

MEMORIA COMPLEMENTARIA A LA MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE DECRETO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE REGULA Y SIMPLIFICA EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS DE CARÁCTER GENERAL TRAS EL DICTAMEN EMITIDO POR LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA, ELABORADA POR LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA.

COMPETENCIA PARA LA ELABORACIÓN MEMORIA POR LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA.

La Secretaría General Técnica es competente para impulsar la tramitación de la norma de conformidad con el art 14, 1 c) y 2 b) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia. Esta memoria viene a complementar la actualización de la MAIN definitiva que se exige conforme al apartado 7.2 letra i) y apartado 15 del Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno

En la fase procedimental actual de tramitación del proyecto, la Comisión Jurídica Asesora ha emitido un dictamen en el que aprecia que la MAIN no responde a la demanda formulada por el Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia, de una justificación completa sobre la omisión del trámite de audiencia e información pública.

Para solventar esta objeción, la Secretaría General Técnica elabora Memoria complementaria a la MAIN en virtud de las competencias que ostenta para impulsar el procedimiento de elaboración de normas de la consejería y, con base en las siguientes consideraciones:

- El proyecto de decreto nace en el seno de la Comisión Interdepartamental de Simplificación, adscrita a la Consejería de Presidencia.
- Se enmarca en la Medida 3 del Plan de Reactivación frente a la COVID-19, adoptado por la Comunidad de Madrid para facilitar la vida de los ciudadanos, reduciendo trabas y ganando tiempo en una situación especialmente complicada por las consecuencias de la COVID-19 y en la que hay que adoptar medidas de respuesta inmediata.
- La tramitación del proyecto se considera necesaria para racionalizar y simplificar la gestión pública, evitando ineficacias en la actuación de la Administración.
- El proyecto es de carácter transversal, alcanza a todos los órganos de la Comunidad de Madrid que intervienen en el proceso de elaboración y aprobación de disposiciones de carácter general, a los que involucra para que participen de la iniciativa simplificadora del Gobierno derivada de las medidas del Plan de Reactivación de la Covid19.



DICTAMEN DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA

Con fecha 2 de marzo de 2021 la Comisión Jurídica Asesora (en adelante, CJA) de la Comunidad de Madrid emite dictamen nº 106/21. El Dictamen fue solicitado por la Consejería de Presidencia el 28 de enero de 2021 y, según consta en la página 6 del informe, la CJA consideró suficiente la documentación recibida para la emisión del correspondiente dictamen.

Aspectos más relevantes recogidos en el Dictamen:

- La CJA no encuentra obstáculo a que el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se articule a través de una norma reglamentaria.
- Dicha potestad reglamentaria no puede afectar a aspectos de la regulación respecto a los que se establece la correspondiente reserva de ley, que, en el caso puede encontrar su acomodo en nuestra legislación en las previsiones del artículo 60.2 de la Ley 10/2019 sobre derecho de participación de la ciudadanía en la elaboración de las disposiciones de carácter general, a través del trámite de audiencia. Esa misma naturaleza ejecutiva se desprendería del artículo 5 de la norma proyectada, en cuanto desarrollo en materia de plazos de la consulta pública, prevista en el artículo 60.1 de la citada Ley 10/2019.
- El procedimiento administrativo de elaboración de las disposiciones generales encaja en las competencias exclusivas del art. 26.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Corresponde su aprobación al Consejo de Gobierno según la potestad reglamentaria reconocida genérica y originariamente en el art. 22.1 del citado Estatuto.
- Se ha justificado debidamente en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo la no inclusión del proyecto de decreto objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, conforme al art. 25.3 de la Ley de Gobierno y 2.1 4º del RD 931/2017.
- No se ha realizado consulta previa, lo que se ha justificado en la Memoria, en el hecho de que la propuesta normativa es “de carácter organizativo”, además de carecer de impacto directo en la actividad económica y no imponer obligaciones a los ciudadanos. Resulta claro que la disposición reglamentaria no tiene un impacto significativo sobre la actividad económica ni impone obligaciones a los ciudadanos, lo que permite pueda prescindirse del trámite de consulta pública según el art. 26.2 de la Ley del Gobierno.
- La Memoria del Análisis de Impacto Normativo se considera adecuada en cuanto a la forma elegida pues no se aprecian impactos significativos en los distintos ámbitos analizados, así como su contenido.
- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración se han recabado los informes y dictámenes preceptivos.
- Además, los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid emiten informe el 14 de enero de 2021. La CJA advierte que no se ha dado contestación a una de las observaciones formuladas por el Servicio Jurídico, calificada como esencial relativa a la justificación de la omisión del trámite de audiencia e información públicas. La propia



CJA recuerda la relevancia del informe de los servicios jurídicos en la tramitación de las disposiciones normativas.

AMPLIACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN A LA CONSIDERACIÓN ESENCIAL DEL INFORME DEL SERVICIO JURÍDICO PARA LA SUBSANACIÓN DEL DEFECTO APRECIADO POR LA CJA

La CJA dictamina que el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia demandaba que la Memoria incluyera la justificación de la omisión del cumplimiento de un trámite en el procedimiento, pues, según razonaba el informe, aunque se entendiera que la norma proyectada era de carácter meramente organizativo “para poder prescindir en las normas organizativas del trámite de audiencia e información pública resulta preciso que se justifique debidamente en el expediente que la norma proyectada no incide sobre los intereses de los ciudadanos”.

A continuación, se esgrimen y desarrollan los argumentos jurídicos que justifican la omisión del trámite de audiencia e información públicas en el proyecto de decreto por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general.

POSIBILIDAD DE OMITIR EL TRÁMITE DE AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICAS

El legislador configura la información pública como una modalidad de audiencia a los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas [M. Vaquer Caballería (2016)], pero esta podrá obviarse en el caso de normas organizativas, presupuestarias o que no afecten a los derechos e intereses legítimos de las personas, o cuando lo justifiquen razones de interés público acreditadas. La audiencia e información públicas persiguen garantizar la protección de los derechos e intereses de las personas a las que se dirige la norma y no tanto mejorar su calidad objetiva.

En este supuesto concurrirían las tres circunstancias expuestas:

1) LA NORMA PROYECTADA TIENE CARÁCTER EMINENTEMENTE ORGANIZATIVO

Su art.1.2 prevé que sus previsiones se aplicarán a los *procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros*. Se trata pues de una norma procesal (no material o sectorial) de carácter transversal que se dirige a los órganos promotores, gestores y de aprobación de las disposiciones a los que se les proporciona un conjunto de normas que regulan los requisitos y efectos de los diferentes trámites que constituyen el procedimiento y de organización que aclaran el funcionamiento interno de los distintos órganos que intervienen en el procedimiento.

2) LA NORMA NO AFECTA A DERECHOS E INTERESES LEGÍTIMOS.

Además de apreciarse que la norma carece de impacto directo en la actividad económica y que no impone obligaciones a los ciudadanos, ha de tenerse en cuenta que precisamente a



fin de garantizar el carácter organizativo y no innovador del proyecto de decreto, en lo referente a la consulta, audiencia e información públicas (artículos 5 y 9) el decreto se limita a efectuar una remisión a la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, sin que la norma innove en este punto el ordenamiento jurídico madrileño más allá de lo organizativo. En concreto, y en cuanto al trámite de consulta pública se refiere, el proyecto de decreto simplemente recoge las previsiones vigentes sobre la realización del trámite –que tiene carácter básico- especificando el procedimiento a seguir por los órganos de la Comunidad de Madrid en las actuaciones previas al mismo y estableciendo un plazo concreto (que no tiene carácter básico) para dar claridad y seguridad jurídica y evitar los constantes problemas de interpretación que se han venido produciendo en la Administración de la Comunidad de Madrid por tener que aplicar supletoriamente la normativa estatal en este ámbito. Es más, en el caso de la consulta previa se amplía el plazo al pasar de 15 días naturales (aplicado hoy por supletoriedad del art. 26 de la Ley de Gobierno) a 15 días hábiles, siguiendo las recomendaciones del Dictamen de la Abogacía, aumentando con ello las garantías del ciudadano. En cuanto al trámite de audiencia e información públicas, tan sólo se recoge la remisión a la legislación autonómica, limitándose la norma nuevamente a concretar el plazo aplicable en la Comunidad de Madrid para sustanciar el trámite -constitucionalmente consagrado- que coincide con el general aplicado por la mayoría de administraciones públicas. Por tanto, la regulación de los artículos 5 y 9 (trámites de consulta pública previa y de audiencia e información públicas) se limita a recoger lo dispuesto en las disposiciones vigentes (leyes generales administrativas 39 y 40 /2015, Ley de Gobierno 50/1997 y art. 60 de la Ley de Transparencia de la CM 10/2019) las cuales fueron sometidas en su día al trámite de audiencia e información públicas, de lo que se concluye que no se hurta participación alguna a la ciudadanía que ya fue consultada en ese momento. El establecimiento de un plazo *per se* no varía la naturaleza de la norma.

