



Se ha recibido en esta Secretaría General Técnica 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**, junto con la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo, promovido por la Consejería de Presidencia.

Una vez analizado el texto y consultadas las Direcciones Generales de Servicios Sociales e Innovación Social, de Infancia, Familias y Natalidad, de Igualdad, de Atención a Personas con Discapacidad, de Atención al Mayor y a la Dependencia, la subdirección general de control de calidad, inspección, registro y autorizaciones de esta Secretaría General Técnica, de conformidad con lo señalado en el artículo 35 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, **esta Secretaría General Técnica formula la siguiente consideración general y observaciones:**

### 1. Consideración general

Con ocasión de las bases reguladoras de subvenciones promovidas por esta Consejería, el Servicio Jurídico en los diversos dictámenes que han emitido en el marco del correspondiente procedimiento, han formulado la siguiente consideración relacionada con la inclusión de estas disposiciones de carácter general en el Plan Anual Normativo o, en su caso, justificación en la MAIN de su no inclusión en dicho Plan.

Así, el informe S.J. 211/2020, de 7 de agosto, en su Consideración Jurídica Tercera. 4, emitido en relación con el proyecto de "Orden por la que se modifica la Orden 862/2020, de 18 de julio, del Consejero de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, por la que modifica la Orden 994/2019, de 24 de junio, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la realización de programas de interés general para atender fines de interés social, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, con cargo al 0,7 por 100 del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las



Personas Físicas (modificada por Orden 1278/2019, de 25 de julio)", indica cuanto sigue:

*"Por otra parte, tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la <<Ley del Gobierno>> establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2019 se aprobó el Plan Anual Normativo para 2020.*

*Aunque, ciertamente, quepa discutir si el plan estratégico de subvenciones y el plan anual normativo responden a una misma funcionalidad, no faltan Administraciones que recogen las bases reguladoras de subvenciones en sus planes normativos anuales (vid., verbigracia, los planes anuales normativos de la Administración del Estado de 2018, del Gobierno de Aragón de 2020 y de la Diputación Foral de Vizcaya de 2020).*

*Por ello, atendiendo a una razón de cautela, conviene justificar en la MAIN la falta de inclusión del proyecto de reglamento que constituye el objeto de la consulta en el Plan Anual Normativo. Así lo exige el artículo 25.3 de la <<Ley del Gobierno>>".*

Similares consideraciones se realizan en el informe S.J. 27/2020, de 27 de febrero, emitido en relación con el proyecto de "Orden del Consejero de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, por la que se modifica la Orden 1086/2017, de 23 de junio, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas económicas para apoyar el acogimiento familiar de menores":

*"Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia. Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2019 se aprobó el Plan Anual Normativo para 2020.*



*La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en un Plan Normativo obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Así lo exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno, por lo que dicha omisión deberá subsanarse oportunamente en este expediente".*

En análogo sentido se recoge en los informes S.J. 270/2020, de 19 de noviembre de 2020 (borrador de "Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de ayudas destinadas a prestar apoyo financiero a las entidades del Tercer Sector de Acción Social madrileñas dirigidas a la atención a personas con discapacidad y/o enfermedad mental o en situación de vulnerabilidad o exclusión social afectadas por la crisis sanitaria de la COVID-19") y S.J. 48/2020, de 22 de mayo de 2020 (borrador de "Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueban las normas reguladoras y se establece el procedimiento de concesión directa de subvenciones destinadas a la realización de proyectos de interés general para atender a fines de interés social, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, con cargo al presupuesto de la Comunidad de Madrid").

En consideración a lo anterior, se propone que en el artículo 3 se prevea la inclusión tanto de las bases reguladoras como de las normas reguladoras en el Plan Normativo, toda vez que se desconocen las razones que justificarían en su caso su inclusión en el citado Plan.

## 2. Observaciones

**Primera.-**En la **parte expositiva** del proyecto remitido, aunque se hace referencia a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se considera que debería incluirse una justificación más amplia de su cumplimiento, de acuerdo con lo establecerlo en el citado artículo 129 y en el propio artículo 2 del proyecto de decreto remitido.



