

- 1ª versión.

MEMORIA ORDINARIA DEL

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE LAS NORMAS Y MEDIDAS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA

ÍNDICE

NOTA ACLARATORIA

DOCUMENTO 1. INFORME DE NECESIDAD Y OPORTUNIDAD.

1. MOTIVACIÓN.
2. COLECTIVOS O PERSONAS AFECTADAS POR LA NORMA.
3. INTERES GENERAL.
4. FINES Y OBJETIVOS.
5. PRINCIPIOS BUENA REGULACIÓN.
6. NECESIDAD DE LA NORMA FRENTE A OTRAS ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO
REGULATORIAS
7. INCLUSIÓN DE ESTE PROYECTO EN EL CALENDARIO ANUAL NORMATIVO.

DOCUMENTO 2. INFORME DINÁMICO DE ANÁLISIS.

1. CONTENIDO.
2. DESCRIPCIÓN TRAMITACIÓN Y APORTACIONES RECIBIDAS.
3. MARCO NORMATIVO AL QUE PRETENDE INCORPORARSE. ANALISIS JURÍDICO Y
COMPETENCIAL.
4. ANÁLISIS ECONÓMICO.
5. IMPACTO PRESUPUESTARIO.
6. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO.
7. IMPACTO INFANCIA Y ADOLESCENCIA.
8. IMPACTO DE FAMILIA.
9. IMPACTO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.
10. EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN RELACIÓN CON LA SOSTENIBILIDAD Y LA LUCHA Y
ADAPTACIÓN CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO.
11. IMPACTO EN LOS ODS DE LA AGENDA 2030
12. IMPACTO SOBRE LA DEMOGRAFÍA



Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

NOTA ACLARATORIA

La presente memoria se elabora para dar cumplimiento a lo preceptuado en el vigente artículo 76 (en relación con el artículo 75) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante lo anterior, y en la medida en que este proyecto de decreto regula precisamente el procedimiento de elaboración normativa y la calidad normativa, incorporando novedades y modificaciones respecto de la situación vigente, parece lógico que esta memoria que lo acompaña recoja ya esas especialidades que el mismo propone, de manera que pueda servir como referencia a la memoria de las próximas iniciativas normativas que se produzcan tras su entrada en vigor.

Por esta misma razón, parece oportuno que, aunque este proyecto normativo es susceptible de acompañarse de una memoria abreviada, se opte por elaborar una memoria mucho más extensa, a modo de memoria ordinaria de forma que se ofrezca con ella, al menos, un guion organizado que puedan tomar como referencia los redactores de futuras normas.

DOCUMENTO 1

INFORME DE NECESIDAD Y OPORTUNIDAD

1.- MOTIVACIÓN

En España se ha implantado una nueva estrategia de mejora regulatoria reflejada 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.**

A través de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se han sentado las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo a los principios de buena regulación, garantizando de modo adecuado la audiencia y la participación de los ciudadanos en la elaboración de normas, y logrando la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento como corolario del derecho a la seguridad jurídica.

La necesidad de adaptar el ordenamiento autonómico a esta nueva realidad se materializó en parte en la **Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas**, que modificó, por un lado, los artículos 75, 76 e incorporó un nuevo artículo 76 bis en la **Ley 3/2001, de 3 de julio**, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y, por otro, el artículo 42 de la **Ley 2/2010, de 11 de marzo**, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

Posteriormente la **STC 55/2018 de 24 de mayo**, ha matizado de forma sensible el régimen del título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en el

sentido de considerar parte de sus preceptos disconformes con el orden de distribución de competencias, algunos de ellos aplicables al ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica pero no al ejercicio de la iniciativa legislativa, y los que resultaban aplicables lo eran no tanto como “procedimiento administrativo común” sino como “bases del régimen jurídico de las administraciones públicas”.

En el mismo ámbito temporal de estas reformas legislativas y de la STC, se han dictado varias **sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, así como dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León** que han hecho especial hincapié en aspectos puramente formales en la tramitación de normas y en la documentación que debe acompañar dicha tramitación.

Lo descrito en los dos párrafos anteriores por sí solo, ya justificaba una nueva modificación del procedimiento de elaboración de las normas previsto en el capítulo III del título VI de la Ley 3/2001, de 3 de julio. A estos antecedentes se sumaba la demanda de los redactores de normas de contar con un marco normativo que dejara claro tanto el procedimiento por el que debía transcurrir la producción normativa como los contenidos de los documentos que deben acompañar al proyecto normativo.

A estas necesidades responde la última **modificación de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, operada por Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas**. Destaca en esta modificación un elemento novedoso en la regulación del procedimiento de elaboración de las normas. Así, si bien el grueso del artículo 76 de la ley se reserva para la regulación esencial de los trámites que afectarán a la intervención de los ciudadanos en el procedimiento, los apartados 3 y 7 de dicho artículo contemplan un mandato para que, reglamentariamente, se ordenen los restantes trámites preceptivos más

vinculados a la actuación de la administración en el procedimiento, y se determine del contenido de la memoria.

El proyecto de decreto está por lo tanto motivado en la necesidad de desarrollar a nivel reglamentario estas previsiones legales para avanzar en la implantación de medidas de mejora regulatoria y de organización del procedimiento de producción normativa.

A través de esta regulación reglamentaria, en virtud de ese mandato legal, de lo que se trata es de dar respuesta a un problema de dispersión normativa en lo relativo al procedimiento de elaboración de las normas, que puede provocar que los redactores de normas incurran en ineficiencias que se traducen a su vez en retrasos en la tramitación o en el peor de los casos en nulidades de las normas que terminarían declarando los tribunales.

La mejora de la regulación no se reduce al aspecto documental; al contrario, contempla otra serie de variables que persiguen también incorporar medidas de calidad normativa en el ordenamiento jurídico autonómico como son, entre otras, el calendario anual normativo, la evaluación *ex ante* y el control *ex post* de la norma, su entrada en vigor o el contenido de la memoria que acompañe a las normas.

Para evitar un marco normativo incompleto ante la falta de esa regulación reglamentaria, esa modificación en su conjunto no entrará en vigor, conforme a la disposición final vigesimoprimera.³ de la citada Ley 1/2021, de 22 de febrero, hasta que no se produzca el oportuno desarrollo reglamentario al que se refiere el nuevo artículo 76.7 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, evitándose con ello la incertidumbre que pudiera general el no disponer simultáneamente de una regulación conjunta de rango legal y reglamentario en la materia.

2.-COLECTIVOS O PERSONAS AFECTADAS POR LA NORMA

El proyecto de decreto está dirigido principalmente a los redactores y tramitadores de normas de las distintas unidades administrativas, que serán los que deberán cumplir las prescripciones que contiene, sin perjuicio de que para el resto de operadores jurídicos de las normas, esta norma se constituya como un criterio de enjuiciamiento de la adecuada formalidad de la tramitación de las normas y de la adopción de medidas de mejora de la calidad normativa.

De forma indirecta, en cuanto a la participación y la transparencia, en cierta manera, el presente decreto afecta a toda la sociedad en sí, con especial referencia a los operadores económicos en aspectos como las fechas de entrada en vigor de determinadas normas.

3.- INTERÉS GENERAL

El interés general que se trata de satisfacer con esta norma es cumplir con el mandato legal de desarrollar reglamentariamente las previsiones de la Ley 3/2001, de 3 de julio, relativas a la organización del procedimiento de producción normativa y también a la implantación de medidas de mejora regulatoria y calidad normativa. En definitiva, **lograr una adecuada calidad del ordenamiento jurídico autonómico.**

Por un lado, ordenar de forma racional el procedimiento por el que deben transitar las normas y detallar el contenido de la memoria que debe acompañar los distintos anteproyectos y proyectos normativos que protagonice la administración, propiciará no incurrir en errores formales

que pudieran traducirse en posteriores declaraciones de nulidad de la norma y cumplir con el axioma de hacer menos y mejores normas.

Por otro, implementar medidas de mejora de la calidad normativa contribuye a la mayor seguridad jurídica y predictibilidad del ordenamiento jurídico.

El momento para abordar esta regulación resulta oportuno y necesario pues con su aprobación se permitirá:

- cumplir con el mandato de legislador que reclama el desarrollo reglamentario en los apartados 3 y 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio
- hacerlo a su vez en el plazo de un año, tal y como se recoge en la disposición final vigesimoprimera.3 de la Ley 1/2021, de 22 de febrero.

En cuanto a las consecuencias de no adoptar esta normativa, llevaría a que no entrara en vigor la nueva redacción de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y no se seguiría avanzando en medidas de contrastada eficacia dirigidas a mejorar la calidad de las normas.

4.- FINES Y OBJETIVOS

Los **fines** que se persiguen son dos:

1- La parte del decreto que regula el procedimiento de elaboración de normas pretende facilitar a los redactores de normas y a los distintos operadores jurídicos, la secuencia ordenada de las distintas fases y trámites a los que debe someterse un proyecto o anteproyecto normativo, así como

los contenidos de los documentos (principalmente la memoria) y actos que se han de elaborar a lo largo del procedimiento.

El objetivo a alcanzar es, no solo que el redactor cuente con un instrumento de apoyo en su tarea de tramitación del procedimiento, sino también que gracias a este instrumento no se incurra en errores formales que pudieran traducirse en posteriores declaraciones de nulidad de la norma.

2- La parte del decreto que aprueba medidas de mejora de la calidad normativa, pretende conseguir mayor seguridad jurídica y predictibilidad del ordenamiento jurídico, así como -a través de los mecanismos de evaluación *ex post*- la comprobación de que las normas cumplen los objetivos que perseguían en el momento de aprobarse.

5.-PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

La parte expositiva del proyecto de decreto recoge de forma sucinta la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación normativa plasmados tanto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas como en el artículo 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública. Se expone en esta parte de la memoria una justificación más detallada del cumplimiento de estos principios.

