



Se ha recibido en esta Secretaría General Técnica el **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica 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, sobre la evaluación ex post y el procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de normas con rango de ley**, a los efectos de emitir las observaciones que en su caso se consideren oportunas, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

Una vez revisada la documentación recibida, se formulan las siguientes observaciones al proyecto de decreto:

I. El apartado 4 del artículo 3 prevé una evaluación ex post para todas las normas aprobadas sin excepción. Se sugiere valorar la posibilidad de establecer un mecanismo similar al previsto en los apartados 1 y 2 del artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, que permita determinar qué normas deben someterse a un análisis tomando en consideración determinados criterios (coste presupuestario, incidencia sobre derechos y libertades, efectos significativos sobre unidad de mercado, etc.) y si se considera algún aspecto especialmente relevante a la hora de realizar dicha evaluación.

El proyecto normativo parte de que la evaluación corresponda principalmente a la consejería competente en la materia objeto de la norma evaluada, si bien ello debería de ser sin perjuicio de los informes de otros órganos, entre ellos, la consejería con competencia en materia de coordinación normativa. En este sentido, se observa que en el texto del proyecto normativo no se establece de manera precisa cuál es el procedimiento que debiera seguirse para realizar esta evaluación. Así, se alude a la “coordinación con la consejería competente en materia de coordinación normativa”, sin especificar cómo se articularía la misma.

Otra cuestión a tener en cuenta es el modo en que se evaluaría una norma que haya sido propuesta o aprobada conjuntamente por varias consejerías.

II. En la misma línea que lo observado en el apartado anterior, el apartado 5 del artículo 3 prevé el inicio de la evaluación ex post con el trámite de consulta pública, sin indicar qué actuaciones deben realizarse a continuación, tales como, solicitud de informes, elaboración y, en su caso, aprobación de un informe final por el órgano promotor de la iniciativa, puesta en conocimiento de otros órganos, publicidad, etc. Puesto que el resultado de la evaluación ex post servirá de base para posteriores modificaciones normativas sería recomendable determinar en qué se concreta dicha evaluación. De este modo, y entendiéndose que, para obtener un resultado fiable, la evaluación debe de ser sistemática y planificada, se sugiere regular el procedimiento de evaluación de la normativa con mayor profundidad, identificando los órganos



competentes que intervienen en el procedimiento, los trámites o informes que se van a requerir, o los criterios para establecer objetivos e indicadores, entre otros contenidos.

Se sugiere, además, que se valore la idoneidad de la consulta pública para evaluar normas. El artículo 56.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, diseña la consulta pública como un mecanismo para recabar la opinión ciudadana a partir de una propuesta de la Administración competente, en el que los ciudadanos interesados en participar pueden plantear sus opiniones antes de que se adopte una decisión sobre el objeto de la consulta. Es decir, es un mecanismo anterior a la toma de una decisión.

Procede señalar que en la consulta pública puede participar cualquier ciudadano, dándose de alta con un correo electrónico y un alias. De hecho, un mismo ciudadano puede darse de alta las veces que desee con varios correos electrónicos y participar reiteradamente en una misma consulta. El sistema tampoco discrimina entre mayores y menores de edad, ni identifica el lugar del domicilio. De este modo, estaríamos dejando en manos de una generalidad indefinida de ciudadanos, no necesariamente de la Comunidad de Madrid, la evaluación de una norma que, en muchos casos, tendrá un destinatario reducido o un contenido técnico que requiera de un nivel de conocimiento o información elevado para poder evaluar con rigor y propiedad. Al ser la consulta pública un trámite abierto a todos los ciudadanos, y no solo a los destinatarios de la norma, el elevado número de comentarios, así como la disparidad de estos, podrían dificultar un análisis riguroso y arrojar resultados no representativos de sus verdaderos efectos.

A efectos de que se valore su toma en consideración, el artículo 64.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, señala que el resultado de los procesos participativos, como es la consulta pública, se plasmará en un informe de participación y colaboración, en el que se recogerán el resultado del proceso participativo, los medios empleados y la evaluación de cómo esa participación ha condicionado o ha influido en la actuación administrativa. De este modo, habría que recoger en el procedimiento de evaluación que se quiere diseñar, el modo en que se va a reflejar el resultado de la consulta y habilitar, en su caso, un espacio para su publicación.