**Segunda.-** En relación con el **artículo 1, Objeto y ámbito de aplicación**, la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad considera que sería oportuno que el texto especificara, tal como se hace en el apartado 2 de las Instrucciones Generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019, si el procedimiento regulado en el decreto resulta o no de aplicación a la tramitación de los Acuerdos del Consejo de Gobierno por los que se aprueba la normativa especial reguladora de aquellas subvenciones de concesión directa en las que exista una pluralidad de beneficiarios no singularizados en el momento de dicha aprobación, previsto en el artículo 4.5.c)1º de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid.

Esta consideración igualmente se hace extensiva a las bases reguladoras de subvenciones.

**Tercera.-** Respecto al **artículo 3, Planificación normativa e informe de evaluación**, la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad señala que el **apartado 3** de este artículo dispone que en la memoria del análisis del impacto normativo (MAIN) se indicará si la norma debe someterse a evaluación «ex post» por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

Sin embargo, no se establecen los criterios que deben ser tenidos en cuenta para determinar cuándo una futura norma debe o no someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación. A este respecto, propone que se tomen como base los criterios recogidos, para la administración estatal, en el 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 y que, actualmente se entienden aplicables (instrucción general 4.2).

De igual forma considera que sería conveniente que en el decreto se indiquen aquellos aspectos que deben ser analizados en todo caso, que deberían incluir la eficacia y eficiencia de la norma y los resultados de su aplicación, comprendiendo además aquellos efectos que no hubieran sido previstos.



**Cuarta.-** Para el **artículo 4, Actuaciones previas y estructura del procedimiento**, la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad sugiere, en relación con el **apartado 2.a)**, que se sustituya la expresión “en su caso” por “*salvo en aquellos casos en los que pueda prescindirse de este trámite con arreglo a lo previsto en el artículo 5*” por entender que de este modo resulta más claro el carácter preceptivo de este trámite y la posibilidad de que sea exceptuado únicamente en los supuestos previstos y mediante su oportuna justificación en la correspondiente memoria del análisis del impacto normativo.

De igual forma, sugiere que en el **apartado d)**, referido al trámite de audiencia e información pública, se incorpore al final el inciso “*salvo en aquellos casos en los que pueda prescindirse de este trámite con arreglo al artículo 9*”.

Por parte de esta Secretaría General Técnica, se sugiere que se invierta el orden de los trámites establecidos en los **apartados e) y f)**, de manera que el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, se emita con carácter previo a la emisión del informe de la Abogacía de la Comunidad de Madrid.

Esta propuesta se realiza en consideración a lo establecido en el artículo 15.3 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, a cuyo tenor “*los informes sobre los anteproyectos de ley y proyectos reglamentarios deberán recabarse una vez cumplimentados los trámites de consulta, audiencia e información pública, en su caso, y emitidos todos los demás informes preceptivos o facultativos, (...)*”.

Para el **apartado e)**, la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad sugiere modificar o suprimir la expresión “cuando sea necesario” referida al informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, ya que parece dar a entender que este trámite tiene carácter excepcional cuando, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, corresponde a los Servicios Jurídicos de la



Comunidad de Madrid emitir dictamen en Derecho, con carácter preceptivo, en todos los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo.

Asimismo, la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, en relación con el **apartado 3 del artículo 4**, que regula la remisión del proyecto a las secretarías generales técnicas de las consejerías distintas de la proponente al objeto de que se formulen observaciones, pone de manifiesto que, dado que se ha previsto la derogación expresa del artículo 35.2 del Decreto 201/2003, de 16 de octubre, el plazo para la emisión de estos informes de observaciones pasaría a ser el general del artículo 8 del proyecto, esto es, 8 días hábiles frente a los actuales 10 días hábiles. En consideración a esta conclusión, se sugiere que, de ser errónea, se clarifique este plazo.

De otra parte, se ha advertido que en la redacción propuesta se restringe el objeto de estas observaciones *"en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura"*, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 201/2013, de 16 de octubre, que no establece tal limitación.

Es por esto motivo por el que se sugiere un replanteamiento de tal previsión, pues se considera que una interpretación literal imposibilitaría la formulación de observaciones relacionadas con otros aspectos de los anteproyectos o proyectos normativos que podrían contribuir a una mejor coordinación interna de la acción del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, especialmente en aquellas materias que no se circunscriben de forma exclusiva al ámbito de actuación de una sola consejería o que tienen un carácter transversal.

