

OBSERVACIONES SOBRE 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 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, se formulan las siguientes observaciones:

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Con carácter general, cabe referirse a determinados aspectos de la tramitación del presente proyecto:

1.1. Consulta pública. Audiencia e información pública

De acuerdo con lo establecido en el artículo 133 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, la consulta pública y la audiencia e información públicas constituyen un trámite previo a la elaboración de un proyecto de reglamento, en el primer caso, y preceptivo durante el procedimiento, en el segundo. No obstante, conforme prevé la legislación citada, se puede prescindir de dicho trámite, en el supuesto de la elaboración de normas organizativas.

En la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) que acompaña al proyecto de Decreto se indica que, tratándose el reglamento de una norma de carácter organizativo, sin efectos ad extra, no resulta preceptivo el trámite de consulta pública. En igual sentido se pronuncia respecto al trámite de audiencia e información pública.

Al analizar la exclusión de los citados trámites, se plantean dudas razonables sobre la naturaleza de la norma proyectada y su eficacia, teniendo en cuenta, en particular, que entre otros aspectos regula la propia consulta pública o la audiencia e información pública de los proyectos normativos, aspectos que permiten apreciar efectos externos inherentes a la regulación.

Por otro lado, procede señalar que al carecer la Comunidad de Madrid de normas de rango legal en esta materia la regulación sobre la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, de la que trae causa el presente proyecto de reglamento, se encuentra en la Ley 39/2015, de 1 de octubre (Título VI), ley que, como se recoge en su propia exposición de motivos, establece *“una regulación completa y sistemática de las relaciones “ad extra” entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la*



potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa". Es decir, la propia Ley se sitúa como marco en el que se regulan las relaciones "ad extra" de la Administración.

A mayor abundamiento, en cuanto a los efectos externos que puede producir el decreto objeto de análisis por contener la regulación de trámites de participación ciudadana, cabe referirse a las acciones de impugnación que pueden ejercerse por los ciudadanos invocando la nulidad de la norma cuando concurren los supuestos legalmente establecidos (artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), específicamente cuando no se desarrollen los citados trámites de consulta y audiencia en un procedimiento de elaboración de una norma reglamentaria. En otros términos, no parece que se trate de un reglamento reducido al estrecho ámbito organizativo de la Administración con efectos puramente internos.

1.2. Informe de la Abogacía General.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, éstos informarán preceptivamente los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo los que tengan carácter meramente organizativo. Apoyándose en dicho precepto, la tramitación del presente proyecto de Decreto, según se recogen en la MAIN, no contempla la solicitud e informe de la Abogacía General.

Sin embargo, cabe traer a colación las razones expuestas en el apartado anterior sobre la naturaleza de la norma, además de subrayar que, de conformidad con el apartado 13 de las actualmente vigentes 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 de 5 de marzo de 2019, de dicho Consejo, se entiende que son normas "meramente" organizativas aquellas que produzcan sólo efectos internos, no ad extra.

En el presente caso, el contenido del proyecto permite entender que su eficacia se extiende más allá de la propia organización, por lo que se considera procedente la emisión de informe por la Abogacía General.

1.3. Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Del texto del proyecto y de la MAIN no parece contemplarse el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, la Comisión Jurídica Asesora informará las propuestas de reglamentos ejecutivos, con independencia de su contenido. Por tanto, informará los reglamentos ejecutivos aun cuando sean de desarrollo de disposiciones organizativas contenidas en normas con rango de ley.



En virtud de ello, tratándose el texto de una norma que tiene por finalidad el establecimiento de un procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general a partir de las previsiones legales en la materia, se considera también procedente que el texto normativo sea sometido a dictamen de este órgano consultivo.

2. OBSERVACIONES DE TÉCNICA NORMATIVA

2.1. Parte expositiva.

- Justificación de principios de buena regulación.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el preámbulo de los proyectos de reglamento deberá quedar suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación. A este respecto, en la parte expositiva del proyecto de decreto analizado se observa una mera referencia a dichos principios sin apenas justificación sobre si el texto normativo se adecúa a los mismos.

- Contenido.

A fin de lograr una mejor comprensión de texto, se sugiere incorporar a la parte expositiva un resumen sucinto del contenido de la disposición, al amparo de lo previsto en la directriz 12 de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

- Referencia a consultas e informes.

De conformidad con lo dispuesto en la directriz 13, se deberá destacar en la parte expositiva las consultas efectuadas y los principales informes evacuados.

2.2. Fórmula promulgatoria.

En virtud de lo dispuesto en la directriz 16 y en el apartado 14.1 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 de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, en la fórmula promulgatoria se deberá indicar la expresión correspondiente en relación con las observaciones formuladas por la Comisión Jurídica Asesora (“oída la Comisión Jurídica Asesora” o “de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora”).

2.3. Parte dispositiva.

- Reproducción de preceptos legales.

En el artículo 2, sobre principios de buena regulación, se reproduce prácticamente de forma literal el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.





De acuerdo con la directriz 4, no es correcta la mera reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias. Dicha directriz recomienda evitar las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma.

Apreciándose una situación similar a la que recoge la directriz, se sugiere que se valore la idoneidad del artículo 2.

- División de los artículos.

Para una mejor ordenación y comprensión del texto se sugiere subdividir el párrafo a) del apartado 1 del artículo 6 empleando ordinales arábigos, en virtud de lo dispuesto en la directriz 31.

- Economía de cita.

En el artículo 3, sobre planificación normativa e informe de evaluación, al referirse al artículo 13 se emplea a continuación la expresión “de este decreto”. De acuerdo con lo establecido en la directriz 69, se propone suprimir dicha expresión por razones de economía de cita.

Esta observación es extensible a otros preceptos del proyecto. A título de ejemplo, se señala el artículo 7.3.a), b) y d).

- Título de las disposiciones modificativas.

En el título de las disposiciones finales primera y segunda del proyecto y en el texto marco/introductorio, cuando se trata de normas que aprueban reglamentos, se alude a la modificación de la norma aprobatoria y no al reglamento cuyos artículos son objeto de la modificación, al amparo de la directriz 53.

- Cita decreciente.

La cita del apartado 4 del artículo 14 en la disposición final cuarta debería seguir el criterio de cita decreciente a que se refiere la directriz 68.

- Contenido de las disposiciones finales.

- El apartado 3 del artículo 13, sobre la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa, establece que su composición y funcionamiento se regulará mediante acuerdo del Consejo de Gobierno. Se plantea si esta previsión no es más propia de una disposición final, siguiendo lo recogido en la directriz 42.e).

- En la disposición final cuarta se recogen un compromiso difuso sobre el inicio de los trabajos encaminados a garantizar la tramitación del procedimiento normativo de manera electrónica. De acuerdo con la directriz 42.e) las disposiciones finales se dirigen a establecer autorizaciones y mandatos destinados a la producción de normas



jurídicas, lo que en el presente caso parece dudoso. De no ser así, la previsión que contiene esta disposición sería más propia de una disposición adicional, siguiendo lo dispuesto en la directriz 39.c). De cualquier manera, en ambos casos resulta exigible establecer el plazo dentro del cual deberá cumplirse la previsión contemplada.

- Referencia a la entrada en vigor.

La redacción de la disposición final quinta, sobre entrada en vigor de la norma, se debería corregir, si se produce al día siguiente de su publicación, en el sentido de que “la norma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación”, conforme se expresa en la directriz 43, relativa a las disposiciones tipo.

3. OBSERVACIONES SOBRE EL CONTENIDO

- Con carácter previo, cabe señalar que a lo largo del texto se recogen numerosas referencias al “centro directivo competente”. Dado el carácter detallado del reglamento y la necesidad de precisión y seguridad jurídica, se sugiere que se especifiquen dichas referencias determinando si se trata del “centro directivo proponente” o de otro órgano, como pudiera ser la Secretaría General Técnica de la Consejería que propone la iniciativa normativa.

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

En el apartado 1 se regula el Plan normativo correspondiente a una legislatura cuya aprobación corresponderá al Consejo de Gobierno. Al mismo tiempo, se prevé que la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa revise anualmente el Plan e, incluso, lo modifique para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.

Por razones de oportunidad y por la propia naturaleza y relevancia del Plan, se considera más adecuado que se contemple la participación del Consejo de Gobierno en la modificación del mismo, teniendo en cuenta que el período que abarca una legislatura es amplio y que, en consecuencia, puede dar lugar a numerosas modificaciones respecto a la planificación inicial que realizó el Consejo de Gobierno.

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

En el apartado 2 se recogen los trámites necesarios que comprende el procedimiento para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general. Si bien se indica que esta regulación es con carácter general y sin perjuicio de las especialidades que pudieran derivarse, dado que las previsiones contenidas en el texto se aplicarán a los procedimientos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros (artículo 1), se recomienda precisar la redacción, pues determinados trámites no procederán en el caso de los reglamentos dictados por los Consejeros.



- Artículo 5. *Consulta pública.*

- En el apartado 1 se establece que, cuando la propuesta normativa consista en proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación de la consulta en el Portal de Transparencia requerirá previo acuerdo del Consejo de Gobierno. Esta previsión constituye un trámite adicional que se sugiere que sea objeto de valoración teniendo en cuenta la finalidad de eliminación de cargas administrativas y simplificación normativa. Además, debería valorarse que la iniciativa formará parte de la planificación normativa que habrá tenido lugar al incluirse previamente en el Plan Normativo, siendo por tanto ya conocida y objeto de aprobación por el propio Consejo de Gobierno.

- En el apartado 2 se recoge el plazo para emitir la opinión, que será de quince días naturales. Se sugiere que se especifique que dicho plazo es el período mínimo de consulta, no estableciendo, por tanto, un plazo tasado que cierre la posibilidad de plazos más amplios cuando las circunstancias lo requieran.

- No se recoge el apartado/subapartado concreto del Portal de Transparencia donde se contendrá la consulta, a diferencia de la regulación actual contenida en el apartado 6.3 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 de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, que resulta más preciso.

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

En el artículo 3.3 del proyecto se establece que, si la propuesta normativa no se encuentra incluida en el Plan Normativo, deberá justificarse adecuadamente su tramitación en la MAIN. Sin embargo, en el artículo 6 no se menciona esta circunstancia cuando se detalla el contenido de la memoria ejecutiva y, sin embargo, sí se recoge en el artículo 7.2.d) al referirse a la memoria extendida.

Asimismo, en relación con este artículo 6 la Viceconsejería de Justicia y Víctimas considera que no se detalla qué órgano es el que estima que de la disposición normativa no se derivan impactos, a efectos de justificar la realización de una MAIN abreviada. Por otro lado, en el punto b) del artículo 6 se incluye la necesidad de incluir en la MAIN abreviada un estudio económico, aun cuando no se prevea un impacto en la economía, estudio que hasta la fecha no era necesario realizar cuando se trata de una MAIN abreviada, lo que parece conculcar en la finalidad última de simplificación de la tramitación de reglamentos



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

- Por razones de ordenación y sistemáticas, se sugiere anticipar en el texto la regulación de esta memoria, que se considera ordinaria, a la de la memoria ejecutiva contemplada en el artículo 6, que se entiende menos habitual y que debiera requerir una motivación específica.

- Teniendo en cuenta la naturaleza reglamentaria del texto y la regulación exhaustiva que se deduce del mismo, se propone completar el contenido de la Memoria extendida recogido en el apartado 2 para incorporar aspectos recogidos en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, y en la Guía Metodológica para la elaboración de dicha Memoria. En particular, se trataría de los supuestos que se mencionan en el artículo 2.1.h), en materia de procedimiento administrativo, del supuesto sobre entrada en vigor de la norma que se aparte de lo previsto en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, o de la explicación de la atribución directa de la potestad de desarrollo reglamentario de una ley al titular de la Consejería o de otros órganos dependiente o subordinados de ella.