Principio de necesidad:

1. La **Ley 39/2015, de 1 de octubre**, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en lo relativo tanto a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, como a la calidad normativa ha supuesto un punto de inflexión respecto de la legislación anterior y la práctica de las Administraciones, pues presenta como preceptos básicos no solo principios sino también trámites desconocidos en nuestra tradición en la elaboración de normas, como son el trámite de consulta previa a la elaboración de la norma, la planificación normativa *ex ante* a través del Plan Anual Normativo, o la evaluación *ex post* de las normas.

2.- La necesaria adaptación a esta regulación básica se ha dado en esta Comunidad a través de la **Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas**, que ha modificado, por un lado los artículos 75, 76 e incorporado un nuevo artículo 76 bis de la **Ley 3/2001, de 3 de julio**, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y por otro el artículo 42 de la **Ley 2/2010, de 11 de marzo**, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

3.- Sin embargo, tal como ya se ha anticipado en el apartado 1, a esta situación de nuevo marco normativo se sumaron dos circunstancias:

La primera la **STC 55/2018 de 24 de mayo**, que matizó de forma sensible el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Y, en segundo lugar, y coincidiendo en el mismo ámbito temporal, un buen número de **sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León** (1814/2016; 1125/2017, 185/2018, 49/2018, 4932/2018 entre otras) **así como dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León** (2018-0007, 2019-0117, etc.) que han incidido, en especial, sobre los aspectos

puramente formales en la tramitación de normas y en la documentación que debe acompañar dicha tramitación.

Al lado de estas dos circunstancias se viene demandando en distintas reuniones de trabajo, por parte de los redactores y tramitadores de proyectos y anteproyectos normativos la necesidad de contar con un marco normativo que deje claro, tanto el procedimiento por el que debía transcurrir la producción normativa, como los contenidos de los documentos que deben acompañar al proyecto normativo.

4.- En este escenario, es cierto que una buena parte de los presupuestos de la calidad normativa están ya regulados mediante el **Decreto 43/2010**, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y la **Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre**, por la que se aprueba la guía metodológica de mejora de la calidad normativa en aplicación del Decreto 43/201, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Sin embargo, el bloque relativo al procedimiento por el que debe transitar la elaboración normativa no ha tenido en nuestra Comunidad un desarrollo en un único cuerpo normativo sistematizado más allá de las previsiones de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, como sí han podido tenerlo otros procedimientos especiales como el relativo al ejercicio de la potestad sancionadora.

Evidentemente, la necesidad de ordenar con precisión las distintas fases por las que debe transitar el procedimiento de elaboración normativa ya existía anteriormente, sobre todo a raíz de la proliferación normativa que ha ido progresivamente incorporando nuevos trámites, informes o impactos a valorar en la memoria, dentro del procedimiento de elaboración

normativa. Basta examinar el listado de normas que se indicará en el apartado 3 del informe dinámico de análisis, para darse cuenta de la compleja tarea a la que se somete el redactor/tramitador de una norma desde que se advierte la necesidad de adoptar la misma hasta su definitiva aprobación. Al elevado número de normas de muy diversas instancias que debe manejar, se suma la dificultad añadida de que en muchas ocasiones no se advierte con claridad en qué momento procedimental deben incorporarse los trámites que estas prevén.

Se puede argumentar como justificación de esa situación actual de falta de un marco normativo único en desarrollo de las previsiones legales, que la litigiosidad frente a las normas por defectos en su tramitación no es un problema de la entidad suficiente siempre y cuando no se vulneren principios constitucionales esenciales como es la audiencia y la participación pública. Pero también es cierto que las repercusiones de, por ejemplo, la declaración de nulidad de un reglamento, por infrecuente que pueda ser dicha situación, son lo suficientemente estimables como para advertir de la necesidad de regular un procedimiento preciso que permita, al menos desde el punto de vista formal, que las normas no incurran en el consiguiente vicio de nulidad.

5.- La respuesta a esas necesidades se plasmó en el correspondiente proyecto de ley que la Junta de Castilla y León elevó a las Cortes de Castilla y León que aprobaron como **Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas**. En el artículo 4.3 se lleva a cabo la modificación de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en su disposición final vigesimoprimera.³ pospone la entrada en vigor de dicha modificación legal hasta que se produzca el oportuno desarrollo reglamentario al que se refiere el artículo 76.7, que deberá producirse en un año desde la publicación. Se trata de evitar así un marco incompleto que ante la falta de esa regulación reglamentaria generara

dudas sobre cómo aplicar los preceptos legales necesitados de desarrollo reglamentario.

Esta reforma legal incorpora un elemento novedoso a la hora de sistematizar la organización del procedimiento de elaboración de las normas. Así, al tiempo que el grueso del artículo 76 de la ley se reserva para la regulación esencial los trámites que afectarán a la intervención de los ciudadanos en el procedimiento, los apartados 3 y 7 de dicho artículo contemplan un novedoso esquema en este ámbito material, que supone introducir el mandato de desarrollo reglamentario para que se ordenen los restantes trámites preceptivos –los vinculados a las actuaciones de la administración en el procedimiento- y se determine el contenido de la memoria.

El proyecto de decreto está por lo tanto motivado, en parte, en la necesidad de cumplir un mandato legal para desarrollar a nivel reglamentario estas previsiones legales relativas a la organización del procedimiento de producción normativa, pero también en la implantación de medidas de mejora regulatoria y calidad normativa.

El proyecto de decreto se gesta además en un momento oportuno y tras haberse superado el trámite de consulta pública previa, pues el plazo de un año para llevar a cabo ese desarrollo reglamentario concluirá el 24 de febrero de 2022.

Principio de eficacia:

Los fines definidos en la parte expositiva del decreto y en el punto 4 de este documento, serán cumplidos a través de este instrumento normativo de forma adecuada. Así, se garantiza un marco de referencia

para los redactores-tramitadores de normas que se sitúa más allá de las meras recomendaciones, y garantiza, al menos en los aspectos procedimentales y documentales, una adecuada tramitación de los textos normativos y una homogeneidad de los documentos que acompañan al texto. Ello debe redundar en una reducción de potenciales declaraciones de nulidad de los mismos por razones formales.

Y por lo que respecta a la mayor seguridad jurídica y predictibilidad de las normas y evaluación del cumplimiento de sus objetivos, parece lógico que medidas de mejora regulatoria y de evaluación como las previstas en el artículo 4, o en el capítulo III se dirijan al cumplimiento de estos objetivos.

La buena regulación viene asociada de forma natural a la eficacia, la eficiencia y por ende la economía del gasto. No en vano la STC aludida hace referencia a que estas previsiones, aunque basadas en títulos habilitantes equivocados, responden a fines de ahorro o eficiencia.

Principio de proporcionalidad:

Teniendo en cuenta que no se trata el proyecto de decreto de una herramienta restrictiva de derechos, resulta fácil advertir por lo tanto el cumplimiento de este principio.

No impone nuevas obligaciones a los proyectistas o redactores de normas más allá de las ya previstas legal y reglamentariamente, y simplemente enmarca los diferentes trámites dentro del procedimiento y detalla aquellos márgenes que han permitido las normas de rango legal.

Por su parte las medidas de calidad normativa se sitúan en esta misma posición de no restringir derechos. Antes, al contrario, la participación, audiencia, información pública y la huella normativa

contribuyen a conferir al ciudadano las garantías oportunas para intervenir en el proceso normativo.

Principio de seguridad jurídica:

El proyecto también cumple con el principio de seguridad jurídica. Respeta las prescripciones en la materia resultan aplicables del título VI la Ley 39/2015, de 1 de octubre, es coherente con la modificación de los artículos, 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y con el artículo 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública y además se muestra coherente con los criterios tanto de la OCDE Y de la Unión Europea al respecto.

En el Capítulo II del proyecto de decreto, relativo al procedimiento de elaboración de las normas, no se contemplan trámites adicionales o distintos a los contemplados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Y todos aquellos trámites que estando reflejados en el proyecto de decreto no se encuentran en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, tienen su justificación en otras normas de rango legal o reglamentario, no haciendo el proyecto de decreto más que acomodarlos y ubicarlos en el momento oportuno dentro del procedimiento que se describe.

Principio de transparencia:

Como ya se ha dicho la norma tiene una doble finalidad; por un lado la de ofrecer a los redactores-tramitadores de normas un itinerario ordenado y claro de lo que debe ser el procedimiento de elaboración

normativa, y por otro incorporar medidas de calidad normativa relativas entre otras a la evaluación ex ante y ex post de la norma, su entrada en vigor, y contenido detallado de la memoria que acompañe a las normas, entre otras.

Se deduce de ello que estamos ante una norma que afecta principalmente a la organización administrativa y especialmente a los redactores-proyectistas de normas, y no directamente a los ciudadanos o las empresas.

Sin embargo, es evidente que el cumplimiento de buena parte de las prescripciones de este decreto por parte de los redactores y tramitadores de las normas redundará a partir de su entrada en vigor en unas mejores normas, ya de carácter sectorial, que sí afectarán a ciudadanos y empresas.

En esa medida, se ha considerado que no nos encontramos ante alguna de las excepciones previstas en los artículos 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ni del artículo 17 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, de manera que no se ha prescindido de la participación en la consulta pública previa (celebrada entre el 11 y el 22 de marzo de 2021), ni se obviarán los trámites de participación ciudadana y audiencia que se sustanciarán en su momento, y de los que se dejará la oportuna constancia en el apartado 2 del documento 2 de esta memoria (informe dinámico de análisis).

Cualquier aportación o sugerencia de mejora que se pudiera hacer por los ciudadanos y empresas en esos trámites del procedimiento de elaboración de este decreto, se ha entendido que resultará positivo su valoración de cara a la redacción definitiva.

Principio de eficiencia:

La nueva regulación no conlleva cargas administrativas pues es obvio que sus principales destinatarios son parte integrante de la administración y no los propios ciudadanos o empresas.

Igualmente hay que calificar a este decreto como *racionalizador en la gestión de los servicios públicos* en la medida que se constituye como una herramienta de trabajo facilitadora para los recursos humanos encargados de su aplicación.