En concreto, así sucede, por ejemplo, con algunas iniciativas que parten de las consejerías competentes en materia de educación, sanidad o justicia, cuyos contenidos inciden en los derechos de la infancia y la adolescencia y/o en el apoyo y la protección de las familias, respecto a las que, en ocasiones, pudiera ser oportuno formular observaciones distintas de las permitidas en el proyecto de decreto objeto de este informe.



**Quinta.-** En el **artículo 5, Consulta pública**, dentro del **apartado 1**, se prevé que, con carácter previo a la publicación en el Portal de Transparencia de los proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, habrá de recabarse el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

A este respecto, teniendo en cuenta que este proyecto de decreto persigue la simplificación del procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas, se sugiere que se valore si es realmente necesario establecer esta obligación que actualmente no está prevista en ninguna norma.

Por otro lado, en el **apartado 3 del artículo 5**, se establece la necesidad de elaborar una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, cuyo contenido coincide con el establecido en la Instrucción nº 2/2020, de 9 de enero de 2020, de la Consejería de Presidencia, sobre pautas de actuación previa a la realización del trámite de consulta pública en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, si bien nada se dice respecto al resto de contenidos de la referida Instrucción.

Se sugiere que se aclare si esta instrucción seguiría vigente o no tras la entrada en vigor de este decreto, toda vez que, con esta nueva disposición normativa, se introduce un régimen jurídico distinto para la publicación de la consulta pública en función de si se trata de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley o del resto de proyectos normativos.

Igualmente se considera que sería conveniente especificar si la Consejería competente en el caso de la publicación de la consulta pública de los proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, es la Consejería en materia de coordinación normativa.

**Sexta.-** No se comprende el concepto de “memoria extendida” empleado en el título del **artículo 7**,” pues la memoria abreviada se elabora cuando se estima que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no





corresponda la presentación de una memoria completa, siendo precisamente el concepto “memoria completa” el acuñado por el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

En el **apartado 2.i)** se hace referencia a los “*impactos sociales por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad (...)*”, proponiéndose que se sustituyan estas denominaciones por las siguientes:

- impacto por razón de género
- impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia
- impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género

A este respecto, la Dirección General de Igualdad considera necesario que el **apartado i) del artículo 7.2** incluya de manera expresa la evaluación de impacto sobre orientación sexual, identidad o expresión de género, de acuerdo con lo dispuesto en el 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 y en el artículo 21 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.

**Séptima.-** Respecto al **artículo 8, Emisión de informes**, la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad señala que debería reconsiderarse el plazo para la emisión de informes, que queda reducido a 8 días hábiles (4 en el caso de tramitación de urgencia) y en el caso de aquellas disposiciones que se tramiten por el procedimiento simplificado, a 5 días (o 3 en caso de tramitación de urgencia), pues, si bien esta previsión podría contribuir a agilizar la tramitación, se considera que estos plazos son excesivamente ajustados, en especial en el caso de aquellas disposiciones normativas de mayor extensión y complejidad, lo que podría perjudicar a la calidad de la disposición.

Por ello, propone que se mantenga el plazo de 10 días hábiles para la emisión de informes en la tramitación de aquellas disposiciones que deban contar con la MAIN “extendida” a la que alude el artículo 7 del





proyecto, es decir, cuando se trate de anteproyectos de ley, de proyectos de decreto legislativo y de reglamentos ejecutivos con un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro.

Sin perjuicio de lo expuesto, se indica que la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, prorrogados para 2020, establece:

*"Todo proyecto de ley, disposición administrativa, acuerdo o convenio, cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previstos en la presente ley, o que puedan comprometer fondos de ejercicios futuros, habrá de remitirse para informe preceptivo a la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda".*

Conforme a lo previsto en disposiciones análogas que han sido incluidas en precedentes Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, se ha venido solicitando, con carácter general, tras la emisión del informe de la Abogacía General, el informe de la Dirección General competente en materia de presupuestos, que lo ha emitido al considerar que es en este momento procedimental, en el que el anteproyecto o proyecto está prácticamente ultimado, esto es, una vez adecuado el texto a las observaciones del Servicio Jurídico, cuando puede valorarse con exactitud los efectos que sobre los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid pueda tener la aprobación de la disposición proyectada.

Tras la aprobación de las Instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, por Acuerdo de 5 de marzo de 2019, y conforme a su apartado 10, los informes, una vez emitido el informe de la Oficina de Calidad Normativa o bien transcurridos los quince días para su emisión sin que se haya producido, se deberán solicitar simultáneamente, en un solo acto, y con anterioridad a la solicitud de los informes preceptivos de la Abogacía General y de la Comisión Jurídica Asesora.



