácter general ha quedado demostrada”

#### VI.- Otras consideraciones

Teniendo en cuenta que se pretende una regulación completa y unitaria del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas en la Comunidad de Madrid, se debería especificar qué ocurre por ejemplo con las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. Tal vez sería oportuno recoger un mandato para regular esta materia en la Comunidad de Madrid.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO.

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA.**