Principio de accesibilidad:

El proyecto de decreto resulta claro y comprensible. Y lo es, no solo para sus destinatarios primeros (redactores de normas y tramitadores del procedimiento), sino también para otros operadores jurídicos (órganos consultivos, órganos informantes, Cortes de Castilla y León, órganos jurisdiccionales, etc.) que habrán de examinar esta “norma sobre cómo tramitar y mejorar normas” cuando valoren su adecuada aplicación en otros proyectos normativos.

Además, y sin perjuicio de que no sean los ciudadanos los principales destinatarios de la norma (o, al menos, de la mayor parte de sus contenidos), se considera que resulta plenamente comprensible para ellos todo lo relativo a los trámites de consulta pública previa, audiencia, información pública y la disposición adicional primera, que son los contenidos que les afectan de una manera directa.

Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera:

Este decreto no supondrá incremento de gasto alguno ya que su aplicación se llevará a cabo con los medios personales disponibles en la administración general e institucional de la Comunidad de Castilla y León y no requerirá de dotaciones económicas adicionales.

Coherencia

El proyecto de decreto resulta coherente con las restantes políticas públicas que desarrolla la Junta en la materia. Así debe tenerse en cuenta el Acuerdo 190/2019, de 12 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas de mejora de la regulación en el ordenamiento jurídico autonómico de Castilla y León para el período 2019 a 2023 (BOCYL nº 240 de 16 de junio de 2019).

Este acuerdo parte de considerar la política de mejora de la regulación un elemento indispensable dentro de las medidas encaminadas a aumentar la competitividad, el empleo y promover un crecimiento sostenible de un país. Pero también es imprescindible, desde el punto de vista social, al garantizar al ciudadano una legislación accesible, adaptada a la realidad y, si cabe, aceptada por la sociedad.

Conforme a lo anterior se busca en dicho acto normativo proporcionar una hoja de ruta para actualizar y simplificar el ordenamiento jurídico autonómico existente en un horizonte temporal 2019 a 2023.

Varios de los objetivos que contiene el acuerdo se alinean con lo previsto en este proyecto de decreto. Así, dentro de su objetivo 1 de “Simplificación y mejora del ordenamiento jurídico”, encontramos medidas que cobran, mediante este proyecto de decreto valor prescriptivo, además

de garantizar su oportuna ubicación dentro del procedimiento: medidas sobre refundición, derogación, guía de elaboración de la memoria de evaluación de impacto o calendario anual normativo.

Por su parte, el objetivo 3 del Acuerdo, que trata sobre “Sistematizar los procesos normativos”, es el que contempla precisamente (medida 3.4) la regulación de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, y que ha sido el auténtico germen, tanto del proyecto de ley que desembocó en la modificación de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, como de este mismo proyecto de decreto.

Accesibilidad.

Se satisface este principio pues:

- se da cumplida explicación de las razones a las que responden este proyecto (principalmente a través de los puntos 1 y 5 de este informe de necesidad y oportunidad, así como también en la parte expositiva de la norma),
- se justifican las consecuencias que tendría el incumplimiento del mandato del legislador (apartado 6 de este informe de necesidad y oportunidad) y
- se ha empleado un lenguaje lo más sencillo posible y se han evitado indeterminaciones semánticas.

Responsabilidad:

El proceso de elaboración de esta norma ha sido asumido por la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, tal y como fue establecido en la Orden de inicio del procedimiento.

La aplicación a los concretos procedimientos de elaboración normativa corresponderá, como se deduce de su artículo 7.2, a los centros directivos u órganos dependientes o subordinados correspondientes.

Si bien no se trata de una norma que afecte a procedimientos sectoriales, de manera que se pudiera llevar a cabo sobre ella procesos de medición que permitieran hacer una evaluación cuantitativa del resultado de aplicarla, la realidad es que desde la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno recaen varios de los trámites a los que se refiere este proyecto de decreto.

Así, la consulta pública previa, la participación ciudadana, y la audiencia e información pública se articulan (algunos trámites en parte) a través del Portal de Gobierno Abierto. La elaboración del calendario anual normativo y el informe anual de evaluación normativa también se llevan a cabo por este centro directivo. Finalmente, desde este centro directivo se da igualmente el correspondiente soporte técnico y funcional al cumplimiento de la obligación de plasmar la correspondiente huella normativa.

En definitiva, estas herramientas y el análisis de los datos que generan ponen a la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno en la necesaria posición para evaluar el cumplimiento general de este decreto en las distintas normas que se vayan aprobando.

6.- NECESIDAD DE LA NORMA FRENTE A OTRAS ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

Como alternativas, se han barajado las dos siguientes:

Alternativa 0.- No hacer nada, es decir, no aprobar un nuevo decreto, pues con independencia de su aprobación se siguen y se podrían seguir aprobando normas.

Es evidente que esta alternativa supondría un incumplimiento del mandato formulado por el legislador en la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, dirigido al desarrollo reglamentario de los apartados 3 y 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, para la ordenación de los restantes trámites preceptivos, más vinculados a la actuación de la administración en el procedimiento, y para la determinación del contenido de la memoria.

Además, de no llevarse a cabo dicho desarrollo reglamentario no entraría en vigor la modificación llevada a cabo de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, pues está condicionada, conforme a la disposición final vigesimoprimera.3 de la citada Ley 1/2021, de 22 de febrero, al oportuno desarrollo reglamentario al que se refiere el nuevo artículo 76.7 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Solo estas razones relativas al cumplimiento del mandato legislativo ya resultarían, desde el punto de vista del principio de proporcionalidad, razones suficientes para desechar esta alternativa.

Pero además, y desde el punto de vista del principio de eficiencia, en la inmediata exposición de la alternativa 1 se advierten las razones que llevan a no optar por esta alternativa.

Alternativa 1.- Aprobar el decreto.

Como acaba de exponerse la aprobación del decreto supondrá cumplir con el mandato del legislador plasmado en la reforma de la Ley 3/2001, de 3 de julio, llevada a cabo por Ley 1/2021, de 22 de febrero.

La aprobación de esta norma supondrá en primer lugar y en lo relativo al PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS NORMAS (capítulo II del decreto), que los redactores y tramitadores de normas pasen a hacer una aplicación de los nuevos preceptos legales contando con este desarrollo reglamentario y, por ello, con un “guion” de actuación que a la vez se muestra como itinerario preceptivo en su caso.

Se busca evitar con ello, como ya se ha explicado, que se puedan cometer errores a lo largo del procedimiento de elaboración normativa (a la hora de ubicar un trámite en el momento oportuno, determinar su alcance, etc.) que terminen siendo advertidos, por ejemplo, en el informe de algún órgano consultivo y que, por situarse en la parte final del procedimiento de elaboración, llevarían a un retraso innecesario en la adopción de las normas. O, incluso, si la invocación de un error formal fuera de trascendencia tal que implicara la nulidad de la norma, por ser declarada por un órgano jurisdiccional al haber sido ya aprobada, los efectos evidentemente resultarían mucho más perniciosos que un simple retraso como en el caso anterior.

Por lo que respecta a los contenidos del capítulo III, sobre PRINCIPIOS DE MEJORA DE LA REGULACIÓN, EVALUACIÓN Y OTRAS MEDIDAS DE CALIDAD NORMATIVA, cabe una reflexión diferente.

Si bien principios como los de accesibilidad, coherencia y responsabilidad, específicos de nuestro ordenamiento autonómico desde la Ley 2/2010 de 11 de marzo, de los Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, podían seguir siendo aplicados sin necesidad de la aprobación de este decreto, lo cierto es que una especificación de su contenido en esta norma reglamentaria permitirá a los redactores de

normas mayor precisión a la hora de dar cumplida explicación de ellos en las memorias.

Por ello, se definen y acotan los principios y se detallan las consecuencias que implica en el proceso normativo.

Otros principios, como el de eficiencia, necesitan de una regulación concreta como la que se lleva a cabo a través de la disposición adicional primera mediante la regulación del catálogo de simplificación documental.

La relevancia de este principio precisamente en el ámbito de dicha simplificación es sensible tras las previsiones del artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Y, si bien es cierto que dicho precepto resulta aplicable para cualquier gestor de procedimientos por encima de las previsiones este futuro decreto, carecía de sentido que los redactores de nuevas normas dirigidas a la generación de procedimientos en los que se debe aportar documentación o acreditar extremos que contengan determinados documentos, no vieran el ordenamiento autonómico acomodado a dichas exigencias. Por ello, resultaba necesario desarrollar estas nuevas exigencias, y qué mejor lugar que la norma que regula cómo se han de tramitar de las normas en las que luego se plasman esos requerimientos de documentación.

Finalmente, en lo relativo a la evaluación de resultados e impacto de las normas ya aprobadas o lo relativo al informe anual de evaluación normativa, aquí sí resultaba imprescindible un marco regulador que desarrollara las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, acomodado a la organización de esta administración, pues se trataba de una materia novedosa.

La presencia de ciertos preceptos relativos a la evaluación, al menos de los procedimientos en determinados sectores (artículo 15 de la Ley

5/2013, de 19 de junio, de estímulo a la creación de empresas) resultaba claramente insuficiente.

La **alternativa 1** es por lo tanto la opción escogida, máxime teniendo en cuenta que se trata de una norma cuyo coste de implantación es cero.

7.- INCLUSIÓN DE ESTE PROYECTO EN EL CALENDARIO ANUAL NORMATIVO.

El proyecto de decreto está previsto en el calendario anual normativo de 2021 publicado en el portal de transparencia en <https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/es/transparencia/calendario-normativo-2021.html>

DOCUMENTO 2

INFORME DINÁMICO DE ANÁLISIS

1.- CONTENIDO

Estructura del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto, tras su parte expositiva, estructura su parte dispositiva en un total de 32 artículos, que se dividen en tres capítulos bien diferenciados.

La parte final del decreto consta de cinco disposiciones adicionales, una transitoria, dos derogatorias y dos finales.

Resumen de cada una de las partes y medidas contenidas

El **capítulo I** bajo la rúbrica “DISPOSICIONES GENERALES” comprende los dos primeros artículos. El **artículo 1** relativo al “objeto” y el **artículo 2** relativo al “ámbito de aplicación”.

El doble objeto anticipa los dos bloques en los que se organizará la norma: uno destinado al procedimiento de elaboración de normas (capítulo II) y el otro relativo a principios de mejora regulatoria, y otras medidas de calidad normativa (capítulo III).

El ámbito de aplicación se proyecta tanto a nivel subjetivo (Junta de Castilla y León y administración general e institucional, como únicas en las que radican órganos con potestad para elaborar proyectos o

anteproyectos) como objetivo (tipos de normas que se someten al procedimiento previsto en este decreto), conteniendo en la parte final del artículo un párrafo destinado a aclarar que no todas las modalidades de normas que se enumeran se someten a todos los preceptos del decreto, sino exclusivamente a los trámites que le correspondan según indica cada artículo.

En definitiva, se trata de poner de manifiesto que el itinerario que se describe no supone que todos los anteproyectos o proyectos deban pasar por todas las fases o trámites, pero si eso sucede, cuando resulte preceptivo, lo harán en un concreto orden y con las especialidades que se indican en el decreto. Igual por lo que respecta a ciertas medidas de calidad normativa del capítulo III.

El **capítulo II** se dedica al **procedimiento de elaboración de normas**, y tras el **artículo 3** que numera las 5 fases de que consta, pasa a estructurarse en tantas secciones como fases.

La **sección 1ª** se dedica a las ACTUACIONES PREVIAS que se deben acometer antes del inicio formal del procedimiento de elaboración de la norma y que reclamaban una regulación en detalle tras su incorporación novedosa en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y referencia en el modificado artículo 76.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Así se dedica el **artículo 4** al CALENDARIO ANUAL NORMATIVO, articulándose un sistema integrado por los siguientes elementos: modelo sobre el que se elabora, fechas en las que se realiza, consejería coordinadora, aprobación por la Junta de Castilla y León y publicidad a través del Portal de Gobierno Abierto.

Se regula por primera vez el Calendario Anual Normativo como instrumento que dota al ordenamiento jurídico de predictibilidad y

seguridad jurídica estableciéndose los plazos para su aprobación. Se trata de una buena práctica al servicio de la seguridad jurídica que la Administración autonómica asume como propia. La ya citada sentencia 55/2018, de 24 de mayo, al declarar no aplicable el precepto del artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, determina la necesaria referencia a la regulación de los instrumentos de planificación normativa, cuestión que se solventa con el presente decreto.

En este sentido, la Comisión Europea publica anualmente los programas de trabajo (Work Programme), que incluyen las principales modificaciones legislativas que se realizarán desde la plataforma de la Comisión Europea REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme), y las propuestas regulatorias. Por otro lado, en Estados Unidos de America, la Ley de Flexibilidad Regulatoria es la norma que prevé que las agencias federales desarrollen una planificación vinculada a acciones relacionadas con la elaboración y aprobación de normas, que sea pública y accesible a todos los ciudadanos. Se trata de una buena práctica contrastada que es necesario asumir.

Se dedica el **artículo 5** a posibles ESTUDIOS Y CONSULTAS que están previstos para garantizar el acierto y la legitimidad de la norma. Esta previsión del nuevo artículo 76.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, el decreto la sitúa en el momento oportuno que es previamente a la redacción de la norma, con la idea de pulsar las distintas opiniones de sectores afectados, pero sin dotarle de una excesiva formalidad, salvo el de constatar dichas reuniones, consultas, estudios etc., en la memoria.

Se contempla, además, dentro de esa flexibilidad, que el trámite pueda estar exigido o no por una norma sectorial.

Termina la sección con el **artículo 6**, dedicado a la CONSULTA PÚBLICA PREVIA. En él se desarrollan las previsiones de la legislación básica, mediante el establecimiento del lugar de exposición web que será el Portal de Gobierno Abierto, ampliando los conceptos que se someten a consulta y centralizando la responsabilidad de llevarla a cabo en las Secretarías Generales de las Consejerías.

La **sección 2ª** regula la INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO una vez se ha concluido que se seguirá adelante con la elaboración de la norma.

Se regulan novedosamente, las particularidades del acto de iniciación de procedimiento de elaboración normativa. Así, el **artículo 7**, bajo la rúbrica de ORDEN DE INICIO cataloga el procedimiento como de oficio, describe los contenidos que ha de tener ese acto de iniciación, para finalmente establecer la necesidad y las peculiaridades de una orden conjunta en el supuesto de que la norma afectara a varias consejerías

Los tres siguientes artículos **8, 9 y 10**, se dedican a la redacción del anteproyecto o proyecto normativo y su memoria. Se prescribe que tras haberse iniciado formalmente el procedimiento en virtud de la orden anteriormente citada, se elabore la primera versión del anteproyecto o proyecto y de la memoria que lo acompañe en todos sus trámites. La memoria puede ser ordinaria o abreviada y su estructura y contenido se determinarán en un acuerdo de la Junta.

Cuando la **memoria sea ordinaria**, se incorpora expresamente la necesidad de que las órdenes que desarrollen una ley también se acompañen de dicha memoria, terminando así con cierta tradición consistente en asumir que este instrumento normativo tenía una especial ligereza en su tramitación que se traducía en que un buen número de ellas carecía de falta de memoria.

Se preceptúa que la memoria acompañe a la norma desde que se elabora un primer texto para someterlo a algún trámite, así como su división en dos documentos. Esta forma de estructurar la memoria (ya contemplada por algún consejo consultivo como el de la Rioja -dictámenes 4/2202, 15/2002, 65/2003, entre otros-) supone su división formal en dos documentos en función de su contenido y mutabilidad. El primero de ellos inmutable, pues afecta a la génesis misma de la norma, que es el **informe de necesidad y oportunidad**, y el segundo, mutable tras cada trámite o agrupación de estos, que es el **informe dinámico de análisis**. Que existan diferentes versiones de un documento no querrá decir que todas ellas deban acompañar al documento en sus distintos trámites, puesto que siempre será la última versión que se vaya redactando, la que refleje el devenir de procedimiento de elaboración la norma y cómo le ha afectado hasta ese instante.

En cuanto a la **memoria abreviada**, para determinar qué proyectos normativos se someterán a dicho tipo de memoria, se utilizan dos criterios. El primero de ellos es de simple elaboración, y el segundo, a valorar si no se aplica el primero, entra en juego cuando el contenido sea de escasa trascendencia.

Por razón del tipo de norma y sus peculiaridades, se aplica a los proyectos de decreto legislativo que se limiten a la refundición (obvio por su contenido meramente refundidor y en absoluto innovador), proyectos de decreto, orden y restantes disposiciones dictadas por órganos dependientes o subordinados, que no desarrollen una ley (con el fin de no dejar los elementos esenciales sin valorar).

Y por razón del contenido material de la norma, con independencia de su forma, cuando la misma no tenga una especial trascendencia económica o social, ni se deriven impactos o estos no sean significativos o

no esté sometida al trámite de informe del Consejo Económico y Social, también se someterá a esta memoria abreviada.

La **sección 3ª** se dedica a la **INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO**, y como se deja entrever en su **artículo 11**, hay una clarísima voluntad de ordenar lógicamente todos los trámites que la integran, pues se toma conciencia de que muchos de ellos ya están reflejados en normas estatales y autonómicas, pero no tienen definido el momento preciso en el que deben realizarse. Así, los tramites de las reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a la sociedad de la información, la notificación a la Comisión Europea, o el intercambio de información en el marco de la unidad de mercado, se venían produciendo en distintos momentos de la tramitación en función de la voluntad del tramitador del procedimiento de elaboración de la norma.

La ubicación de este tipo de trámites se hace en función de la entidad del trámite (no es lo mismo una mera notificación que una remisión de la norma que implique contestación) y las repercusiones que podrían derivarse de una realización irregular del mismo (no es lo mismo meras notificaciones que peticiones o requerimientos para cambiar el sentido de la norma).

Finaliza el artículo 11 con un apartado 2 dirigido a aclarar que el cumplimiento sucesivo de los tramites que resulten preceptivos para cada tipo de proyecto normativo, son el punto de referencia para ir elaborando las sucesivas versiones del informe dinámico de análisis, pues supone dejar constancia de su cumplimiento y de las repercusiones que dicho trámite implica sobre el texto del proyecto normativo.

En el **artículo 12** se recoge el que debe ser el primer trámite por el que debe pasar todo anteproyecto o proyecto normativo. Este será el

informe previo de la Secretaría General y de otros órganos especializados. Y merece una especial explicación por lo que tiene de novedoso ubicar este informe en un concreto momento del procedimiento.

La experiencia ha permitido comprobar que la intervención de las Secretarías Generales –órgano eminentemente “horizontal”- en la tramitación de normas de las Consejerías se ha venido realizando de forma irregular, de manera que no siempre incorporaban su participación en un mismo momento procedimental de la tramitación.

En ocasiones, el centro directivo responsable de la tramitación de la norma y especialista sin duda en la materia que se pretendía regular, asume una estimable mayor iniciativa a la hora de cumplimentar los distintos trámites de la fase de instrucción, pero ello es en ocasiones careciendo de una visión general del procedimiento de tramitación.

La consecuencia de lo anterior es que se podía llegar a incurrir involuntariamente en ciertas deficiencias consistentes en omitir algún trámite a realizar con otra administración, alguna confusión de trámites de semejante naturaleza como podían ser la participación ciudadana y la información pública, o posponer trámites que conviene realizar al principio de la tramitación al final de ella.

En alguna ocasión estas deficiencias no se advertían hasta la intervención de los Servicios Jurídicos a través de su informe o, incluso, de la del Consejo Consultivo cuando debe solicitarse su dictamen. Y ello en ocasiones se traducía en un retraso en la adopción de la norma ante la necesidad de retrotraer el procedimiento para la repetición de algún trámite.

Por ello, la intervención en el inicio de la tramitación del procedimiento de elaboración de normas de un órgano como es la

Secretaría General con amplias facultades de organización interna, se antoja imprescindible. Hay que tener presente que conforme a la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el Secretario General de la Consejería tiene entre sus competencias las de “coordinar (...) los programas de las Direcciones Generales y de las entidades vinculadas o dependientes...” (artículo 39.1 b), “actuar como órgano de comunicación con las demás Consejerías” (artículo 39.1 d) y, en especial y por lo que aquí respecta, “informar y tramitar los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas de carácter general de la Consejería” (artículo 39.1 g).

Es cierto que nada se dice en la ley sobre el momento o el alcance de esta última competencia de “informar y tramitar”, ni lo concretan los correspondientes decretos de estructura orgánica de las consejerías. Sin embargo, si descendemos a las respectivas órdenes de desarrollo de estructura orgánica de los servicios centrales de las consejerías, encontraremos sistemáticamente que a una de las unidades que integra la Secretaría General, en concreto el Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento, le corresponde la función de “estudio previo, redacción y tramitación de los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas de carácter general en todas las materias competencia de la consejería”. Esto último permite entender que dicha participación debe producirse en el inicio de la instrucción (“estudio previo”) y a partir de ahí en todo momento (“tramitación”). La participación en la redacción debe entenderse de modo compartido con los centros directivos competentes por razón de la materia en la norma, pues en el artículo 40 d) de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, se atribuye a los respectivos directores generales la competencia de “ELABORAR los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que le corresponda”.

Cómo se articule esa colaboración de los centros directivos y la secretaría general para cohesionar esa competencia de “elaboración” con la de “redacción y tramitación”, en definitiva, el alcance y la tramitación del texto de la norma es algo que debe dejarse a la dinámica interna de trabajo del departamento, pero no parece haber dudas de que la presencia de la Secretaría General desde un primer momento (“estudio previo”, dice la ley) debe darse, y qué mejor forma que mediante el informe que prescribe este artículo.

En el informe, tras una primera lectura del texto se valorará si tiene el grado de madurez suficiente como para ser tramitado, y se pronunciará sobre trámites por los que deberá transitar dado su contenido.

El carácter transversal de la Secretaría General hace de este centro directivo el órgano más indicado para diseñar la “hoja de ruta” del procedimiento de elaboración de esa norma, dada su visión de conjunto de la planificación de la consejería, su experiencia en las relaciones con otras consejerías e instancias o administraciones, así como su participación en los órganos colegiados de gobierno (a través de la Comisión de Secretarios Generales).

En el apartado 2 se incorpora una especialidad. Su fundamento está en que las Consejerías no solo despliegan potestades normativas sobre competencias de sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa. A las Consejerías, a través de sus Secretarías Generales, les compete “dirigir y gestionar los servicios comunes del departamento, así como los órganos y unidades administrativas que se encuentran bajo su dependencia (artículo 39.1 e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio). En el ejercicio de esta competencia, les corresponde la elaboración de propuestas normativas en dos sectores concretos, al margen de los exclusivos de la

Consejería, como son la organización y estructuras administrativas, y el régimen de personal.

En lo relativo a la **organización y estructuras administrativas** hay que tener presente que el artículo 45 (apartados 2 y 3) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, reconoce a los Consejeros interesados la iniciativa para la creación de Secretarías Generales y de Direcciones Generales (la cual se termina plasmando en los correspondientes decretos de la Junta de Castilla y León que establecen las estructuras orgánicas de cada Consejería) y la competencia para la creación de órganos y unidades administrativas dentro ya de la Consejería a través de la correspondiente Orden de estructura orgánica, si bien “previo informe de la Consejería de la Presidencia...”.

Pues bien, ello debe ponerse en relación con lo previsto en el artículo 10 del Decreto 19/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, que atribuye a la Dirección General de la Función Pública, “... la emisión de informe sobre la racionalización de las estructuras organizativas de la Administración de la Comunidad”, “el establecimiento de directrices en materia de organización administrativa y el análisis de las estructuras organizativas” e “informar, cuando corresponda, los expedientes de creación, modificación o supresión de unidades administrativas y verificar que su tramitación y contenidos se ajustan a los requisitos y exigencias establecidos en la normativa vigente”.

A la vista de lo que se acaba de transcribir, lo que se prescribe en ese artículo 12.2 del proyecto de decreto, es que cuando el proyecto normativo sea un decreto de estructura orgánica o una orden de desarrollo de esa estructura (o incluso una norma de tipo sectorial pero que afecte en alguno de sus preceptos a la estructura orgánica), la intervención de la Secretaría General de cada consejería como órgano horizontal se complementa con la de un órgano especializado en la materia, cuya intervención, además,

resulta preceptiva tal y como acaba de verse. El momento de dicha participación, de cara a las atribuciones de “análisis de las estructuras” e “informar” y “verificar (...) su tramitación y contenidos...”, es lo que decide este decreto, situándolo en el momento que se ha considerado más oportuno de cara a evitar tramitaciones defectuosas que pudieran desembocar en no deseadas correcciones por la simple decisión de retrasar dicho informe.

Lo que se acaba de argumentar para justificar la intervención de la Dirección General de la Función Pública para el caso de la organización y estructuras administrativas, es igualmente aplicable al segundo supuesto que contempla el artículo 12.2 del proyecto de decreto: proyectos sobre **régimen de personal**, si bien aquí los preceptos que atribuyen la competencia de cada consejería y la del órgano horizontal en la materia son otros. Así, el artículo 39.1. j) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, atribuye a cada Secretario General “la jefatura superior de todo el personal de la Consejería”. Por su parte, son las letras a) y p) del artículo 10 del Decreto 19/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, las que atribuyen a la Dirección General de la Función Pública “la elaboración de las directrices de la política de personal de la Administración de la Comunidad y su régimen jurídico” y “la gestión de la planificación de los recursos humanos”.

En el **artículo 13** se emplaza en este momento inicial de la instrucción el conocimiento previo de las posibles comisiones delegadas de la Junta de Castilla y León si así lo dispusiera su normativa específica. Actualmente se trata del traslado a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos conforme al Decreto 37/2019, de 26 de septiembre, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

El emplazamiento del trámite previsto en el **artículo 14** tampoco es arbitrario. El Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, prevé un procedimiento de remisión de información en relación con proyectos de ciertas normas y reglamentaciones a la Comisión Europea y otros organismos de normalización, a través de la Comisión Interministerial de Asuntos de la Unión Europea. El real decreto no aclara en qué momento preciso del procedimiento de elaboración normativa debe hacerse la oportuna remisión.

Sin embargo, hay dos factores que hacen conveniente encuadrar este trámite en este momento inicial del procedimiento. Por un lado, la necesidad de “aplazar” la adopción definitiva de la norma tal y como se refleja en el artículo 8 del citado real decreto (con plazos incluso de hasta 18 meses) sin que ello suponga tener que paralizar el procedimiento de elaboración, que podrá seguir adelante. Con ello se facilita que, incluso, gracias a la participación en el procedimiento de los interesados o de otros órganos o administraciones, se anticipe un posible sentido de ese dictamen u observación que podría terminar formulando la Comisión transcurridos los citados plazos. El otro factor que hace recomendable evacuar este trámite lo antes posible, y no correr el riesgo de adoptar una norma contraria al posible dictamen u observación, tiene más que ver con las repercusiones que tendría adoptar la norma sin respetar lo que pudiera terminar diciendo el correspondiente dictamen de la Comisión o, incluso, por aprobarla sin llegar a someterse a este trámite. Son comunes las denuncias contra el Reino de España por infracción del derecho comunitario por la omisión precisamente de este trámite, y en el ámbito nacional también encontramos recursos en la vía contencioso-

administrativa contra disposiciones que omitieron este trámite, con el grave resultado de la nulidad de pleno derecho de la misma.

Los tres siguientes artículos del capítulo se dedican a trámites de similar naturaleza, pero cada uno con dotado de sus peculiaridades: la participación ciudadana, la audiencia a los ciudadanos e interesados afectados y la información pública.

El **artículo 15** se refiere a la “Participación Ciudadana”, y se limita a ubicar en el procedimiento las previsiones que para este trámite se dan en el artículo 16 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana en Castilla y León, por remisión del artículo 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

El **artículo 16**, bajo la rúbrica “audiencia”, concreta como se llevará a cabo el trámite previsto en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y en el artículo 76.4 y 5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio. Estos trámites se diferencian en función de que las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados sean una pluralidad determinada o indeterminada de destinatarios, pues en este último caso se da el valor de audiencia al trámite de participación ciudadana dada su identidad. El resto de previsiones del artículo no hacen sino acomodarse a las exigencias de la legislación básica y de la Ley 3/2015, de 3 de julio.

Por su parte el **artículo 17** describe cómo llevar a cabo el trámite de información pública previsto en el artículo 76.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que se circunscribe a los casos en los que lo prevea así una normativa sectorial.

El **artículo 18**, en aplicación de la concentración de trámites prevista en el artículo 72 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, prescribe la realización

simultánea de los trámites de los tres artículos anteriores, y a su vez faculta simultanearlos con los de los dos artículos siguientes.

El **artículo 19**, ubica en el procedimiento el informe del resto de Consejerías y el estudio sobre la repercusión y efectos en los presupuestos, financiación y gastos al que se refiere el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León. El estudio integrará la memoria y será en este momento del procedimiento de elaboración, cuando se solicite el informe específico de la Consejería de Economía y Hacienda, cuando desde la Dirección General de Presupuestos y Estadística se emita el correspondiente informe sobre dicho estudio. En relación con los órganos colegiados de cada consejería que debieran de informar, se apuesta por atribuir a la consejería a la que figura adscrito el órgano, la responsabilidad de que no se someta a informe si así lo considera, debiendo argumentarlo en todo caso por considerar que cada consejería es la que mejor conoce el alcance de las competencias y funciones que deben desplegar legalmente los órganos colegiados que tuviera adscritos.

En el **artículo 20** se concreta el intercambio de información en el marco de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado en su artículo 14 (en relación con el artículo 23) establece un sistema electrónico de intercambio de información en el que la autoridad competente que esté desplegando un procedimiento de elaboración normativa que afecte de manera relevante a la unidad de mercado, lo ponga a disposición del resto de autoridades con “antelación suficiente”.

En definitiva, la ley estatal no establece el momento procedimental oportuno en el que realizar dicho intercambio de información. Se ha optado por ubicarlo en este momento del procedimiento, pues se entiende que

habiéndose emitido el informe previo al que se refiere el artículo 12 del proyecto de decreto, se habrá aclarado la pertinencia de este trámite y la idoneidad del texto de cara a este trámite. Del redactor-tramitador de la norma dependerá, si lo estima conveniente dada la madurez del texto, esperar a las aportaciones de los tramites de participación/audiencia/información pública o simultanearlo con estos, antes de poner en común en el citado sistema electrónico el anteproyecto o proyecto normativo para las observaciones de resto de autoridades.

Los siguientes artículos que cierran la fase regulan trámites que, por la naturaleza del informe/dictamen que emiten, exigen de una versión de texto de la norma “definitiva” (artículos 21 y 22), o bien consisten en meras comunicaciones (artículo 23), de ahí que ya no se prevea su simultaneidad con los anteriores pues se desvirtuaría la finalidad que tienen estos trámites si no les se sometiera un texto cuasidefinitivo.

El **artículo 21** se limita a emplazar en el momento debido del procedimiento el informe de legalidad de los Servicios Jurídicos, de conformidad con la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

El **artículo 22** ubica en el procedimiento y establece el orden en el que se llevará a cabo la consulta a los órganos consultivos. Así en un primer momento se solicitará cuando proceda el informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León y, acto seguido, el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

La notificación del texto de anteproyecto o proyecto en los casos previstos por el Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de medidas de impulso de las actividades de servicios en Castilla y León, se localiza en el

artículo 23 al final de la fase de instrucción, pues deben ser remitidos dichos textos con carácter previo a su aprobación.

La **sección 4ª**, de “aprobación de la norma”, integrada por el **artículo 24**, y la **sección 5ª**, de la “publicación y entrada en vigor”, con los **artículos 25 y 26**, se limitan a ubicar estos trámites en el procedimiento de manera que se pueda ofrecer una visión de conjunto del procedimiento. Sí se incorpora una novedad respecto de lo previsto en las normas generales que regulan la entrada en vigor, y que se sitúa en la línea de garantizar la seguridad jurídica y la predictibilidad de las normas: la entrada en vigor de las normas que impongan nuevas obligaciones en el desempeño y ejercicio de una actividad económica o profesional en dos fechas puntuales a lo largo del año una vez se aprueben, el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Esta práctica de entrada en vigor tiene como fin el acomodo de las empresas a las nuevas obligaciones, ya sean sustantivas o administrativas, con un plazo razonable, aunque con las excepciones oportunas. Ya existen antecedentes al respecto en la Unión Europea, en el seno de la Comisión y en la propia Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que precisamente es modificada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre (artículo 23).

Cierra este capítulo la **sección 6ª** integrada por el **artículo 27**, que regula la tramitación urgente, y que se limita a incorporar un simple desarrollo de las previsiones del artículo 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, consistente en remitir a la orden de inicio la adopción de la decisión sobre la tramitación de urgencia sin perjuicio de su adopción a lo largo del procedimiento.

El **capítulo III**, bajo la rúbrica de los “principios de mejora de la regulación, la evaluación y otras medidas de calidad normativa”, regula aspectos esenciales en materia de principios, evaluación y simplificación del ordenamiento jurídico asumiendo como propios los principios contenidos en la legislación básica del Estado y desarrollando las especialidades contenidas en la Ley 2/2010, de 11 de marzo.

Así, el **artículo 29** se refiere a los principios de accesibilidad, coherencia y responsabilidad estableciendo los efectos de su cumplimiento en el proceso normativo y en la memoria.

El **artículo 30** establece los criterios para una correcta evaluación de resultados y de impacto de las normas conforme las condiciones y plazos que se establezcan en sus memorias.

Por su parte, y con el fin de realizar el seguimiento de la calidad normativa se regula el informe anual de evaluación normativa en el **artículo 31**, que contiene el grado de cumplimiento del Calendario, las normas no incluidas en este y los resultados de evaluación *ex post* de aquellas normas que se consideren. Este informe se elevará para su conocimiento a la Junta de Castilla y León y se publicará en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León.

Como medida de simplificación del ordenamiento jurídico se regula en el **artículo 32** el concepto de refundición de las normas y dentro de este el subconcepto de la compilación.

Es importante destacar que el concepto de refundición de normas dista del término constitucional al que hacen referencia los artículos 82 a 85. Por el contrario, entronca dentro del concepto al que se hace alusión en las distintas actuaciones de la Comisión Europea a partir del Plan “Legislar mejor” del año 2005.

La refundición vendría a ser una medida de simplificación, aprovechando que se va a modificar una norma, para proceder a incorporar en la misma el texto original y todas las modificaciones posteriores. La compilación (codificación) sería un proceso mediante el cual se trata de refundir aquellas normas con idéntica naturaleza o relativas a una materia común haciendo efectivo a nivel reglamentario el axioma de “una ley, un reglamento”.

Cierra este capítulo el **artículo 33** con la regulación de las cláusulas de extinción y revisión como medidas para mantener el ordenamiento jurídico autonómico actualizado y sujeto a revisión constante, introduciendo como novedad en nuestro acervo jurídico la posibilidad de establecer cláusulas de extinción concreta de una norma para que automáticamente quede sin vigencia.

La **primera** de las **disposiciones adicionales** define y desarrolla el catálogo de simplificación documental actualizando las previsiones contenidas en el Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos, en relación con el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La **disposición adicional segunda** da coherencia a la evaluación de planes y programas que tengan efecto en la economía y que, por su ámbito competencial corresponde actualmente al centro directivo competente en materia de evaluación de políticas públicas.

Por su parte, la **disposición adicional tercera**, con el fin de simplificar el ordenamiento jurídico y reducir el número de normas vigentes establece el mandato de derogar las normas obsoletas en el primer calendario anual normativo que se apruebe tras la aprobación de este decreto.

En la **disposición adicional cuarta** se aclara cómo se integra el compromiso de transparencia que supone la huella normativa en el devenir del procedimiento de elaboración normativa.

La **disposición adicional quinta** trata de los proyectos de decreto-ley. Al resultar imposible incluirlos en el artículo 2.2, pues las circunstancias en las que se adoptan hacen inviable el sometimiento como regla general a la mayor parte de los trámites de este decreto, se limita a sugerir un cumplimiento de aquellos trámites cuyo cumplimiento resulte compatible con dichas circunstancias.

La **disposición transitoria** prevé cómo será la aplicación del decreto a procedimientos de elaboración normativa ya iniciados cuando entre en vigor.

En las **disposiciones derogatorias** se derogan tres decretos relativos a simplificación administrativa, simplificación documental y calidad normativa, y dos órdenes que desarrollan dos de los decretos anteriores. El primero de los decretos que se deroga es el Decreto 173/1989, de 31 de agosto, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa, claro ejemplo de norma obsoleta y que de haberse establecido cláusula de extinción no se hubiera mantenido en el tiempo. Por su parte, las pretensiones del Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos y de la Orden ADM/941/2009, de 2 de mayo que desarrolla dicho decreto se encuentran ya superadas con las previsiones contenidas en el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Este decreto deroga de igual forma el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, ya que supone la actualización y profundización en las medidas que establecía.

Como quiera que se establece una regulación diferente para la guía metodológica de mejora de la calidad normativa, se mantiene la vigencia de la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, hasta la aprobación del Acuerdo de la Junta de Castilla y León que establezca las directrices metodológicas para la elaboración de la memoria que acompañe a toda iniciativa normativa.

Cumple, por lo tanto y con creces el mandato establecido en el Acuerdo 190/2019, de cumplir con la regla “una por otra” (*one in one out*) procediendo a derogar 5 normas mediante este decreto.

En las disposiciones finales se lleva a cabo una modificación del Decreto 20/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, y se fija la fecha de entrada en vigor.

Elementos novedosos que incorpora.

Lo novedoso del decreto es que por primera vez en esta Comunidad se afronta una regulación reglamentaria del procedimiento de elaboración normativa en desarrollo de las previsiones legales en la materia. El hecho de que los trámites que se plasman a lo largo del capítulo II no sean nuevos, pues se localizaban en distintas normas de rango legal o reglamentario, hace descansar la novedad de este decreto en la sistematización de todos ellos. Y dentro de ese sistema resulta especialmente innovador:

- ordenación de todos los trámites del procedimiento de elaboración normativa en torno a 5 fases.
- regulación del calendario anual normativo

- regulación de los estudios y consultas en la fase de actuaciones previas.
- regulación específica de la orden de inicio.
- organización de las versiones de memorias y texto del proyecto desde su inicio.
- regulación del informe previo de las Secretarías Generales y de otros órganos especializados
- ubicación específica en el procedimiento de los trámites de las normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, del intercambio de información en el marco de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y de la notificación a la Comisión Europea.

Por lo que respecta al capítulo III, sí se puede hablar en general de mayores novedades:

- concreción de los principios de accesibilidad, coherencia y responsabilidad en el proceso de mejora de la regulación.
- regulación de la evaluación de resultados y de impacto (evaluación *ex post*).
- seguimiento de las medidas de mejora de la regulación a través del informe anual de evaluación que se eleva al órgano de gobierno de más alto nivel.
- medidas relativas a la simplificación del ordenamiento jurídico autonómico, como es el caso de la refundición de las normas y el mandato de derogar expresamente normas obsoletas.

- establecimiento de causas de extinción y revisión tasadas.
- entrada en vigor de las normas que imponga obligaciones a fecha concreta para facilitar su cumplimiento.

2.- DESCRIPCIÓN TRAMITACIÓN Y APORTACIONES RECIBIDAS

Consulta pública previa

Esté trámite se llevó a cabo entre el 11 y el 22 de marzo de 2021. No se realizaron aportaciones o sugerencias al mismo. Enlace a dicho trámite: <http://participa.jcyl.es/forums/934275>

Orden de inicio

El día 1 de julio se firmó la orden por la que se inicia el procedimiento para la elaboración de este proyecto de decreto.

3.- MARCO NORMATIVO AL QUE PRETENDE INCORPORARSE. ANÁLISIS JURÍDICO Y COMPETENCIAL

a) Calendario Anual Normativo en el que se encuadra.

El proyecto de decreto está encuadrado en el calendario anual normativo de 2021, de acceso público en la web del portal de transparencia: <https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/es/transparencia/calendario-normativo-2021.html>

b) Justificación del rango formal de la norma.

El rango de la norma reguladora es el reglamentario, y de las posibles disposiciones administrativa de carácter general, estamos ante la de mayor

jerarquía, el decreto de la Junta de Castilla y León, conforme al artículo 69.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El decreto de la Junta de Castilla y León (artículo 16 e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio) es el tipo de reglamento adecuado para el desarrollo de las previsiones tanto de los preceptos básicos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, pues no existe ningún tipo de habilitación para el desarrollo reglamentario a favor de consejero alguno en esta materia, operando por tanto la potestad reglamentaria originaria de la Junta.

c) Cumplimiento del principio de coherencia.

No se espera un impacto directo de la norma sobre el marco jurídico vigente más allá de la **derogación expresa que hace de las normas a las que sustituye**, bien por ocupar el lugar que estas ocupaban (Decreto 43/2010, de 7 de octubre y Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre), o bien por dar una nueva regulación a través de la disposición adicional primera al régimen de la documentación a aportar en los procedimientos de conformidad con el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (y derogando por ello el Decreto 23/2009, de 26 de marzo, y la Orden ADM/941/2009, de 2 de mayo).

Distintos son los **impactos indirectos**, que no es posible valorar aquí, de las normas que regulen sectores determinados acomodándose ya a las prescripciones sobre elaboración, memoria, evaluación, etc., de este decreto.

En cuanto al resultado que se espera de la aplicación de esta normativa, es de difícil medición. Como venimos diciendo, son los redactores y tramitadores de las normas los principales destinatarios de este decreto, de manera que, al tratarse de una norma de método, prácticas y formas de hacer, lo que se busca es facilitar dicha labor y en consecuencia evitar que las normas que estos proyecten y terminen aprobándose incurran en vicios de entidad tal que supusieran la nulidad de las normas.

Conforme a la orden de inicio, el centro directivo competente en la redacción del proyecto de decreto y su memoria, así como en la elaboración del informe de seguimiento es la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior.

d) Adecuación del proyecto de decreto al orden de distribución de competencias.

El artículo 149.1. 18ª de la Constitución Española atribuye al Estado, entre otras, la competencia para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, así como el procedimiento administrativo común sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

En el ejercicio de esa competencia en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se regulan los derechos y garantías mínimas que corresponden a todos los ciudadanos respecto a la actividad administrativa, por lo que aquí respecta, en su vertiente de ejercicio de potestad reglamentaria e iniciativa legislativa. En su título VI establece las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las

administraciones públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo a los principios de buena regulación, garantizando de modo adecuado la audiencia y la participación de los ciudadanos en la elaboración de normas lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento como corolario del derecho a la seguridad jurídica.

El sentido y la extensión que debe darse al título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se ha matizado por la STC 55/2018, de 24 de mayo, en el sentido de considerar, parte de sus preceptos disconformes con el orden de distribución de competencias, algunos de ellos aplicables al ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica pero no al ejercicio de la iniciativa legislativa, y que los que resultaban aplicables lo eran no tanto como “procedimiento administrativo común” sino como “bases del régimen jurídico de las administraciones públicas”.

Establecidas estas bases por el Estado, corresponde a esta Comunidad el ejercicio de las competencias exclusivas en materia de “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno” y de “estructura y organización de la Administración de la comunidad” reconocidas en el artículo 70 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

En el ejercicio de esas competencias, a través de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en el capítulo III de su título VI, se han venido recogiendo las particularidades que el procedimiento de elaboración de normas, ya sea en su vertiente de iniciativa legislativa, ya sea en la de ejercicio de potestad reglamentaria, tiene en el ámbito de esta administración.

Precisamente los artículos integrantes del citado capítulo III se han modificado y ampliado, en un primer momento a través de la Ley 2/2007, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas y recientemente a través de la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, con el objetivo de adaptarlas a la legislación básica que plantea la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Por otro lado, el artículo 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en su relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública ya elevó en esta Comunidad a rango legal los principios de calidad normativa y la aplicación gradual de la evaluación de impacto normativo en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales. Este ámbito material centrado en la calidad normativa, sí fue objeto de desarrollo a través del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora de la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Pues bien, en este marco que acaba de describirse se encuadra este proyecto de decreto, que será el marco normativo único y de referencia que ordene el procedimiento de elaboración normativa adecuándolo a las especialidades organizativas de esta administración, y permita trasladar a las normas, tanto en su elaboración como en su supervisión, la adecuada calidad.

e) Marco normativo en materia de procedimiento de elaboración normativa y calidad normativa.

El proyecto de decreto tiene su encaje normativo en el derecho europeo, en la Constitución Española de 1978, en disposiciones normativas estatales de carácter básico y en el ordenamiento jurídico de la Comunidad

de Castilla y León. La enumeración ordenada por origen y por fecha de las mismas sería la siguiente:

Normas y actuaciones europeas

- Programa de Adecuación y Eficacia de la Regulación» (REFIT)
- El «Paquete de Mejora Normativa» (Better regulation package) aprobado el 19 de mayo de 2015 que completa y reformula algunos de los principios de calidad normativa recogidos en las iniciativas «Legislar Mejor» de 2005 y «Normativa inteligente en la Unión Europea» de 2010.
- El «Acuerdo Interinstitucional de Mejora de la Regulación» aprobado el 13 de abril de 2016; la Comisión estrecha sus relaciones con el Consejo y el Parlamento para continuar trabajando con el fin de que los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil en su conjunto perciban los beneficios de la mejora regulatoria.
- El «Comité de Control Reglamentario» (Scrutiny Regulatory Board), órgano independiente formado por funcionarios de la Comisión y expertos ajenos a ella, cuya función consiste en comprobar la calidad de todas las evaluaciones de impacto y las principales evaluaciones en las que se basa el proceso de toma de decisiones de la UE.
- En 2017, el Presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker crea el grupo operativo «Legislar Menos pero Mejor» (Task Force on doing less more efficiently) para mejorar en la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- Otra actuación relacionada es la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006.

Normas estatales

- **Constitución Española de 1978.**
- **Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio**, por el que se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información.
- **Ley 40/2003, de 18 de noviembre**, de protección de las familias numerosas.
- **Ley 17/2009, de 23 de noviembre**, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (DA4ª).
- **Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero**, de protección jurídica del menor.
- **Ley 19/2013, de 9 de diciembre**, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- **Ley 20/2013, de 9 de diciembre**, de Garantía de la Unidad de Mercado (art 14).
- **Ley 39/2015, de 1 de octubre**, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- **Ley 40/2015, de 1 de octubre**, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Normas autonómicas

- **Estatuto de Autonomía de Castilla y León** (artículo 25.3 y 25.4). (Nota: Entiéndase la categorización como “autonómica” de esta Ley Orgánica, por su objeto)
- **Ley 13/1990, de 28 de noviembre**, del Consejo Económico y Social de Castilla y León (artículo 3).
- **Ley 3/2001, de 3 de julio**, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (artículos 74, 75, 76 y 76 bis)

- **Ley 1/2002, de 9 de abril**, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León (artículo 4).
- **Ley 6/2003, de 3 de abril**, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León (artículo 4)
- **Ley 2/2006, de 3 de mayo**, de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León (artículo 76).
- **Decreto 23/2009, de 26 de marzo**, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos (el nuevo decreto lo deroga).
- **Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre**, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León (disposición adicional sexta).
- **Ley 2/2010, de 11 de marzo**, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León de Gestión Pública (artículos 28 y 42).
- **Decreto 43/2010, de 7 de octubre**, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León el nuevo decreto lo deroga).
- **Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre**, por la que se aprueba la guía metodológica de mejora de la calidad normativa en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León el nuevo decreto lo deroga).
- **Ley 1/2011, de 1 de marzo**, de Evaluación del Impacto de Género en Castilla y León.
- **Ley 5/2013, de 19 de junio**, de estímulo a la creación de empresas.

- **Ley 2/2013, de 15 de mayo**, de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de Castilla y León.
- **Ley 3/2015, de 4 de marzo**, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (artículos 16, 17 y 18).
- **Decreto 8/2014, de 6 de marzo**, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León.
- **Decreto 30/2017**, de 28 de septiembre, por el que se regula el Boletín Oficial de Castilla y León.
- **Orden PRE/930/2017, de 20 de octubre**, por la que se regula la tramitación de solicitudes de publicación de documentos en el Boletín Oficial de Castilla y León.
- **Decreto 37/2019, de 26 de septiembre**, por el que se crea y regula la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.
- **Resolución de 19 de marzo de 2020**, de la Secretaría General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones sobre el funcionamiento a distancia de los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León.

Actos relacionados con el procedimiento de elaboración normativa

- **Resolución de 20 de octubre de 2014**, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia por la que se aprueban las instrucciones para la tramitación de asuntos ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León.
- **Resolución de 20 de octubre de 2014**, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León

- **Acuerdo 64/2016, de 13 de octubre**, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad de Castilla y León
- **Acuerdo 190/2019, de 12 de diciembre**, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas de mejora de la regulación en el ordenamiento jurídico autonómico de Castilla y León para el período 2019 a 2023.
- **Resolución de 20 de octubre de 2020**, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa.

e) Tabla de vigencias.

De aprobarse este proyecto de decreto, quedará derogada cualquier disposición de igual o inferior rango en lo que se oponga o contradiga lo dispuesto en él, y expresamente derogará:

- **Decreto 173/1989, de 31 de agosto**, por el que se adoptan medidas de Simplificación y Racionalización Administrativa
- **Decreto 23/2009, de 26 de marzo**, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos.
- **Decreto 43/2010, de 7 de octubre**, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.
- **Orden ADM/941/2009, de 2 de mayo**, por la que desarrolla el Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos.
- **Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre**, por la que se aprueba la guía metodológica de mejora de la calidad normativa en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban

determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (sin bien la derogación en este caso surtirá efectos en el momento en el que se apruebe el Acuerdo de la Junta de Castilla y León que establezca las directrices metodológicas para la elaboración de la memoria que acompañe a toda iniciativa normativa).

4.- ANÁLISIS ECONÓMICO

-Impacto económico general.

El decreto tendrá un impacto positivo en la economía pues clarifica el procedimiento de elaboración normativa, remite a un acuerdo los contenidos de la memoria que se elabora en dicho procedimiento e incorpora medidas de calidad normativa y evaluación de distinto tipo, lo que constituyen claves para la mejora regulatoria general.

Debe tenerse presente que la mejora regulatoria contribuye a la recuperación económica y a mejorar la competitividad empresarial, dinamizando en definitiva la actividad económica.

Que el marco regulatorio sea de calidad tiene como efectos inmediatos una mayor predictibilidad y certidumbre de la actuación de las instituciones públicas y una mayor claridad y simplicidad para los interesados, lo que reduce costes y riesgos y mejora el clima de negocio.

Lo mismo podemos decir de los mecanismos de evaluación *ex ante* y *ex post* de impacto de las normas, con efectos positivos contrastados en la economía y beneficios en términos de mejora de la productividad y la competitividad.

Como ya se dijo en el documento 1 “informe de necesidad y oportunidad”, en su punto 2 relativo a “Colectivos o personas afectadas por la norma”, *“el proyecto de decreto está dirigido principalmente a los redactores y tramitadores de normas integrados en las distintas unidades administrativas, que serán los que deberán cumplir las prescripciones que este contiene (...)”*. En el mismo sentido, con ocasión del estudio del principio de transparencia, se dijo que *“se deduce de ello que estamos ante una norma que afecta principalmente a la organización administrativa y especialmente a los proyectistas de normas, y no directamente a los ciudadanos o las empresas.*

Sin embargo, es evidente que el cumplimiento de buena parte de las prescripciones de este decreto por parte de los redactores y tramitadores de las normas, redundará a partir de su entrada en vigor en unas mejores normas, ya de carácter sectorial, que sí afectarán a ciudadanos y empresas.”

En definitiva, al tratarse de una norma cuya aplicación, esencialmente, se producirá en la organización administrativa y, además, con una repercusión en la tramitación y la calidad de las normas que se elaboren bajo su vigencia, no cabe hacer un estudio de colectivos o agentes afectados, ni el test PYME ni tampoco sobre los efectos en los precios de productos o servicios, en la productividad, trabajadores o empresas consumidores y los efectos en relación con otras economías.

- Efectos sobre la competencia la competitividad y la unidad de mercado.

Por lo que se acaba de exponer, se comprende que este decreto no tiene un efecto directo sobre la competencia, la competitividad y la unidad de mercado. Es de esperar eso sí, que las distintas normas sectoriales que

se sometan a él en su elaboración y evaluación sí puedan realizar este tipo de análisis respecto del sector que regulen, de conformidad con la estructura y los contenidos detallados de la memoria que se establezcan por acuerdo de la Junta.

Este decreto, gracias al procedimiento de elaboración y a las herramientas de evaluación que propone, junto con el modelo de memoria que apruebe la Junta, deben contribuir a un marco jurídico más claro y eficiente, mejorar la competitividad de la economía y generar mayor competencia en el mercado al facilitar que haya nuevos operadores que inicien su actividad.

- Cuantificación de las cargas administrativas que el decreto genera en las empresas.

No cabría más que reproducir lo argumentado en los dos puntos anteriores para negar un efecto directo del decreto sobre las cargas administrativas en las empresas, sin perjuicio de lo que se dirá más adelante sobre la disposición adicional primera.

Ahora bien, la aplicación del decreto, en la elaboración y evaluación de las normas que se aprueben a su amparo sí tendrá un efecto indirecto positivo en materia de cargas administrativas pues se traducirá en la aprobación de normas de mayor calidad que reduzcan o eliminen cargas para ciudadanos y empresas.

Así, el decreto, en su artículo 9.2 b) 3º, establece como uno de los contenidos de las memorias ordinarias “la cuantificación de las cargas administrativas que la nueva norma, en su caso, genere a las empresas, utilizando metodologías de referencia”.

Como se ha dicho, si bien el decreto directamente, al menos en la parte articulada, no tiene efecto directo sobre las cargas, la parte dispositiva sí tiene un efecto directo. **La disposición adicional primera**, relativa a la concreta aplicación del principio de eficiencia a través del catálogo de simplificación documental, incide en el régimen primario de la documentación que debe y no debe aportarse a los procedimientos administrativos y con ello evita cargas innecesarias y accesorias. Debe tenerse presente que esta disposición es la respuesta normativa a la derogación del Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental de los procedimientos administrativos.

Los contenidos de esta disposición adicional no hacen sino concretar los mandatos del artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

5.- IMPACTO PRESUPUESTARIO.

El decreto no supondrá incremento de gasto ya que su aplicación se llevará a cabo con los medios de personal disponibles de las consejerías y organismos vinculados y dependientes de la administración general e institucional de la Comunidad de Castilla y León, y no requerirá de dotaciones económicas adicionales. Igualmente, no tendrá efectos sobre los ingresos públicos ni en ámbito del sector público autonómicos ni en el de la administración local.

6.- IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO.

El decreto NO ES PERTINENTE AL GÉNERO, en la medida en que el género no es relevante en el desarrollo y aplicación de dicha norma.

Así, la norma por sí sola no contribuye al logro de la igualdad, si bien indirectamente su aplicación podrá tener efectos positivos por razón de género al incluir, al igual que ya se venía haciendo hasta ahora, la obligación de analizar cada norma que se apruebe desde el punto de vista de la igualdad de género.

Tampoco incide en la modificación del rol ni de los estereotipos de género, ni influye en el acceso a los servicios que se regulan en la norma. Como se ha analizado en el contenido de la norma, la intervención de los interesados se produce en tres momentos del procedimiento, que son la consulta previa, la participación ciudadana y la audiencia e información pública; pues bien este tipo de intervenciones se realizan sin distinción de género y sin afectar directa o indirectamente a hombres o mujeres por dicha condición.

Se ha verificado que el lenguaje utilizado en la redacción no resulta sexista.

7.-IMPACTO INFANCIA Y ADOLESCENCIA

El decreto NO ES PERTINENTE A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA, pues sus contenidos no afectan ni directa ni indirectamente a niños o adolescentes, ni influye a estos colectivos en el acceso o control de los servicios previstos en la norma, más allá de lo que prevé la normativa básica, así como la Ley 3/2001, de 3 de julio, en materia de capacidad y representación en relación con las fases de procedimiento como son la consulta previa, la participación ciudadana y la audiencia e información pública.

8.- IMPACTO DE FAMILIA

El decreto NO ES PERTINENTE A LA FAMILIA, pues sus contenidos no afectan ni directa ni indirectamente a la familia ni a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, ni influye a estos colectivos en el acceso o control de los servicios previstos en la norma, en relación con las fases de procedimiento como son la consulta previa, la participación ciudadana y la audiencia e información pública.

9.- IMPACTO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

El decreto NO ES PERTINENTE EN RELACIÓN CON LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La norma no afecta a la igualdad de oportunidades y la efectividad de los derechos y libertades fundamentales y deberes de las personas con discapacidad conforme a la legislación existente y en particular la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Por otro lado, el decreto no afecta a temas como a la accesibilidad universal y el uso de bienes y servicios por parte de las personas con discapacidad.

10.- EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN RELACIÓN CON LA SOSTENIBILIDAD Y LA LUCHA Y ADAPTACIÓN CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

En el Programa de medidas prioritarias de integración de la sostenibilidad en las políticas públicas, aprobado mediante el Acuerdo

64/2016, de 13 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad de Castilla y León, se contempla como tal la consistente en que las memorias de proyecto de decreto, así como de los anteproyectos de ley incorporarán un análisis de la contribución a la sostenibilidad y a la lucha/adaptación contra el cambio climático.

Dicha medida está vinculada al objetivo de integrar la sostenibilidad y el cambio climático en la toma de decisiones y, en concreto, dirigida a fortalecer los mecanismos de integración de la sostenibilidad y el cambio climático en los procedimientos de elaboración normativa.

A estos efectos, una vez analizado el proyecto de decreto desde el marco de evaluación anteriormente descrito, puede concluirse que no se prevé que su aplicación vaya a producir efectos positivos o negativos valorables *a priori* sobre la sostenibilidad ni sobre la lucha contra el cambio climático o la adaptación a este, por lo que puede considerarse que su contribución será neutra.

11.-IMPACTO EN LOS ODS DE LA AGENDA 2030

El decreto no repercute de forma directa en las dimensiones económica, social y medioambiental de las políticas públicas respecto a los ODS.

Aún dicho lo anterior, hay que destacar el ODS 16 relativo a la paz, justicia e instituciones sólidas en cuanto que promueve sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilita el acceso a la justicia para

todos y construye a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Las metas que puede reforzar este decreto son:

16.6 INSTITUCIONES EFICACES Y TRANSPARENTES

Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

16.7 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

16.10 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

12-IMPACTO SOBRE LA DEMOGRAFÍA

El decreto NO ES PERTINENTE EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN O LAS POLÍTICAS DEMOGRÁFICAS. No procede, por lo tanto, la elaboración del informe correspondiente pues no se detecta repercusión alguna en estas materias.

En Valladolid, a la fecha de la firma electrónica

EL DIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA

Y BUEN GOBIERNO