En el proyecto de decreto se recoge de nuevo una previsión parecida en su artículo 4.2.

En consideración a lo anterior, sería conveniente que se concretase en este proyecto si efectivamente el informe al que se alude en la mencionada disposición adicional primera de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid ha de ser recabado antes que el de la Abogacía General.

**Octava.-** Para el **artículo 12.1** se propone clarificar la expresión “puramente organizativo” de tal forma que se infiera sin género de duda que será preceptivo el informe del Servicio Jurídico cuando la norma organizativa integre a instituciones, entidades y asociaciones ..., esto es, cuando produzca “efectos ad extra”, en línea con lo informado, entre otros, por el Consejo Consultivo de Aragón en su Dictamen núm. 153/2013, de 17 de septiembre, o por el Consejo Consultivo de Madrid en su Dictamen 374/13, de 18 de septiembre.

En el **artículo 12.4** del proyecto se ha detectado una errata, proponiéndose la sustitución de “proyectos de ley” por “anteproyectos de ley”.

**Novena.-** En relación con la nueva redacción que se ha previsto en la **disposición final primera** para el artículo 16 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, se propone añadir, en el apartado 1, el término «anteproyectos» (“salvo para el caso de los anteproyectos y proyectos de disposiciones normativas ...”).

**Décima.-** En la **disposición final quinta**, de acuerdo con lo establecido en la nº 43 de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, se propone sustituir “al día siguiente de su publicación” por “el día siguiente al de su publicación”.

**Décimo primera.-** El texto del proyecto de decreto remitido, en alguna de sus regulaciones, difiere de lo dispuesto en las Instrucciones Generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa



legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 5 de marzo de 2019.

Sin ánimo exhaustivo, se citan los siguientes ejemplos:

- En el **artículo 4, Actuaciones previas y estructura del procedimiento**, como se ha indicado anteriormente, se establece que es previo el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid al de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, mientras que en el apartado 5, Estructura del procedimiento, del Acuerdo de 5 de marzo de 2019, el orden de emisión de los citados informes es inverso.
- El **artículo 5, Consulta pública**, del proyecto de decreto remitido dispone que la consulta se realizará por la consejería responsable de la iniciativa, sin especificar órgano, mientras que en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019 se concreta que se realizará por la secretaría general técnica.
- En el **artículo 9, Audiencia e información pública**, determina que este trámite se realizará por el centro directivo competente, mientras que en el apartado 11, Trámite de audiencia e información pública, del Acuerdo de 5 de marzo de 2019, se prevé que se realizará por la secretaría general técnica correspondiente al centro directivo competente.

Por razones de seguridad jurídica, se propone que se especifique en el texto del proyecto cuáles son los apartados del Acuerdo de 5 de marzo de 2019 que resultan expresamente derogados.

**Décimo segunda.-** En relación con la **memoria de análisis de impacto normativo** se formulan las siguientes observaciones:

En el **resumen ejecutivo**, dentro del **apartado “principales alternativas consideradas”**, se responde “ninguna”. De conformidad con el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, debe realizarse *“un análisis de alternativas, que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación. Con*



*carácter general se procurará valorar más de una alternativa”, por lo que se sugiere que se adecue a lo dispuesto en el mencionado Real Decreto.*

Además, en el **resumen ejecutivo**, dentro de los **apartados** relativos a **los impactos sociales**, se ha señalado que el proyecto de decreto tiene impacto neutro en todos ellos, si bien, en el apartado VI, Tramitación, se señala que la valoración de estos impactos se realizará por los centros directivos competentes. Dado que no corresponde a la promotora de la iniciativa realizar al respecto valoración alguna por no tener atribuidas competencias en esta materia, se propone que, hasta tanto esa valoración no se realice por los órganos competentes, no se consigne en el resumen ejecutivo ninguna valoración.

Finalmente, se indica que debe corregirse, en ese apartado VI. Tramitación, la denominación incluida de la “Consejería de Políticas Sociales y Familia” al no corresponderse con la actual, que es, tras la aprobación del Decreto 52/2019, de 19 de agosto, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, la de Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo.: Salvador Sanz Iglesia

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA.**