Se hace notar que para conocer la opinión ciudadana en el proceso de evaluación ex post, se puede acudir a otras fuentes de información que ya están a disposición de los ciudadanos para que muestren su parecer, como pueden ser, entre otros, el sistema de quejas y sugerencias o la línea abierta contra la hiperregulación.

Señala el proyecto normativo que “No será necesario este trámite de consulta pública en el caso de las disposiciones reglamentarias de carácter meramente organizativo”. Sin embargo, el artículo 54 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, recoge que “ La participación y colaboración ciudadana regulada en este Título no se podrá plantear sobre asuntos que sean contrarios al ordenamiento jurídico, que no sean competencia de la Comunidad de Madrid o de las entidades locales madrileñas, cuestionen la dignidad de la persona, los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos por el ordenamiento jurídico vigente, se refieran a la organización institucional de la Comunidad o de las entidades locales, o a los recursos de la Hacienda pública de la Comunidad o de las Haciendas locales, y en general a los asuntos públicos cuya



gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de la ciudadanía constituye el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la Constitución.” Es por ello, que se sugiere que, entre las excepciones a la consulta en fase de evaluación, se consignent las normas que pudieran estar afectadas por el contenido de este artículo.

III. Con relación al **apartado 6 del artículo 3**, se trasladan las siguientes observaciones:

- El proyecto normativo propone para el artículo 3.6 la siguiente redacción: “Las disposiciones reglamentarias de carácter meramente organizativo, con excepción de los decretos de estructura orgánica, y aquellas en las que se regule la organización y funcionamiento de los órganos colegiados, con excepción en este último caso de los que hayan sido creados por una norma con rango de ley, perderán su vigencia una vez transcurrido el plazo de tres años desde la entrada en vigor, salvo que, como resultado de su evaluación ex post, se considere necesario su mantenimiento...” Habría que valorar si la redacción propuesta, al diseñar una suerte de vigencia limitada en el tiempo para un determinado tipo de normas, no podría entrar en colisión con lo dispuesto en el artículo 2.2 del Código Civil que señala que las leyes sólo se derogan por otras posteriores.

Si la vigencia se condiciona a una evaluación favorable, en la medida que el proyecto normativo no concreta el órgano competente para aprobar el resultado de la evaluación, podría darse la circunstancia de que un órgano de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, una dirección general o una consejería, estuviera decidiendo sobre la derogación de una disposición adoptada por el Consejo de Gobierno.

Sin perjuicio de ello, se sugiere que se concrete si este artículo sólo aplica a las normas exclusivamente organizativas, o también a las regulaciones de carácter organizativo que se incluyen, por ejemplo, en reglamentos ejecutivos. Hay que tener en cuenta que se está proponiendo una derogación “automática” de la norma que, por cuestiones de seguridad jurídica, no puede dejarse a un criterio interpretativo.

- La regla de la temporalidad de las normas organizativas podría afectar a otros supuestos que no establecen la regulación de órganos colegiados, pero que, por parte de los Servicios Jurídicos, se han calificado como tales. En este sentido, se puede citar el decreto que regula los precios públicos universitarios en la Comunidad de Madrid, norma de naturaleza organizativa, cuya pérdida de vigencia a los tres años de su entrada en vigor constituiría un vacío legal inasumible.

De este modo, si va a haber una vigencia de la norma limitada en el tiempo, condicionada al resultado de una evaluación, parece prudente que el inicio de este proceso de evaluación fuera acompañado, en paralelo, del inicio de un proceso “preventivo” de aprobación de una nueva norma, para el caso en que la evaluación no fuera favorable y que la norma quedara derogada, todo ello al

objeto de garantizar una mínima seguridad jurídica y que no existan lagunas legales. No se vislumbra que este proceder resultara muy eficiente.