3) EXISTEN RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO ACREDITADAS

La disposición proyectada se enmarcó dentro del “Plan para la Reactivación de la Comunidad de Madrid tras la crisis de la COVID-19” (medida 3) al igual que otras medidas que se consideraron necesarias para ayudar a paliar la situación provocada por la pandemia, por lo que su objeto ha justificado que se priorice y se tramite de manera inmediata.

JURISPRUDENCIA APLICABLE

En la MAIN se recoge la jurisprudencia que resultaría de aplicación tal como la STS 1671/2007, de 19 de marzo, habla de los “Reglamentos *secundum legem* o meramente interpretativos entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; así como los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma



inmediata otros Reglamentos (sentencia de dicha Sala y Sección de 25 de octubre de 1991) y los Reglamentos independientes que *extra legem* establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración. En cuanto a los denominados reglamentos organizativos, la sentencia de 6 de abril de 2004 declara que: (...) Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley”. De acuerdo con ello, se insiste en que la propuesta normativa no es propiamente innovadora del ordenamiento jurídico, sino que viene a ordenar los diferentes trámites ya previstos a fin de facilitar su aplicación efectiva, por ejemplo, es el caso de los trámites de consulta pública y de audiencia e información públicas o el caso de los principios de buena regulación, extremos estos que reproducen los mínimos establecido en normas vigentes.

Por su parte, la Comisión Jurídica Asesora invoca sentencias que podrían suscitar dudas acerca de si guardan la analogía necesaria con el decreto proyectado.

La CJA invoca la sentencia de 13 de enero de 2020 del TSJ de Cataluña (recurso 240/2018) referida a la impugnación por la AGE de un decreto de la Generalitat de Catalunya en el que se establecen las delegaciones del Gobierno de la Generalitat en el exterior (Reino Unido, Irlanda, Alemania, Estados Unidos, Italia, Suiza y Francia). En el procedimiento de tramitación del referido decreto se prescindió del informe de la AGE, que estaba afectada directamente en cuanto que corresponde al Estado la facultad de coordinación de la política exterior (obligación exigida además por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado) y del trámite de audiencia. Para enjuiciar la omisión del trámite de audiencia, la sentencia alude al interés general que para la ciudadanía podía tener el decreto de la Generalitat, puesto que no se limitaba a ser una norma de carácter meramente organizativo interno, sino que afectaba directamente a la ciudadanía, pues resulta evidente su interés tanto desde un punto de vista político como presupuestario, por lo que en ese caso considera el TSJC resultaba pertinente la realización del trámite de audiencia. Sin embargo, el Proyecto de decreto sometido por la Consejería de Presidencia al dictamen de la CJA carece de efectos hacia el exterior. Como ya se ha dicho, el marco normativo para la elaboración de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid viene establecido por los preceptos que, a tal efecto, con carácter básico se establecen en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, así como en los artículos 60 y 61 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, que contempla los trámites de consulta pública previa y el de audiencia e información públicas. El proyecto de decreto dictaminado presenta un carácter eminentemente organizativo, que, todo lo más, alcanza a normar las relaciones con los ciudadanos en la medida en que se configura como un instrumento necesario para la integración de éstos en la organización administrativa, pero no en cuanto a regulación de aspectos básicos de sus derechos y obligaciones. Se regulan aspectos internos de la propia actividad de la Administración y se ordena en la norma la tramitación realizada hasta ahora en la práctica, precisamente para poder disponer de un procedimiento que garantice con límites formales el ejercicio de la potestad reglamentaria, cuya importancia señala la sentencia.



Otra de las sentencias que invoca la CJA es la del TSJC es la sentencia de 15 de marzo de 2018 del TSJ de Andalucía (recurso 587/2016) en el que se enjuiciaba un orden que desarrollaba el currículo de la ESO y en el que se hacía referencia a la fijación del horario lectivo. Por la propia finalidad de la norma, parece evidente la existencia de un efecto directo sobre los intereses de los ciudadanos, como apreció el TSJA.

EL PROYECTO DE DECRETO SE HA PUBLICADO EN EL PORTAL DE TRANSPARENCIA

Por otro lado, se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 16.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid al haberse publicado el 4 de febrero de 2021 en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto junto a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y el resto de trámites sustanciados.

Madrid, a la fecha de su firma

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Pablo García-Valdecasas Rodríguez de Rivera