- En el apartado 3 se sugiere sustituir la previsión de la inclusión de un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública “a través del portal web del departamento competente” por la referencia al Portal de Transparencia de la web de la Comunidad de Madrid, por ser el cauce institucional.

- Artículo 8. *Emisión de informes.*

- Con carácter general se reduce el plazo de emisión de informes. Al respecto, cabe señalar que la agilidad y celeridad de un procedimiento no debe ser incompatible con el rigor técnico que requiere la elaboración de normas jurídicas. Se plantea si la reducción de los plazos no podría afectar al examen, estudio y análisis que requieren los proyectos normativos y a la calidad tanto de los informes a emitir como de las propias normas objeto de los mismos.

En todo caso, se considera necesario que en la MAIN se justifique adecuadamente los motivos de la determinación de los plazos recogidos en el texto.

- En el apartado 4 se indica que el informe de coordinación y calidad normativa se realizará de forma simultánea al resto de informes





preceptivos, así como a los estudios y consultas que se estimen convenientes.

Teniendo en cuenta la naturaleza del informe de coordinación y calidad normativa, su contenido y finalidad (examen de la calidad técnica de la norma, rango de la misma, congruencia con el resto del ordenamiento jurídico, análisis del contenido preceptivo de la MAIN...) se recomienda que se valore la idoneidad de que se emita con carácter previo a la solicitud del resto de informes preceptivos y facultativos.

- En el apartado 5 no se exige informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente cuando el órgano promotor sea la propia Secretaría General Técnica. No se aclara en el texto qué trámite procederá en ese caso. Cabe suponer que bastará con la actualización de la MAIN, pero sería deseable clarificar este aspecto.

- Artículo 11. *Tramitación urgente de iniciativas normativas.*

En el apartado 1 se establece que el acuerdo para la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias corresponderá al Consejero competente por razón de la materia. Teniendo en cuenta que estos textos deberán ser aprobados definitivamente por el Consejo de Gobierno, se recomienda que sea éste el que se pronuncie sobre el procedimiento de tramitación y que, en todo caso, como el proyecto de decreto se refiere también a las disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda a los consejeros, se limite la declaración de urgencia a estas últimas disposiciones.

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

- En relación con la documentación a que se refiere el apartado 2, se sugiere incluir la MAIN, como documento que debe estar presente en todos los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general.

- En cuanto a los plazos de emisión de informes preceptivos, cabe remitirse a lo manifestado en las observaciones al artículo 8.

- Artículo 14. *Huella normativa y gestión electrónica del procedimiento normativo.*

Sobre la previsión contenida en el apartado 4 acerca de que los procedimientos normativos se gestionarán de forma electrónica, para lo cual se habilitarán de forma progresiva los correspondientes soportes y recursos, cabe remitirse a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1



de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sobre la tramitación de los procedimientos administrativos y la relación entre los órganos administrativos mediante medios electrónicos, así como sobre la obligatoriedad de proceder de esa manera.

- Disposición final primera.

Se recoge la modificación 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.

Encontrándose actualmente en tramitación una modificación de dicho reglamento, por razones de oportunidad se sugiere incluir el contenido de esta disposición final en dicho proyecto reglamentario.

- Como observación complementaria, cabe señalar que el texto no regula específicamente cuestión procedimental alguna referida al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora. Sin perjuicio de la aplicación, en lo que proceda, de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, y 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 de la Comunidad de Madrid, se plantea si incluir en el texto normativo una regulación básica sobre la solicitud, tramitación y tratamiento del dictamen de la citada Comisión en los supuestos en que el trámite resulte legalmente preceptivo.

- Como observación final, cabe poner de manifiesto que el texto del proyecto no recoge el supuesto de la notificación a la Comisión Europea de los proyectos de reglamentos técnicos y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información a que se refiere el Decreto 244/2000, de 16 de noviembre. Al respecto, se sugiere alguna mención en el proyecto.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo. Manuel Galán Rivas

COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL PARA LA REDUCCIÓN DE CARGAS
ADMINISTRATIVAS Y LA SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA DE LA COMUNIDAD
DE MADRID