- Se advierte que no todos los órganos colegiados se crean y regulan por normas reglamentarias, siendo posible acudir para la creación, por ejemplo, a un acuerdo de Consejo de Gobierno, tal y como ocurre con la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa. Por lo que podríamos encontrarnos con la disparidad de criterios que, según el instrumento a través del cual se haya creado un órgano, su duración será o no limitada, siendo además limitada la de aquellos que se han creado por disposición normativa, que precisamente serán los que tengan competencias decisorias o capacidad de emitir informes preceptivos.
- El segundo párrafo del apartado 6 dispone que *“Si la evaluación de estas disposiciones reglamentarias considerase necesario su mantenimiento, deberá informarse a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid”*. Se recomienda aclarar si tras informar a la citada Comisión, esta debe pronunciarse favorablemente o si no exige ningún tipo de actuación por su parte, pudiendo la consejería competente continuar con el procedimiento para modificar la disposición final correspondiente.
- La modificación normativa que propone este apartado para ampliar la vigencia de la disposición con una evaluación positiva implica, prácticamente, seguir el procedimiento de aprobar una nueva norma, y va a requerir diversos informes y realizar múltiples trámites (previsiblemente, impactos sociales, calidad normativa, impactos presupuestarios, elevación a Consejo de Gobierno), y pudiera verse afectada la seguridad jurídica y la simplificación normativa por la que aboga la norma en su origen.

Podría, incluso, darse el caso de que, aun contando con una evaluación ex post favorable al mantenimiento de la vigencia, no pudiese tramitarse a tiempo la modificación para ampliar la vigencia, lo que supondría que el órgano dejaría de existir y de funcionar a pesar de que sea un órgano consolidado y que ejerza sus funciones ordinariamente.

- Si el objetivo de esta modificación es evitar el mantenimiento de órganos colegiados o normas organizativas que en un momento determinado dejen de estar operativos o resulten innecesarias, existen múltiples vías para lograr la misma finalidad, ya sea instando su eliminación a través de los mecanismos que se considere oportuno, ya sea variando su diseño y funciones, sin necesidad de instaurar una técnica de derogación automática que puede generar supuestos de inseguridad jurídica.
- En caso de mantenerse este apartado 6 en la redacción final del proyecto, se sugiere que se incorpore una disposición transitoria para su aplicación, o bien completar la disposición transitoria ya prevista, de modo que el cómputo de los tres años para la pérdida de vigencia automática de las normas organizativas se inicie a partir de la entrada en vigor de este decreto.



IV. En la nueva redacción de la **letra e) del apartado 4 del artículo 7** se hace referencia a la “consejería competente”. Por su parte, el nuevo artículo 11 bis se emplea la terminología “*la consejería competente por razón de la materia*”. Se propone revisar el término que se emplea para hacer referencia a la misma a lo largo del articulado para asegurar una mayor homogeneidad y claridad. Así, se observa que en los actuales artículos 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2001, de 24 de marzo, se emplea el término consejería “proponente”.

V. El artículo **11 bis** introduce un nuevo procedimiento para la tramitación de determinados anteproyectos de ley.

Se observa que el procedimiento establecido es prácticamente idéntico al actual procedimiento de urgencia, con la salvedad de establecer plazos más perentorios (dos días hábiles) que, en determinados momentos de gestión, es previsible que no permitan a los órganos informantes un estudio riguroso o que conduzcan a emitir el informe fuera de plazo.

Por otra parte, se sugiere que se determinen los supuestos en los que, en su caso, es aplicable este procedimiento, Así, a modo de ejemplo, cuando se alude a que “regulen aspectos concretos”, estos no tienen por qué ser ni sencillos ni poco significativos.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, se propone valorar el orden de los trámites del apartado 3, siendo eventualmente necesario conocer con anterioridad a la orden de la consejería competente por la que se acuerda la tramitación por este procedimiento especial, el contenido del anteproyecto de ley y la MAIN a fin de valorar si se ajustan a los supuestos previstos para su aplicación.

El apartado 4 del artículo 11 bis emplea términos genéricos al referirse a la concurrencia de “circunstancias sobrevenidas” que justifiquen la adopción de la orden de la consejería competente por la que se acuerda la tramitación por este procedimiento especial. Se sugiere precisar dichas circunstancias.

En cuanto a la posibilidad de inclusión en la relación adicional de los asuntos incluidos en el orden del día del Consejo de Gobierno que se realiza para los trámites previstos tanto en el apartado 5 como en el apartado 10 de este artículo, se sugiere que se valore la necesidad de incluir esta previsión, dado que es una posibilidad ya prevista en el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y su cita expresa en estos apartados, podría llevar a interpretar que no es posible para otros trámites.

Se propone revisar en la primera frase del apartado 7 el plazo otorgado de “mínimo” siete días naturales para el trámite de audiencia. Si lo que se pretende es establecer un procedimiento más ágil, considerando que se fija un plazo de dos días para los informes preceptivos, podría resultar de interés determinar de manera fija el plazo de audiencia e información pública.

VI. En cuanto a la **disposición adicional única**, se sugiere su división en dos disposiciones adicionales para diferenciar los dos mandatos que contiene y que no se encuentran relacionados.



El apartado primero establece que la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa formulará, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del decreto, una propuesta sobre los plazos y términos para la evaluación ex post, sin que se concreten las siguientes actuaciones a llevar a cabo una vez elevada la propuesta.

Con relación al segundo párrafo del apartado primero de esta disposición adicional, se significa que su contenido no guarda conexión con la evaluación ex post objeto del párrafo anterior.

VII. Por último, se añaden las siguientes sugerencias para que se valore su posible incorporación al proyecto:

- i. En relación al actual **artículo 11.3** que permite prescindir de la consulta pública de los proyectos tramitados por vía de urgencia, remitiendo a lo dispuesto en el artículo 27.2 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, la Abogacía General de la Comunidad de Madrid recuerda, entre otros, el Dictamen 584/2023, de 2 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, que señala que: "(...) En cuanto a la exclusión del trámite por la tramitación de urgencia, que pretende ampararse en la remisión que el citado artículo 11.3 b) del Decreto 52/2021, al artículo 27.2 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno hemos de recordar, como ya dijimos en nuestro dictamen 265/23, de 18 de mayo, que la Ley 50/1997 "no es aplicable en el ámbito de la Comunidad de Madrid, al no tener carácter básico y haber aprobado su propio procedimiento de elaboración normativa, debiendo estarse a lo dispuesto en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, que solo prevé la supresión de la consulta pública en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen; o bien cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia". En términos análogos se pronuncia, entre otros, el posterior Dictamen 341/2024, de 6 de junio. Por todo ello se sugiere que se actualice la redacción del decreto en este sentido.
- ii. Asimismo, en diversos informes y dictámenes tanto de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid como de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, se indica que la terminología que debe emplearse para aludir al trámite previsto en el artículo 9 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, es "trámites de audiencia e información pública", en plural. Lo que se pone de manifiesto por si se valora revisar su mención en el Decreto.
- iii. De acuerdo con el escrito de la Dirección General de Presupuestos de fecha 7 de marzo de 2024 y la guía de tramitación normativa de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, se sugiere introducir el carácter preceptivo



del informe de la citada dirección general para todos los proyectos normativos, a la vista que considera que es el citado centro directivo el competente para valorar si los mismos pueden tener o no impacto presupuestario. Todo ello en aras a una mayor seguridad jurídica.

Con relación a la Memoria del Análisis del Impacto Normativo se exponen las siguientes observaciones:

I. Aunque no se establezcan cargas administrativas en los ciudadanos, se sugiere analizar y valorar el posible impacto de la aprobación del proyecto para la organización administrativa de las consejerías, por las implicaciones que puede tener la evaluación ex post de toda la normativa, la generación de una mayor producción normativa que implicaría la aplicación de apartado 6 del artículo 3, o, por ejemplo, la revisión de la estructura de Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para habilitar los nuevos trámites de consulta pública en la evaluación ex post.

II. Se sugiere revisar la procedencia de emplear el término “caducidad” para referirse a la vigencia de las normas, concepto generalmente más asociado al ejercicio de derechos o a la tramitación de procedimientos.

III. En el apartado VII de la MAIN se indica que se informará del proyecto a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa. Se recomienda motivar este trámite de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, para los informes facultativos o, en su caso, precisar la cita normativa que sustente su solicitud.

Asimismo, el término empleado “informará” no permite conocer con certeza si se espera que dicha Comisión emita informe o simplemente se trata de poner en su conocimiento el proyecto normativo.

IV. Finalmente, se sugiere que la MAIN incorpore en su apartado IX los términos, indicadores, criterios y plazos para su evaluación ex post.

Es cuanto me cumple informar.

Madrid, a fecha de firma.
LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL**