

IP 14/10

**Informe Previo sobre el proyecto de Decreto
de medidas relativas a la mejor regulación**

Fecha de aprobación:
Pleno 20 de mayo de 2010



Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto de Medidas Relativas a la Mejor Regulación.

Con fecha 30 de abril de 2010 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Proyecto de Decreto de medidas relativas a la mejor regulación.

A la solicitud realizada por la Consejería de Administración Autonómica de la Junta de Castilla y León se acompaña el Proyecto de Decreto sobre el que se solicita Informe y la documentación que ha servido para su elaboración.

No alegándose por la solicitante razones de urgencia, procede la tramitación ordinaria prevista en el artículo 35 del Decreto 21/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Economía, que lo analizó en su sesión del día 6 de mayo de 2010, siendo posteriormente remitido a la Comisión Permanente, que, después de su deliberación en la reunión del día 10 de mayo acordó elevarlo al Pleno del CES que aprobó el Informe en sesión de 20 de mayo.

I.-Antecedentes

a) Internacionales:

Informes y documentos OCDE:



- Recomendación de 9 de marzo de 1995 sobre la Mejora de la calidad de la regulación gubernamental “*Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*”.
- Informe de mayo de 1997 sobre Reforma reguladora “*The OECD Report on Regulatory Reform*”.
- Documento de 2000 sobre Reforma reguladora en España “*OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in Spain 2000*”.

b) Europeos:

- La Estrategia Renovada de Lisboa, de 2001, aprobada en el Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000, considera la mejora de la normativa (Better Regulation) un elemento indispensable para aumentar la competitividad y promover el desarrollo sostenible.
- El Libro Blanco de la Comisión sobre Gobernanza Europea, de 25 de julio de 2001, sentó las bases para la reforma de la gobernanza, para ganar en eficacia en la actuación administrativa y conseguir que la tarea de las Instituciones de la Unión sea conocida por los ciudadanos y genere credibilidad.

Sienta los principios de la buena gobernanza (apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia).

- El Informe Mandelkern, “*Mandelkern Group on better regulation: final report*”, de 13 de noviembre de 2001, que aporta recomendaciones prácticas sobre regulación y simplificación.
- El Plan de Acción “*Simplificar y Mejorar el Marco Regulador*”, de 5 de junio de 2002, de la Comisión Europea, que trata de simplificar el marco normativo a partir de una estrategia coordinada y define acciones concretas y prevé la revisión anual por la Comisión Europea.



- El Acuerdo Interinstitucional sobre como legislar mejor, de 16 de diciembre de 2003, que aporta iniciativas y procedimientos para mejorar la calidad de la legislación.
- La Carta Europea de los derechos fundamentales, en su artículo 41 reconoce el derecho a una buena administración como un derecho fundamental de las personas.
- La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, de 16 de marzo de 2005 sobre “*Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*”.
- Las Revisiones estratégicas sobre el Plan de Acción de 2002 relativo a la política de mejora de la Normativa de la UE, efectuadas en 2006, 2008 y 2009.
- La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a servicios en el mercado interior.
- El Programa de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas de la UE del 24 de enero de 2007, que fija como objetivo una reducción del 25% de las mismas, para 2012.

c) Estatales:

- Constitución Española de 1978, artículos 9, 14, 97, 103, 105 y 106 en cuanto diseñan el marco esencial de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración Pública.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, artículo 3.2 sobre los principios inspiradores de la actividad de la Administración y artículos 35 a 46 sobre normas generales de la actividad de las Administraciones Públicas.



- Ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno, que es la norma básica estatal para la elaboración de normas.
- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 11/2007, de 22 junio, de Acceso electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que permite la presentación telemática de documentación, la consulta a distancia de expedientes y de notificación de resoluciones.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que introduce medidas novedosas en la contratación pública encaminadas a agilizar las relaciones entre la Administración y los licitadores.
- Ley 56/2007, de 28 diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, que introduce la facturación electrónica y generaliza en las Administraciones Públicas el uso de medios electrónicos en la contratación.
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio (Ley Paraguas), que incorpora al derecho español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a Servicios en el Mercado Interior. Suprime obstáculos administrativos como las autorizaciones siempre que no cumplan con unos requisitos de proporcionalidad establecidos en su artículo 5.
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio (Ley Ómnibus).
- Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.



- Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de sus servicios.
- Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, que regula la memoria del análisis del impacto normativo.
- Plan nacional de Reformas de 2005, presentado por España ante la Comisión Europea en el marco de la Agenda de Lisboa, en el que, por primera vez, se menciona la estrategia de “*Better Regulation*” en un documento español.
- Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas y Mejora de la Regulación, de 20 de junio de 2008. Se marca como objetivos una reducción del 30% de las cargas administrativas para el 2012 y minimizar las cargas administrativas sobre las empresas en la futura normativa.
- Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que sirven para homogeneizar y aportar calidad a los textos normativos

d) De Castilla y León:

- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su última reforma aprobada por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, particularmente los artículos 8, 11, 12 y 16.
- Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que establece los contenidos mínimos de la memoria que debe acompañar a todo proyecto normativo (artículos 75 y 76).
- Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León.

- Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, prevé un estudio de repercusión económica de las normas (en su artículo 76).
- Decreto Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León.
- 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, que con vocación modernizadora de la Administración, tiene por objeto regular y desarrollar el derecho a una buena administración reconocido en el artículo 12 del Estatuto Autonómico.
- Decreto 232/2001, de 11 de octubre, por el que se regula el Sistema de Evaluación de Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.
- Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los Servicios de Información y Atención al Ciudadano y la Función de Registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.
- Decreto 69/2007, de 12 de julio, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Autonómica de la Junta de Castilla y León.
- Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos.
- Acuerdo 32/2008, de 17 de abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008/2011 como hoja de ruta para conseguir una administración de los ciudadanos.

e) De otras Comunidades Autónomas:

- Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de Disposiciones Generales del País Vasco.
- Decreto 132/2001, de 2 de agosto, por el que se crean la Comisiones de Seguimiento y Desarrollo y Sectoriales de Seguimiento del Plan Estratégico de Simplificación de la Gestión Administrativa en la Comunidad de Madrid.
- Decreto 183/2003, de 24 de junio, de la Junta de Andalucía por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos.
- Decreto 125/2005, de 24 de mayo, por el que se aprueban medidas para la mejora de la tramitación administrativa y simplificación documental asociada a los procedimientos de la Junta de Extremadura.
- Decreto 232/2007, de 18 de diciembre, que regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos administrativos del País Vasco.
- Decreto 255/2008, de 23 de octubre, que simplifica la documentación para la tramitación de los procedimientos administrativos y fomenta la utilización de medios electrónicos en Galicia.
- Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de Medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica de Cataluña.
- Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y simplificación administrativa.
- Resolución de 9 de marzo de 1993 del Principado de Asturias, sobre Elaboración y Control de disposiciones de carácter general.



- Resolución de 26 de septiembre de 2008 de la Comunidad de Canarias, que dispone la publicación del acuerdo por el que se aprueban las medidas de choque para la simplificación y reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación.
- Resolución de 26 de mayo de 2009, que aprueba determinados documentos correspondientes a la estrategia de simplificación y normalización de procedimientos dentro del Proyecto de Administración electrónica de la Junta de Extremadura.
- Orden de 30 de octubre de 2008 de la Consejería de Salud y Bienestar Social de la Comunidad de Castilla la Mancha, que modifica la Orden de 2 de enero de 2008, que regula la composición y el funcionamiento de la Comisión de simplificación y actualización de procedimientos prevista en la Ley 8/2006, de 20 de diciembre.
- Orden de 29 de junio de 2009 de la Región de Murcia, que selecciona determinados procedimientos que deberán ser objeto de simplificación con carácter prioritario.
- Orden de 22 de febrero de 2010, por la que se aprueba el Manual de Simplificación Administrativa y Agilización de Trámites de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Acuerdo de 29 de abril de 2009 para impulsar la simplificación y la reducción de cargas administrativas en la Administración de la Comunidad Autónoma de Illes Balears.

f) Otros antecedentes:

- Proyecto de Ley de Economía Sostenible, aprobado en Consejo de Ministros de 12 de marzo de 2010, particularmente en su Título I sobre *“Mejora del entorno económico”* su Capítulo I relativo a *“Mejora de la calidad de la regulación”* y en su Título II sobre *“Competitividad”*, que contiene un Capítulo I relativo a *“Simplificación administrativa”*.

- Informe Previo del CES IP 12/09 sobre el Anteproyecto de Ley de Derechos de los ciudadanos con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.
- Informe Previo del CES IP 2/09 sobre Proyecto de Decreto de Medidas relativas a la simplificación documental de los procedimientos administrativos.
- Se ha consultado sobre el Proyecto de Decreto a todos los centros directivos de la Consejería de Administración Autonómica, dándose posterior traslado a las Secretarías Generales de las Consejerías, a efectos de audiencia, y se ha recabado Informe de los siguientes órganos: Servicios Jurídicos, Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, remitiéndose para su posterior Informe al Consejo Económico y Social, y, en su día, al Consejo Consultivo.

II.-Estructura y contenido del Anteproyecto

El Proyecto de Decreto consta de *un preámbulo, siete artículos, dos Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.*

La parte dispositiva de la norma informada va precedida de un **Preámbulo** en el que, además de fundamentar el Decreto en las normas habilitantes, se ofrece una síntesis de su contenido regulador, referido básicamente a la simplificación y racionalización de los procedimientos y a la calidad en la elaboración normativa.

El Proyecto de Decreto, en su articulado regula los siguientes aspectos:



Artículo 1 (*Objeto y finalidad*). Desarrolla las previsiones de los *artículos 41 y 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 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*, al objeto de adoptar medidas de mejor regulación en materia de calidad normativa, evaluación del impacto normativo y simplificación procedimental.

Acorde con las técnicas de la “mejor regulación” persigue una mayor eficiencia de los servicios a través de tres aspectos:

- Adopción de actuaciones en materia de calidad normativa.
- Evaluación del impacto normativo.
- Simplificación y racionalización de los procedimientos.

En este mismo artículo se contempla la inclusión, como documento único, en la memoria de todos los estudios e informes a que se refiere la evaluación de impacto normativo.

Artículo 2 (*Principios inspiradores de la calidad normativa*). Establece los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, como inspiradores de los anteproyectos de Ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general, con carácter vinculante para todos los centros directivos.

Artículo 3 (*Evaluación del impacto normativo*). Regula una evaluación de impacto normativo única, comprensiva de otras evaluaciones que puede contemplar la legislación sectorial.

Esta evaluación se incluirá en la memoria formando parte del expediente de tramitación de la norma. La evaluación de impacto normativo se aplica en unos casos



preceptivamente y en otros de forma potestativa, en función del rango y trascendencia económica y social de las normas. También recoge la posibilidad de informar sobre el impacto normativo de normas vigentes.

Artículo 4 (*Funciones en materia de calidad normativa*). Se atribuyen las funciones a la Dirección General competente en materia de calidad de los servicios.

Artículo 5 (*Aprobación de las Disposiciones Generales que regulen nuevos procedimientos*). Se refiere a las disposiciones generales que regulen procedimientos administrativos, diferenciando el Proyecto entre los procedimientos nuevos a los que se refiere el artículo 5, para los que exige un código de identificación y descripción de los datos y aquellos procedimientos ya existentes, en los que se modifiquen preceptos, supuesto al que se refiere el siguiente artículo.

Artículo 6 (*Aprobación de las Disposiciones Generales que modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos ya existentes o que aprueben aplicaciones de administración electrónica*). Este artículo, en el caso de modificaciones de procedimientos ya existentes, obliga a un estudio sobre el análisis y diagnóstico a efectos de su posible rediseño, que formará parte de la memoria. Si requiere nuevos trámites o la aportación de nuevos documentos, deberán justificarse los efectos que produzcan estas modificaciones.

Artículo 7 (*Guías metodológicas de aplicación*). Se prevé la creación de unas guías como apoyo orientador de la técnica normativa en materia de elaboración y revisión de normas y de simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos.



Disposiciones Adicionales, la primera de ellas, se refiere a la compulsión de documentos en relación con el *Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de Medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos y a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio* y prevé la compulsión de documentos de obligada aportación que no se encuentren en poder de la Administración actuante, incluyendo la documentación ajena que vaya a aportarse a procedimientos tramitados en otra Administración distinta a la de Castilla y León.

La segunda de estas Disposiciones Adicionales, contempla la elaboración de una memoria sobre la situación del ordenamiento jurídico autonómico, como punto de partida para conocer las medidas a tomar con el fin de lograr una racionalización normativa.

Disposición Transitoria, esta Disposición abre la posibilidad de que, con carácter voluntario, se aplique la evaluación del impacto normativo a los procedimientos de elaboración de disposiciones generales anteriores al 1 de septiembre de 2010.

Disposición Derogatoria, deroga expresamente el *artículo 25, apartado 2º del Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León*.

III.-Observaciones Generales

Primera.- El Proyecto de Decreto se inscribe en el ámbito del derecho a una “buena administración” reconocido en el *artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León* como un auténtico derecho de los castellanos y leoneses.

Con iniciativas como la norma sobre la que se informa, la Administración de la Comunidad de Castilla y León avanza en el compromiso de buscar una actuación más próxima a los ciudadanos, dando un paso más, de forma que éstos vean en ella un gestor atento a servir con objetividad los intereses generales. De tal modo que la norma que se informa trasciende la mera naturaleza de norma para la mejora técnica, pues supone un acercamiento de la regulación a las necesidades de los ciudadanos, un verdadero cambio de orientación en la tarea reguladora.

El CES confía en que este nuevo enfoque de las relaciones de la Administración con los administrados redundará en un acercamiento de sus regulaciones a las necesidades sociales, y se ha de traducir en mayor eficacia, puesto que se cuenta con la participación de aquellos que son sus destinatarios finales y los obligados a su cumplimiento, siempre en los términos de la *Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*.

La participación ciudadana adquiere una relevancia especial para los administrados que pasan a ser considerados como portadores de intereses sociales y partícipes en la actividad de la Administración y también para el desarrollo sostenible de la actividad reguladora y de su calidad, al aproximar las normas a la base social, reforzar la legitimidad del sistema y mejorar su eficacia.

Segunda.- Para el CES la necesidad y oportunidad de la norma está claramente justificada por el hecho de que, en determinados ámbitos, se viene produciendo un exceso de normas, como consecuencia en parte, de la recepción de normas europeas y de la actividad legislativa estatal y autonómica.



La situación que se describe en el párrafo anterior, ha creado un panorama regulador complejo, en el que unas normas interseccionan con otras, y en el que puede resultar difícil su consulta y la aplicación de la regulación, para los operadores jurídicos.

No pocas veces las normas obligan a interpretaciones inseguras que pueden producir un resultado diferente al que es propio del Derecho, que es aportar seguridad a las relaciones sociales.

El CES cree que resulta adecuado contribuir a poner orden en aspectos del proceso de elaboración de las normas y en el ordenamiento jurídico autonómico vigente.

Tercera.- El CES entiende que la calidad de las normas, entendida en sus aspectos de fondo o sustantivo y de forma, debe ser una constante preocupación de los encargados de su elaboración, pues de su buen hacer depende, en buena parte, el éxito de su aplicación.

La proximidad de la norma al supuesto social a regular, concretando su alcance con criterios realistas y ponderados, haciendo de la justicia y la necesidad su razón de ser, evitará normas poco útiles, obsoletas o reiterativas y predispondrá a su cumplimiento.

El CES cree que la redacción y lenguaje de las normas no es una cuestión menor, pues no se puede cumplir lo que no se entiende. El lenguaje deficiente crea incertidumbres, dudas, que obligan a interpretaciones dificultosas por vías jurisprudenciales y no siempre coincidentes.

La calidad de las normas permite un derecho más perdurable. En la actualidad, frente a las leyes centenarias del siglo pasado, con demasiada frecuencia se observa como la producción normativa reciente es efímera y al poco tiempo de su

promulgación las leyes conocen constantes modificaciones, que producen una sensación de inestabilidad en las regulaciones.

Cuarta.- El Proyecto de Decreto responde a una aspiración largamente perseguida, que arranca de la OCDE y de la Unión Europea, y se pone de manifiesto en el *Libro Blanco de la Comisión sobre Gobernanza Europea* y del *Informe Mandelkern* presentado en el Consejo Europeo de Laeken, ambos documentos de 2001, y que un año más tarde se plasmó en el Plan de Acción de la Unión Europea “*Simplificar y mejorar el Marco Regulador*”.

De ese ámbito supranacional se traslada al nacional la preocupación por la implantación del sistema de una “*buena Administración*”, con una mayor participación de la sociedad civil, simplificación administrativa y mejora de la calidad de la elaboración normativa, de forma que contribuya a impulsar la cultura de la consulta y del diálogo en una Administración participada.

Esta iniciativa pretende suprimir costes administrativos innecesarios a sus destinatarios, citando a las empresas, cuando a criterio del CES debería referirse a los ciudadanos en general y a las empresas en particular.

La reducción de estas cargas, va permitir a los obligados a su cumplimiento rescatar ese esfuerzo de tiempo y medios para dedicarlo a mejorar su competitividad. El Proyecto de Decreto se convierte en instrumento que facilita la continuidad en ese camino de mejora en la elaboración normativa acercándolo al ámbito autonómico.

IV.-Observaciones Particulares

Primera.-*(Rúbrica de la norma)*. Sin desconocer que la expresión “*mejor regulación*” es la traducción del inglés “*better regulation*”, el CES plantea la conveniencia de utilizar una denominación de la norma más acorde con la terminología española y clarificadora de todo su contenido.

Segunda.- *artículo 1 (Objeto y finalidad)*. El Proyecto de Decreto diferencia claramente entre el objeto y su finalidad, centrando el primero en la tarea de mejora de la elaboración normativa y simplificación procedimental. Su finalidad la sitúa en el ámbito de la “buena administración” concibiendo la actividad normativa administrativa como un servicio a los ciudadanos, al que incorpora los derechos anejos a esa buena gestión (participación ciudadana, sencillez y claridad de los procedimientos).

El Proyecto de Decreto nace con una expresa intención de implementar las políticas públicas, como instrumento útil a ese fin.

Tercera.- Siguiendo con este *artículo 1* del Proyecto de Decreto, el mismo prescribe en su párrafo segundo que “*Los estudios e informes que se contemplan en los artículos a que se refiere el apartado anterior (en relación a los artículos 41 y 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 al artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León) se incluirán en un único documento denominado Memoria y que deberá redactar el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de éste*”.



Ha de decirse que los citados *artículos 41 y 42* de la *Ley 2/2010* contienen principios y medidas relativas a la simplificación administrativa así como a la calidad normativa y evaluación del impacto normativo, pero no se refieren de forma expresa a estudios e informes en relación a la iniciativa legislativa de órganos o centros directivos.

Por lo expuesto, este Consejo propone la siguiente redacción del *apartado 2º* del *artículo 1* “*La Memoria que de acuerdo al artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León debe acompañar a cualquier Proyecto de Ley o Proyecto de disposición de carácter general, contendrá cuantos estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010*”.

Por otra parte, esta exigencia de estudios e informes (y el contenido de estos) deben conectarse con lo que el propio proyecto establece en su artículo 3 sobre la Evaluación del impacto normativo, según lo que se expone en las *Observaciones Particulares Sexta y Séptima* de este mismo *Informe Previo*.

Cuarta.- También en relación al *artículo 1* del Proyecto, el *apartado 3º* recoge dentro de la finalidad del Decreto “*dar una participación más activa en el proceso de elaboración de las normas a sus destinatarios*”.

Sin perjuicio de que esta Institución comparta esta finalidad, parece procedente recordar que la participación de destinatarios de las normas en el proceso de elaboración de las mismas ha de entenderse en el sentido que la Directiva de Servicios y la denominada Ley Paraguas establecen, por lo que conviene traer a colación lo que este Consejo ha manifestado en este sentido recientemente (*Recomendaciones sexta del IP 10/10 sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento regulador del derecho de admisión de las personas en los*



establecimientos e instalaciones de espectáculos públicos y actividades recreativas en la Comunidad de Castilla y León y séptima del IP 11/10 sobre el proyecto de Decreto por el que se regula el régimen económico de los derechos de alta y de otros servicios relacionados con el suministro de gas a percibir por las empresas distribuidoras de gases combustibles por canalización): “En este sentido, el CES considera que a la luz de lo que dispone el artículo 10.f) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, (toda ella de carácter básico), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, y del apartado 6.2.6 del Manual sobre la Transposición de la Directiva de Servicios, elaborado por la Comisión Europea, los trámites de audiencia deberán procurar que de ninguna forma se produzca una intervención directa o indirecta de competidores”.

Quinta.- artículo 2 (principios inspiradores de la calidad normativa). Este artículo reproduce los principios que aparecen en el artículo 42 de la Ley 2/2010, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

El CES cree que la remisión a los principios recogidos en el precepto citado a efectos de mejorar la calidad normativa, debiera extenderse también a la definición de los mismos, añadiendo “en los términos en que estos principios aparecen definidos en la citada Ley”.

Además de los principios que se enuncian en el artículo 2 del Proyecto de Decreto, a juicio del CES también deberían figurar, al menos, los principios de eficiencia, de simplicidad y de participación ciudadana (entendida en los términos expuestos en la Observación Particular cuarta de este mismo Informe Previo), de acuerdo a los términos de la Ley pues si bien aparecen recogidos en el artículo 5 de la Ley 2/2010 como principios de actuación de la Administración Autonómica, guardan



una clara relación con el fin de la norma y deben estar presentes en la tarea de mejor elaboración normativa.

Sexta.- artículo 3 (evaluación del impacto normativo). La tarea de la evaluación del impacto de la norma guarda relación con la mejora constante de los servicios, pues sin ese control no puede medirse la eficacia de la misma. La evaluación es un medio valioso para conocer el alcance de las normas y su verdadera eficacia.

En el *Preámbulo* de la norma se transcriben los costes anuales estimados por la OCDE en 2001 para empresas de menos de quinientos trabajadores que ascendían al 5,6% del PIB en el caso de España. Poco después, la Comisión Europea estimaba estos costes administrativos en España en el 4,6% del PIB. También en el *Preámbulo* de la norma se recuerdan las cuantificaciones realizadas por algunos organismos internacionales del coste administrativo que supone el cumplimiento de las obligaciones derivadas de algunas regulaciones.

Atendiendo siempre al fin último de la norma, han de valorarse las ventajas y desventajas de ésta, posibles alternativas, efectos de su aplicación y la evaluación que regula ese artículo como instrumento de esta garantía de eficacia y calidad.

El artículo 3 establece el ámbito de aplicación del trámite de la evaluación de impacto, que formalmente se incluirá en la memoria que debe acompañar a los expedientes de tramitación de las normas, abriendo la posibilidad el Proyecto de Decreto de que también pueda elaborarse este informe de evaluación sobre normas vigentes.

El Proyecto de Decreto establece dos ámbitos de aplicación de la evaluación de impacto normativo diferenciados, uno con carácter preceptivo y otro potestativo. En



el primer caso, es el rango legal de la norma o la trascendencia económica o social de los proyectos de disposiciones administrativas lo que condiciona la evaluación con carácter preceptivo; en el segundo supuesto, se confía al centro directivo correspondiente la decisión de someter a evaluación las normas, en su fase de Anteproyecto o Proyecto, que no requieren preceptivamente el trámite.

En el *apartado 2* del propio *artículo 3* se hace una mención al contenido del informe de evaluación que, a juicio del CES, debería completarse al objeto de exigir estándares o criterios preestablecidos a tener en cuenta a la hora de justificar cada uno de los contenidos que en este punto se contemplan, para garantizar un nivel de exigencia y evitar que el trámite pueda sustanciarse con un mera declaración de intenciones de quien realiza la evaluación.

Séptima.- Ahora bien, sin perjuicio de que este Consejo comparta la finalidad y pertinencia de la evaluación del impacto normativo, considera esta Institución que en el propio *artículo 3* debería precisarse algo más el contenido de dicha evaluación con el objeto de diferenciar claramente esta evaluación del impacto normativo del “*estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse* (el Proyecto de Ley o Proyecto de disposición de carácter general) *con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias*” a que ya se refiere el *artículo 75.3 a) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, como uno de los contenidos actualmente exigidos en la Memoria, evitándose así cualquier confusión o posible duplicidad en la regulación de la documentación que ha de elaborarse paralelamente a los proyectos de normas por los centros directivos competentes.

Octava.- *artículo 4 (funciones en materia de calidad normativa)*. Establece atribución competencial en materia de calidad normativa a la Dirección General competente en materia de calidad de los servicios, de la que emanarán las directrices, protocolos y recomendaciones para la mejora de la calidad normativa. Con ello, se da



cumplimiento al principio de responsabilidad al que se refiere, en su *artículo 5, la Ley 2/2010, de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Castilla y León y de Gestión Pública*. Esta nueva ampliación de funciones, puede requerir una acomodación interna de la Dirección General que las asume, por la especialización que supone, así como el dotarse de mecanismos de coordinación que faciliten el traslado y seguimiento de las directrices, protocolos y recomendaciones a los servicios de normativa de las diferentes Consejerías.

Novena.- artículo 5 (aprobación de las disposiciones generales que regulen nuevos procedimientos) y artículo 6 (aprobación de las disposiciones generales que modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos ya existentes o que aprueben aplicaciones de administración electrónica). En estos artículos, el Proyecto de Decreto se ocupa de la simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos, diferenciando entre procedimientos nuevos y procedimientos ya existentes, exigiendo para los procedimientos nuevos la incorporación de una justificación de su existencia, factores que se hayan tenido en cuenta para fijar el plazo de duración, previsión del impacto organizativo y código de identificación y para los procedimientos ya existentes, siempre que se modifiquen los mismos, un estudio de análisis y diagnóstico a efectos de su rediseño.

Se trata de simplificar en lo posible los procedimientos y de justificar los mismos evitando trámites innecesarios, así como de procurar el acceso electrónico de los ciudadanos en modelos y solicitudes, conforme a la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*.

Décima.- Ahora bien, señala el propio *artículo 5* del Proyecto en su *apartado 2º* que “*Asimismo, se justificará la necesidad de su existencia* (ha de entenderse que en relación a un nuevo procedimiento administrativo que pretenda regularse en un nuevo Proyecto de disposición administrativa de carácter general), *factores tenidos en cuenta*



para fijar el plazo de duración de los procedimientos y la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para la óptima gestión del mismo”.

Esta Institución comparte la finalidad que se encuentra en el fondo del precepto transcrito en el sentido de que se debe regular un procedimiento administrativo sólo cuando resulte estrictamente necesario y de la manera menos gravosa posible, pero entiende que todas las exigencias del precepto transcrito deben de tener lugar en la documentación preparatoria de la norma, pero no en la norma misma, puesto que esto último supondría ir más allá de las exigencias sobre simplificación administrativa que la denominada *Ley Paraguas (Ley 17/2009)* introduce, en cuanto que lo que esta norma exige es justificar en base al denominado “*test de proporcionalidad*” o “*triple test*” (*artículo 5 de la Ley 17/2009*) la existencia de un régimen de autorización, pero no la justificación de la existencia de un procedimiento administrativo como tal.

Undécima.- artículo 7 (guías metodológicas de aplicación). El artículo recoge el compromiso de la Consejería competente en la materia de aprobar unas Guías con criterios de actuación que orienten sobre la elaboración y revisión de las disposiciones normativas y sobre la simplificación y racionalización de los procedimientos.

Es conveniente que estas Guías estén coordinadas, en lo que a los criterios se refiere, con las diferentes Administraciones Públicas, dentro y fuera de la Comunidad, para conseguir una orientación lo más homogénea posible en todos los territorios y niveles de administración.

A criterio del CES, estas Guías deberán ser concisas y lo suficientemente flexibles como para permitir una continua acomodación de las mismas a las directrices, criterios y buenas prácticas que la labor del Consejo de Estado y del Consejo Consultivo de Castilla y León vayan aportando.



Duodécima.- Sin embargo, hay que tener en cuenta que en su *Preámbulo*, el Proyecto parece venir a concretar mucho más en relación a estas guías metodológicas puesto que dispone que “*Con el objeto de fijar la metodología para la debida justificación de los principios antes aludidos, y en lo relativo a la evaluación de impacto normativo, se aprobará al efecto la Guía de Calidad Normativa, por orden de la Consejería competente en materia de calidad de los servicios. La finalidad de dicha Guía es dotar de una herramienta eficaz y a la vez homogeneizadora del proceso de creación o revisión de la regulación a los órganos y unidades administrativas que participan en el proceso de elaboración de disposiciones normativas*” y que “*Con carácter orientador para los servicios gestores, la Consejería competente en la materia aprobará una Guía de simplificación y racionalización de los procedimientos, con el fin de que ésta sirva de apoyo a su labor*”.

Se plantea así la razonable duda de si dentro de las denominadas guías metodológicas de aplicación del *artículo 7* del Proyecto se incluirían las denominadas guías de calidad normativa y guías de simplificación y racionalización de los procedimientos a que se refiere el preámbulo del propio Proyecto o por el contrario, nos encontramos ante herramientas jurídicas distintas.

A juicio de este Consejo, estas cuestiones deberán ser aclaradas en el propio texto del Proyecto al objeto de garantizar la seguridad jurídica y la propia aplicación de la norma en este punto.

Decimotercera.- (*Disposición Adicional Primera*). Esta Disposición establece una regulación de la compulsa de documentos en el marco regulador de la *Directiva Europea 2006/123/CE* relativa a servicios en el mercado interior, la *Ley 17/2009 de 23 de noviembre sobre libre acceso a las actividades de servicios* y su ejecución, que incorpora la anterior Directiva Europea al Ordenamiento Jurídico Español y el *Decreto 23/2009 de 26 de marzo de Medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos*.



Al objeto de no exigir la presentación de originales, ni copias compulsadas de la documentación que no resulte necesaria para la resolución del procedimiento o que esté ya en poder de la Administración actuante, y para los casos en que la compulsas aparezca prevista por la normativa comunitaria o justificada por razones de orden público, la Comunidad Autónoma compulsará la documentación pública o privada.

No obstante, el texto del Proyecto establece en este punto que *“Además se compulsará la documentación ajena tanto pública como privada, cuya aportación esté prevista como obligatoria por la correspondiente norma, en el momento en que vayan a incorporarse a procedimientos que se inicien o tramiten en una Administración Pública distinta a la Administración Autonómica”*, lo que crea ciertas dudas de interpretación y, a criterio del CES, debería aclararse que la compulsas se refiere a aquella documentación que, siendo dirigida a órganos de otras Administraciones, se presente en los registros dependientes de la Administración de esta Comunidad, en los términos del *artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*.

Decimocuarta.- (*Disposición Adicional Segunda*). Como medida de racionalización normativa y, en su caso, preparatoria de una posible codificación o compilación normativa, se establece en la Disposición Adicional la presentación por la Consejería de Administración Autonómica de la Junta de Castilla y León de una Memoria sobre la situación del Ordenamiento Jurídico Autonómico, en el plazo de un año.

Sin embargo, considera esta Institución que la *compilación*, y sobre todo la *codificación* de normas difícilmente puede tener lugar en el ámbito del Derecho autonómico, por lo que parecería más razonable la utilización de términos como *simplificación, racionalización, coordinación de normas*, etcétera.



Decimoquinta.- (*Disposición Transitoria*). La Disposición establece, con carácter potestativo, para los procedimientos de elaboración de disposiciones generales anteriores al 1 de septiembre de 2010, la incorporación del Informe de Evaluación de Impacto Normativo.

En cambio, en el *Manual de Calidad Normativa, de 2009*, de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios de la Consejería de Administración Autonómica, aparece que hasta el uno de enero de 2010 el Informe de Impacto Regulatorio será voluntario, existiendo pues una clara discordancia en las fechas, que el CES entiende debería solucionarse.

En todo caso, el CES entiende necesaria una coherencia entre lo señalado en esta *Disposición Transitoria* y la entrada en vigor de la norma, prevista en la *Disposición Final*, de forma que, o bien el carácter voluntario del Informe de Evaluación de Impacto Normativo se establezca únicamente para los procedimientos anteriores a la entrada en vigor, o bien se fije un plazo de voluntariedad transitorio a partir de dicha entrada en vigor.

V.-Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El CES valora positivamente una norma que se ocupa de simplificar y racionalizar el entorno normativo de nuestra Comunidad Autónoma, con la finalidad de alcanzar una prestación de servicios más eficiente.

Resulta innegable la necesidad de mejorar el proceso de elaboración de las normas para elevar su calidad técnica, simplificando y racionalizando los distintos procedimientos, pero la cuestión trasciende el ámbito de la mera técnica jurídica y



afecta a la función que han de cumplir las normas. Al tiempo que ha de preservarse el margen de decisión política para organizar las relaciones sociales como instrumento de la acción del Estado, debe procurarse que las normas respondan a una necesidad, sean oportunas y comprendidas socialmente.

La incidencia que la regulación tiene en los derechos y libertades de los ciudadanos requiere un proceso de reflexión en su elaboración, de forma que las normas no sean fruto de la arbitrariedad, sino de la razón, para asegurar una regulación adecuada a la finalidad que pretende, siempre proporcionada, facilitando las relaciones con los interesados.

Segunda.- Aunque las políticas de mejora de la calidad normativa han tenido eco tardíamente en España, su aplicación en nuestro país resulta muy necesaria pues el mapa político territorial, tras la descentralización competencial en Comunidades Autónomas y la integración de España en la UE, ha traído como resultado una enorme complejidad normativa.

El CES entiende que sería interesante incorporar mecanismos de coordinación en una iniciativa como la que supone este Proyecto de Decreto, para homogeneizar los criterios que se apliquen por las diferentes Comunidades Autónomas.

No solo es necesario que se trate de armonizar los diferentes marcos reguladores sobre esta materia en el conjunto de las Comunidades Autónomas para evitar distorsiones en los mercados, sino también que la ambición en la reducción de cargas administrativas se fije en porcentajes parecidos en todos los territorios.

Tercera.- El CES cree conveniente aprovechar la oportunidad que representa el Proyecto de Decreto para iniciar una tarea de racionalización y ordenación del



ordenamiento jurídico autonómico, reduciendo en lo posible el mismo, pues la proliferación de normas sobre los mas variados temas sobre los que, en muchos casos, recaen competencias en diferentes niveles de la Administración, ha producido un ordenamiento jurídico en ocasiones excesivamente complejo.

Por una razón de seguridad jurídica, es necesaria una tarea de sistematización del ordenamiento jurídico vigente, que ya en la *Disposición Adicional Segunda* del Proyecto de Decreto se menciona.

La reducción de la normativa puede reducir cargas administrativas además de reforzar la seguridad jurídica.

Cuarta.- La utilización de las nuevas tecnologías abre un elenco de posibilidades técnicas a las que se vienen refiriendo recientes Leyes (*Ley 11/2007 de junio de Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la Ley 30/2007 de octubre, sobre Contratos del Sector Público, la Ley 56/2007 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, entre otras*) que apuestan por una simplificación en la documentación a presentar en la solicitud, en la tramitación y en la consulta.

La implantación de estos sistemas informáticos y electrónicos dan aplicación al principio de modernización administrativa y hacen posible el ejercicio más fácil y rápido de muchos de los derechos reconocidos a los ciudadanos en la *Ley 2/2010, de 11 de marzo, en sus relaciones con la Administración de la Comunidad y en la Gestión Pública*.

El propio Título II de esta Ley, dedica su Capítulo II a la "*Administración electrónica*" reconociéndola como derecho de los ciudadanos.

El CES anima a la Administración de la Comunidad a continuar avanzando en la aplicación del *Plan de Implantación de la Administración electrónica en Castilla y León (aprobado por Acuerdo 29/2009, de 12 de marzo, de la Junta de Castilla y León)*.

Quinta.- Dado que las regulaciones no pretenden tener una vigencia indefinida, sino alcanzar fines concretos o atender a situaciones particulares, una vez cumplidos estos objetivos, las normas pueden agotarse en su redacción original.

El CES cree que, cuando la norma se preste a ello, deberían incorporarse “*cláusulas de reexamen*”, de forma que desde la propia norma aparezca prevista una fórmula de revisión de la misma, o, en su caso, de previsión de vigencia, con lo que podría evitarse la pervivencia de normas inoperativas.

Otra cuestión de importancia para este fin y que debería ser tomada en cuenta en el desarrollo y aplicación futuros del Decreto, es la correcta utilización de las Disposiciones Derogatorias, de modo que se renuncie a la utilización de las cláusulas generales derogatorias que trasladan al intérprete la concreción del verdadero alcance de la derogación y se opte por el camino más difícil, pero más respetuoso con el principio de seguridad jurídica, que consiste en la elaboración de tablas de vigencia en las que expresamente se indican las normas afectadas por la nueva regulación, expresando cuáles se derogan y cuáles permanecen vigentes.

Sexta.- El CES entiende que existe una correlación, entre los programas de “*better regulation*” y la *Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, pues la Directiva obliga a remover obstáculos, a revisar legislación, a simplificar procedimientos, etc.; si bien en una evaluación “*ex post*”.

El CES considera que debería estudiarse insertar los resultados generados a raíz de la evaluación de la Directiva en las directrices de mejor regulación, asumiendo

los criterios que sean trasladables para evitar crear contradicciones o procedimientos redundantes.

Séptima.- A criterio del CES, la estructura empresarial de Castilla y León requiere un análisis del impacto de la nueva normativa muy centrado en las PYMEs, porque es evidente que los recursos que este tipo de empresas, (la inmensa mayoría de las de la Comunidad) han de dedicar a cumplimentar las obligaciones administrativas, tiene un impacto muy diferente que en las medianas y grandes empresas. Por ello, el informe de evaluación del impacto regulatorio ha de utilizar, en la medida de lo posible, “listados de control y comprobación” que tengan en cuenta los particulares condicionamientos de estas empresas.

No puede olvidarse que un marco regulatorio de calidad, beneficia a la economía, al permitir un mayor margen de recursos que redundarán en una mejora general de la competitividad.

Octava.- El Proyecto de Decreto no cita, entre los contenidos propios de la evaluación del impacto de la norma, la necesaria constatación de que la misma cuenta con el análisis del impacto por razón de género, que permita conocer los posibles efectos que la norma va a producir sobre hombres y mujeres, al objeto de garantizar que todas las políticas públicas contribuyan al objetivo de la igualdad y la cohesión social.

Es cierto que el Proyecto de Decreto que se informa quiere dar al informe de evaluación de impacto carácter único y comprensivo de todos los informes de evaluación de la legislación sectorial, pero entiende el CES que en el caso del impacto de género no se trata de una legislación sectorial, sino transversal que ha de impregnar toda norma con trascendencia social.



Novena.- El CES entiende que además de contar con instrumentos como la *evaluación del impacto* o las *guías técnicas de elaboración normativa*, es imprescindible una tarea de formación específica y actualizada de los funcionarios destinados en los departamentos de normativa jurídica, para garantizar la incorporación a las normas de todos los elementos de calidad a los que se refiere el Proyecto de Decreto.

Décima.- El CES, en relación a la *Disposición Adicional Primera* del Proyecto de Decreto que trata de la compulsión de documentos, cree que la aspiración final debe ser la supresión total de este requisito y, en tanto no sea exigible por la normativa, valora positivamente la introducción expresa en el ordenamiento jurídico de nuestra Comunidad de esta solución en la Disposición Adicional que se analiza, por suponer un paso importante en ahorro de tiempo y de gasto, ya que el Proyecto de Decreto regula la compulsión sólo para aquellos casos en que legalmente sea exigible.

No obstante, considera este Consejo que el razonable objeto de la supresión de las compulsiones depende en buena medida de lo que con carácter general para el procedimiento administrativo común se pueda realizar desde el ámbito de la Administración estatal, puesto que en nuestro ámbito autonómico dicha supresión sólo podría tener lugar para procedimientos administrativos de competencia de la Comunidad. En este sentido, el CES considera conveniente que se incida en la necesaria coordinación en esta materia con las demás Administraciones, instando a la estatal para que, a través de los correspondientes mecanismos de participación interadministrativos, implemente las medidas necesarias para alcanzar este objetivo.

Undécima.- En relación al trámite de la compulsión al que se refiere la Conclusión y Recomendación anterior, el CES comparte el *Acuerdo sobre simplificación administrativa para la simplificación y reducción de trámites administrativos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, alcanzado en el marco del Diálogo Social en mayo de 2010, que recoge como una de las



actuaciones relacionadas con la reducción de costes administrativos, la de “realizar en un plazo de seis meses, un estudio relativo a la situación de las copias cotejadas o compulsadas en la Administración Autonómica, que contemple la situación actual y una propuesta de medidas que faciliten, en general, su presentación, y con el fin de reducir la exigencia de presentar copias compulsadas de la documentación a incluir en los procedimientos administrativos, en tanto se generalice la adaptación de éstos a las exigencias normativas. La citada propuesta contendrá, entre otras, las medidas necesarias para conseguir la compulsión razonable de documentos de presentación física, de modo que, al menos, en los procedimientos que afecten a más de una provincia, los ciudadanos y las empresas puedan obtener de los órganos periféricos copias compulsadas de los documentos que hayan de incorporarse a cualquier procedimiento administrativo ante la Administración Autonómica, aunque el procedimiento principal no se esté tramitando en ellos.”

Valladolid, 20 de mayo de 2010

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández