



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de julio de 2010, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto de medidas relativas a la mejora de la regulación en Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 7 de julio de 2010, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto de medidas relativas a la mejora de la regulación en Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de julio de 2010 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 792/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta tiene por objeto desarrollar las previsiones contenidas en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, que aprueba las "normas reguladoras de los Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública" (en adelante Ley de Derechos de los Ciudadanos



con la Administración de Castilla y León y de Gestión Pública). Además de ello, completa las previsiones de los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, al introducir medidas de mejora en el procedimiento de elaboración normativa de la Administración Autonómica. Se adoptan, por otra parte, medidas concretas en materia de calidad normativa, evaluación de su impacto, y simplificación y racionalización de los procedimientos.

Debe tenerse presente en este ámbito la efectividad del "derecho a una buena Administración" consagrado en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, inspirador de la presente norma, así como el principio rector recogido en el artículo 16.1 de dicho Estatuto, según el cual los poderes públicos deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar "la prestación de unos servicios públicos de calidad".

El proyecto consta de un preámbulo, siete artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una final.

El articulado tiene el siguiente contenido:

Artículo 1.- Objeto y finalidad.

Artículo 2.- Principios inspiradores de la calidad normativa.

Artículo 3.- Evaluación del impacto normativo.

Artículo 4.- Evaluación del impacto administrativo de las disposiciones generales que regulen nuevos procedimientos.

Artículo 5.- Evaluación del impacto administrativo de las disposiciones generales que modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos ya existentes o que aprueben aplicaciones de administración electrónica.

Artículo 6.- Guías metodológicas de aplicación.



Artículo 7.- Funciones en materia de calidad normativa y simplificación y racionalización de procedimientos.

Disposiciones adicionales:

Primera.- Compulsa de documentación.

Segunda.- Simplificación, racionalización y coordinación normativa.

Disposición transitoria única.- Aplicación de la evaluación de los impactos normativo y administrativo.

Disposición derogatoria única.- Derogación normativa.

Disposición final única.- Entrada en vigor.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Proyecto de decreto de medidas relativas a la mejora de la regulación en Castilla y León.

- Memoria del proyecto de decreto.

- Informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Administración Autonómica.

- Observaciones de las Consejerías de Cultura y Turismo, Medio Ambiente, Hacienda, Familia e Igualdad de Oportunidades, Fomento, Sanidad, y Economía y Empleo. Además de ello, Ade Inversiones y Servicios, y el Servicio Público de Empleo de Castilla y León han realizado alegaciones al texto.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de 20 de mayo de 2010.



- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Administración Autónoma, de fecha 21 de julio 2010.

- Informe previo sobre el proyecto de decreto aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social de Castilla y León el 20 de mayo de 2010.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

En relación con la preceptividad del dictamen, el artículo 4.1.d) citado prevé la consulta preceptiva al Consejo Consultivo cuando se trate de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

Como se ha señalado, el proyecto de decreto examinado se dicta con la finalidad de mejorar el procedimiento de elaboración normativa y la simplificación procedimental, dentro del ámbito del principio de "buena administración", consagrado en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en relación con el principio rector recogido en el artículo 16.1, según el cual los poderes públicos deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar "la prestación de unos servicios públicos de calidad".

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, prevé la necesidad de adoptar medidas tendentes a conseguir una racionalización regulatoria, a los efectos de mejorar la calidad normativa, por lo que contempla implementar de forma gradual un proceso de evaluación de impacto normativo en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales previsto en 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.

Por otro lado, el artículo 41 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, prevé que “La Administración establecerá medidas de simplificación de los procedimientos administrativos, con el fin de propiciar procesos de gestión pública más ágiles y racionales”.

Por ello, este proyecto contempla dos aspectos interrelacionados: la calidad normativa -con las medidas a que se refieren fundamentalmente los artículos 2 a 5- y la simplificación y racionalización de los procedimientos- que se regulan en el artículo 6 y disposiciones adicionales-.

La Unión Europea está fuertemente comprometida con la política de mejora de la normativa, “Better Regulation”, al considerarla como un elemento indispensable dentro de las medidas encaminadas a aumentar la competitividad y promover un crecimiento sostenible en el ámbito de la Unión.

En este ámbito, contribuciones como el Libro Blanco de la Comisión sobre gobernanza europea, y el Informe Mandelkern, de noviembre de 2001, pusieron las bases para el desarrollo del plan de mejora de la legislación europea.

En el año 2002, la Comisión Europea presentó al Consejo Europeo un Plan de Acción “Simplificar y Mejorar el Marco Regulator” en favor de una estrategia coordinada orientada a simplificar el marco normativo, de conformidad con el mandato otorgado por el Consejo Europeo de Lisboa y confirmado en Estocolmo, Laeken y Barcelona. Posteriormente, en el 2007, se aprobó el Programa de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas.

Por ello, como señala el preámbulo, en materia de calidad normativa, deben tomarse como base para la elaboración de la presente norma las conclusiones del “Informe Mandelkern” – “legislar mejor”.



Por lo que respecta a los principios de simplificación y racionalización de los procedimientos, la norma proyectada pretende extender de manera general la previsión contenida en el Decreto Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León, norma que realiza las modificaciones legislativas estatalmente exigidas para dar cumplimiento en la Comunidad a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Así la disposición adicional quinta del referido Decreto Ley prevé "su desarrollo reglamentario bajo los principios de simplificación y racionalización normativa y de los procedimientos administrativos".

Por lo tanto, a la vista de lo expuesto, se considera que el proyecto exige el previo dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal. El artículo 75.4 exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En particular cabe destacar respecto del proyecto de decreto lo siguiente:

- Se ha emitido el informe preceptivo por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, exigido por



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 Consejo Económico y Social de Castilla y León ha informado el proyecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

Contrastada la documentación remitida, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las actuaciones administrativas.

La aprobación del decreto compete a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio que atribuye a ésta la competencia de "aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León así como para el desarrollo de la legislación básica del Estado, cuando proceda, y ejercer, en general, la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté atribuida al Presidente o a los Consejeros."

3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León.

Como ya se ha expuesto, el proyecto de decreto tiene por objeto la adopción de medidas de para la mejora del procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

El proyecto normativo ha sido elaborado en virtud de la competencia que la Comunidad de Castilla y León ostenta para la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia (artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía); lo que debe entenderse con pleno respeto de la competencia exclusiva del Estado para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.18ª de la Constitución).



La normativa estatal básica está integrada, fundamentalmente, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

La Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, dispone en su artículo 59 que "La Administración de la Comunidad Autónoma ajustará su actuación a las reglas contenidas en esta Ley y en las normas básicas reguladoras del procedimiento administrativo común". Y el artículo 31 enumera, entre los principios de funcionamiento de la Administración, los de "simplicidad, claridad y proximidad, agilidad en los procedimientos administrativos y en las actividades materiales de gestión y con pleno respeto a sus derechos" (apartado 2), así como los de "eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, eficiencia en el uso de los recursos, responsabilidad por la gestión, racionalización de sus procedimientos y actuaciones, y economía de los medios" (apartado 4).

Para lograr la efectividad de tales principios, mediante Acuerdo 32/2008, de 17 de abril, la Junta de Castilla y León aprobó el Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León para los años 2008 a 2011, entre cuyos objetivos se encuentra la simplificación de procedimientos.

En materia de simplificación administrativa, debe citarse el Decreto 23/2009, de 26 marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos, desarrollado por la Orden ADM/941/2009, de 2 mayo.

Corresponde al titular de la Consejería de Administración Autónoma la preparación y presentación a la Junta de Castilla y León de los proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Consejería (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, en relación con el artículo 1 del Decreto 69/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Autónoma). En particular, compete a la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios la elaboración del proyecto de decreto (artículo 40.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, en relación con el artículo 6 del Decreto 69/2007, de 12 de julio).

En el ejercicio de dichas funciones, la Consejería de Administración Autónoma ha elaborado el proyecto de decreto sometido a dictamen.



En virtud de lo expuesto, puede afirmarse que la Comunidad de Castilla y León ostenta competencia suficiente para elaborar y aprobar el proyecto de decreto que se dictamina.

4ª.- Consideraciones generales.

El proyecto de decreto pretende el loable objetivo de mejorar la regulación normativa, a cuyo efecto se establecen una serie de medidas.

No obstante ha de indicarse que hubiera sido deseable que dichas mejoras se hubieran aplicado plenamente en el procedimiento de elaboración de la presente norma. Por ello, deben realizarse diversas observaciones generales:

- En cuanto al contenido del expediente administrativo hay que señalar que no se ha enviado completo. De la lectura de los documentos que lo componen puede evidenciarse que ha habido un trámite de audiencia formal, al menos con los sindicatos más representativos, con Cecale, así como a la mesa del Diálogo Social, trámite cuyo resultado se desconoce.

- La Memoria de la norma carece de referencia al resultado de las alegaciones realizadas, por lo que se ignoran las observaciones aceptadas y rechazadas y su fundamento.

- Se ha remitido al Consejo Consultivo de Castilla y León un único borrador, cuando de las alegaciones realizadas por las Consejerías se desprende que ha habido numerosos cambios durante la tramitación.

- La denominada "tabla de vigencias", apartado 8 de la Memoria, es demasiado escueta y poco precisa. A título de ejemplo:

- Omite la referencia a la modificación del artículo 3.2 del Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de Medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos.

- Se olvida que la norma deroga expresamente el artículo 25, apartado 2 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.



- No parece muy correcto que se derogue el artículo 25, apartado 2º del Decreto 2/2003, de 2 de enero. Debe tenerse presente que el artículo 25 regula de forma completa "la compulsión de copias de documentación", y que su eliminación deja incompleto el régimen jurídico previsto en esa norma, lo que provoca que haya de acudir a otras disposiciones. La seguridad jurídica hace necesario que únicamente se modifique -que no derogue- el Decreto 2/2003, de 2 de enero, para introducir las novedades previstas, -solución parecida se ha adoptado en relación con el artículo 3.2 del Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de Medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos-.

- No se pronuncia sobre si las competencias del artículo 7 suponen una modificación del artículo 6 del Decreto 69/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Autonómica.

- No se valora la compatibilidad y los efectos de la nueva regulación sobre el Capítulo III "Procedimiento de elaboración de las normas" (artículos 75 y 76) de la Ley 3/2001, de 3 julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, especialmente su encaje en el artículo 75. 3 a) precepto que regula el contenido de la Memoria.

5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Título del proyecto.-

Se pretende denominar a la futura disposición como "Decreto de medidas relativas a la mejor regulación".

Constan en el expediente remitido numerosas alegaciones relativas al título de la norma, observaciones que consideran que su denominación es defectuosa, o al menos equívoca, por no identificar correctamente su contenido.

El informe de la Asesoría Jurídica resume algunas de ellas, y, de forma crítica con la denominación adoptada, considera que el título de la disposición no permite identificar correctamente su contenido y distinguirla de otras normas.



Al parecer en las respuestas a las observaciones realizadas por los Servicios de normativa de las distintas Consejerías, -documentación no contenida en el expediente administrativo remitido al Consejo Consultivo- la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios justifica la expresión utilizada en que “mejor regulación” es una traducción de la expresión inglesa “better regulation”.

No obstante, la web de la Unión Europea relativa a la estrategia “better regulation” que presenta las medidas que se han adoptado en este campo por la Comisión Europea, las demás instituciones de la UE y los Estados miembros, traduce al español la expresión como “legislar mejor”, expresión no coincidente con la adoptada en el proyecto.

Este Consejo Consultivo entiende que, como ya han sugerido el Consejo Económico y Social, los Servicios Jurídicos, los Servicios de normativa de las Consejerías de Familia e Igualdad de Oportunidades, Hacienda, Fomento y Cultura y Turismo, así como Ade Inversiones y Servicios y el Servicio Público de Empleo, en los informes emitidos durante el trámite de audiencia en la elaboración de esta norma, el título debería ser sustituido por una expresión más comprensible de su objeto. Debe recordarse que el artículo 42.2 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, regula la “Calidad normativa y evaluación del impacto normativo”, sin aludir en su articulado al escueto término de “mejor regulación”.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, “regulación” es la “acción y efecto de regular” (del lat. *regulāre*). Por su parte el término “regular” admite multitud de acepciones muchas de ellas ajenas al ámbito de la presente norma (“1.- Medir, ajustar o computar algo por comparación o deducción. 2.- Ajustar, reglar o poner en orden algo. Regular el tráfico. 3.- Ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines. 4.- Determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo. 5.- Econ. reajustar -aumentar o disminuir coyunturalmente- Regular las tarifas, los gastos, la plantilla de empleados”).

En el presente caso se está ante la regulación de la forma de creación de las normas, de la construcción de mecanismos para lograr mejoras en la producción de las nuevas disposiciones jurídicas –sentido funcional-, que no



debe confundirse con su aspecto material, o la regulación concreta en la que el procedimiento se plasma, aunque el perfeccionamiento formal tenga eventualmente plasmación material.

Por otro lado el informe de la Asesoría Jurídica proponía acertadamente suprimir la expresión “de la Junta de Castilla y León”, órgano colegiado de gobierno que la aprueba, y sustituirla por (mejora de la regulación de...) la “Administración de la Comunidad de Castilla y León”, que es a quien va dirigida la norma y quien la aplicará. No obstante, con el texto enviado no se han remitido los borradores del proyecto ni la motivación de los cambios producidos; no recoge ninguna de las dos expresiones y refiere incorrectamente mejora de la regulación “en Castilla y León”, de nuevo erróneamente, porque, como ya se ha indicado, la norma está limitada a la Administración Autonómica.

El apartado b) punto 7, bajo la rúbrica “Nominación”, de la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, señala:

“El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquélla, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición”.

Por ello este Consejo Consultivo considera que es necesario cambiar el nombre de la disposición normativa, a partir de cualquiera de las denominaciones planteadas por los diferentes Servicios de normativa, (mejora normativa, mejora en la calidad normativa, de calidad normativa y simplificación, calidad normativa y evaluación del impacto normativo etc...), y adoptar un título que aclare que el contenido de la norma va referido a la mejora de la regulación procedimental en sentido funcional.

Además de ello, como se ha señalado, debe sustituirse la expresión “mejora de la regulación en Castilla y León” por “mejora de la regulación en la Administración de la Comunidad de Castilla y León”.



Preámbulo.

Los preámbulos de las disposiciones generales -cualquiera que sea su calificación-, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado, para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

En el mismo sentido, las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, señalan que la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

A la vista de lo expuesto, se recomienda indicar de forma expresa el título competencial en cuya virtud se elabora la norma proyectada. El artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía indica que corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, "en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 70.1.1º del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado", entre otras materias "la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia".

Artículo 1 (Objeto y finalidad).

La norma tiene por objeto desarrollar las previsiones contenidas en 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 en 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, mediante la aprobación de determinadas medidas de mejora de la regulación en Castilla y León a través de la adopción de actuaciones en materia de calidad



normativa, evaluación del impacto normativo y simplificación y racionalización de los procedimientos.

El primer párrafo de este artículo contiene el objeto de la disposición, esto es, la mejora de la elaboración normativa, la racionalización y simplificación procedimental. Mientras que el tercer párrafo indica que su finalidad es "conseguir una implementación eficaz de las políticas públicas".

Se está ante la modificación del procedimiento administrativo regulador de la actividad normativa como servicio a los ciudadanos, por lo que como instrumento útil al principio de la "buena administración", en esencia objetivo último de la norma, se incorporan en su tercer párrafo principios como el de participación ciudadana (105.a) de la Constitución), sencillez y claridad de los procedimientos administrativos.

Por ello, se persigue una mayor eficiencia en el procedimiento de elaboración normativa a través de:

- La adopción de actuaciones en materia de calidad normativa (artículo 2).
- La evaluación del impacto normativo (artículos 3, 4 y 5).
- La simplificación (disposiciones adicionales) y racionalización de los procedimientos (artículo 6).

Ante esta regulación podría valorarse la posibilidad de que la norma se dividiera en capítulos para facilitar su claridad.

Por otro lado, este Consejo Consultivo considera que debe mejorarse el contenido del artículo 1, dado que su párrafo segundo no parece tener relación directa con el objeto y finalidad de la norma. Además de ello, dada su incorrecta colocación sistemática, parece entenderse -erróneamente- que la finalidad contenida en el párrafo tercero, "implementación eficaz de las políticas públicas", es el objetivo de la Memoria en concreto, y no de todo el conjunto de medidas contenido en la nueva norma.



Por ello el párrafo segundo incumple los puntos 26 y el 31, de la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa. Así:

El punto 26 -"Criterios de redacción"- de las referidas Directrices, indica:

"Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea (...)".

Por su parte el punto 31 - "División del artículo"- señala:

»El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará. Los distintos párrafos de un apartado no se considerarán subdivisiones de éste, por lo que no irán numerados.

Por ello en este artículo la referencia al contenido de la Memoria del párrafo segundo -párrafo que no apartado porque carece de numeración singular- está incorrectamente situado.

En cuanto al contenido de la Memoria, el párrafo segundo considera a ésta como un documento recolector de los informes y alegaciones presentadas, cuando su objeto debe ser más amplio. Deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas..., con la necesidad de justificar detalladamente las razones que llevan a no aceptar observaciones que se hayan presentado. Su finalidad es conocer por qué se adopta una determinada opción legislativa o una concreta solución normativa y no otra, y conformar los antecedentes de la disposición, materia a tener en cuenta en la interpretación de las normas por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil.

La necesaria transparencia del sistema normativo, presupuesto básico de la certeza del Derecho, peligra por la opacidad de ciertas disposiciones, -lo que resquebraja la seguridad jurídica-, normas ineficaces por desconocerse el sentido concreto de sus preceptos, el deseado por el legislador, debido a la falta de información sobre la opción normativa elegida.



Este Consejo Consultivo cree conveniente dedicar un artículo único e independiente al contenido de la Memoria, en el que se incluyan todas las referencias existentes en el proyecto sobre su finalidad y contenido necesario. Por ejemplo, el artículo 2 del proyecto prevé que la Memoria incluirá necesariamente la justificación suficiente del seguimiento de los “principios inspiradores de la calidad normativa”, o el artículo 3 que prevé la inclusión de la evaluación del impacto normativo.

Artículo 2 (Principios inspiradores de la calidad normativa).

Este artículo reitera la referencia al artículo 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos con la Administración de Castilla y León y de Gestión Pública, y de conformidad con éste, establece como inspiradores de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, con carácter vinculante para todos los centros directivos.

En párrafo segundo, para subrayar la obligatoriedad general de los referidos principios establece una nueva previsión para la Memoria, que “incluirá necesariamente la justificación suficiente de su seguimiento”.

Además de los principios que se enuncian, a juicio del Consejo Económico y Social también deberían figurar, al menos, “los principios de eficiencia, de simplicidad y de participación ciudadana, (...) 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”, criterio compartido por este Consejo Consultivo.

Artículo 3 (Evaluación del impacto normativo).

Este precepto regula una evaluación de impacto normativo única –una previsión de los efectos de la futura norma- 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 realizará en



unos casos preceptivamente y en otros de forma potestativa, en función del rango y de la relación de la norma con la política socioeconómica.

No obstante debería precisarse algo más el contenido de dicha evaluación con el objeto de diferenciar o encajar esta evaluación del impacto normativo en la previsión "estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse 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 exigidos en la Memoria. En caso contrario se puede estar ante una posible duplicidad en la regulación de la documentación exigida en el procedimiento de elaboración normativa, y que un centro directivo considere que tales documentos son coincidentes o están englobados entre sí, mientras otro considere que son diferentes o divergen en su finalidad.

La evaluación será única por lo que debe tender a considerar todas las incidencias y todos los aspectos, incluso los económicos.

El documento resultante debería acreditar la congruencia de la norma prevista con los objetivos y las medidas consideradas, con justificación expresa de la adecuación a las exigencias de los principios relativos a la calidad normativa previstos en el artículo 2 y, en especial, el de proporcionalidad. También tendrían que analizarse las ventajas, desventajas y el encaje que tiene en el ordenamiento autonómico, los costes presupuestarios y las implicaciones estructurales, organizativas, o de personal, derivados de la innovación normativa que se propone, aspecto completamente diferente del análisis de la repercusión de la norma proyectada sobre la sociedad y sus diversos sectores y actividades, y la posible conflictividad o dificultad de aplicación de la futura norma así como, en otro orden de cosas, la conveniencia de consolidar los textos normativos resultantes.

Artículo 6 (Guías metodológicas de aplicación).

Se recoge en este artículo el compromiso de la Consejería competente en la materia de creación de unas guías metodológicas para difundir los criterios de actuación y mejora de la técnica normativa. Sería recomendable que se ajustaran a las directrices y criterios establecidos en la doctrina del Consejo de Estado y del Consejo Consultivo de Castilla y León.



Debe recordarse la experiencia de la Administración consultiva en la materia, plasmada en multitud de jornadas de debate (a título de ejemplo en las VI y VII Jornadas de la Función Consultiva), y en las reiteradas aportaciones realizadas en la materia en la Revista Española de la Función Consultiva, cuyo número 11 (enero - junio 2009) contiene un monográfico sobre técnica y calidad normativa.

Artículo 7 (Funciones en materia de calidad normativa y simplificación y racionalización de procedimientos).

Este artículo establece la 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.

Aunque el texto del proyecto utiliza la expresión "conforme al artículo 6 del Decreto 69/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Autonómica", las nuevas tareas previstas en el artículo 7 añaden competencias para la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios, por lo que suponen una modificación del artículo.

Hay que advertir que diversas observaciones realizadas al contenido de este artículo sugieren que esta nueva ampliación de funciones, puede requerir una acomodación interna de la Dirección General que las asume, por la especialización que supone, y por la necesidad de crear mecanismos de coordinación con los Servicios de normativa de las diferentes Consejerías, para facilitar la implantación de las directrices, protocolos y recomendaciones.

No obstante las competencias procedimentales referidas, hay que señalar que la simplificación administrativa es un proceso complejo, del que la supresión de trámites del procedimiento administrativo es sólo un aspecto, y que consiste en reducir las barreras burocráticas y al mismo tiempo, en agilizar y mejorar el servicio de las administraciones públicas, garantizando la seguridad jurídica. Por ello, deben tenerse en cuenta que los nuevos principios emanados de la Directiva Europea 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de servicios), hacen necesario que sea la Consejería de



Administración Autonómica, única con competencias plenas y transversales en la materia, la que aborde la simplificación administrativa en general, y los problemas jurídicos concretos dimanantes de la eliminación de la compulsa, así como sus consecuencias materiales.

Las consecuencias de estas novedades normativas, de gran importancia para la Administración Pública, harán necesario una nueva valoración de los efectivos y, eventualmente, la reasignación de funcionarios que desempeñan funciones autorizatorias o de registro y compulsa de documentos, por el incremento de la función inspectora y fiscalizadora. Debe tenerse presente que la limitación de la compulsa, o la excepcionalidad del tradicional régimen de autorización, sustituido por la declaración responsable y la comunicación previa, exigirá a la Administración unos servicios de inspección rápidos y eficaces. Además de ello, la generalización de la tramitación de procedimientos a través de la Administración electrónica, o el desarrollo de la ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, y la solicitud y obtención de información por cualquier Administración de la Unión Europea a través de medios electrónicos son retos que sólo con competencias transversales -función pública, modernización, calidad de los servicios, informática etc.- pueden afrontarse de forma única e integral.

Disposiciones Adicionales.

Primera.- Compulsa de documentación.

Esta disposición, que modifica el Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de Medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos se refiere a la compulsa 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.

Se establece una regulación de la compulsa de documentos en el marco acorde con la Directiva de servicios, y con la Ley 17/2009 de 23 de noviembre sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejecución, de incorporación de la anterior al ordenamiento jurídico español.

El Consejo Consultivo en el Dictamen 71/2009 de 12 de marzo, relativo al proyecto de decreto de medidas relativas a la simplificación documental en



los procedimientos Administrativos, tuvo ocasión de analizar esta medida de simplificación administrativa.

La Directiva 123/2006/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de servicios), expone en su considerando 47 que "En aras de la simplificación administrativa, no deben imponerse de forma generalizada requisitos formales, como la presentación de documentos originales, copias compulsadas o una traducción compulsada, excepto en aquellos casos en que esté justificado objetivamente por una razón imperiosa de interés general, (...)". Sin embargo, en la parte dispositiva, el artículo 5.3 (titulado "simplificación de los procedimientos") limita esta previsión a los documentos de otro Estado miembro, al establecer lo siguiente: "Cuando los Estados miembros soliciten a un prestador o a un destinatario que presente un certificado, justificante o cualquier otro documento que demuestre el cumplimiento de un requisito, aceptarán cualquier documento de otro Estado miembro que tenga una función equivalente o del que se desprenda que el requisito en cuestión está cumplido. En el caso de documentos de otro Estado miembro, no obligarán a presentar el original, una copia compulsada o una traducción compulsada, salvo en los casos previstos en otros instrumentos comunitarios o salvo excepción justificada por una razón imperiosa de interés general, incluido el orden público y la seguridad". Tal previsión, sin embargo, no se aplica a los documentos a los que se refiere el apartado 4 del mismo artículo.

Por su parte, el artículo 17.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, señala que: "En el caso de documentos emitidos por una autoridad competente ya sea en España o en otro Estado miembro, no se exigirá la presentación de documentos originales o copias compulsadas ni traducciones juradas, salvo en los casos previstos por la normativa comunitaria, o justificados por motivos de orden público y de seguridad pública. No obstante, la autoridad competente podrá recabar de otra autoridad competente la confirmación de la autenticidad del documento aportado".

Por ello, el objeto de la nueva previsión es eliminar la obligación de presentar originales y copias compulsadas de documentación que no resulte necesaria para la resolución del procedimiento o que esté ya en poder de la Administración actuante, para los casos en que la compulsada aparezca prevista



por la normativa comunitaria o justificada por razones de orden público, y siempre cuando deba incorporarse a un procedimiento administrativo.

No obstante debe advertirse que la norma establece que“(...) 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”, y que el Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de Medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos, tiene como ámbito de aplicación “los procedimientos administrativos cuya tramitación y resolución corresponda a la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, sus organismos autónomos vinculados o dependientes y los entes públicos de derecho privado, cuando ejercen potestades administrativas, salvo los procedimientos tributarios, actuaciones de aplicación de los tributos, contratación administrativa y Registro de Fundaciones de Castilla y León que se registrarán conforme dispongan su normas reguladoras”.

Por ello la compulsa, en el ámbito del Decreto 23/2009, de 23 de noviembre, a salvo éstas excepciones sectoriales, no se refiere a aquella documentación que, 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, ya que en esos casos se aplicará la legislación estatal.

Segunda.- Simplificación, racionalización y coordinación normativa.

Contempla la elaboración en el plazo de un año -se supone que desde la entrada en vigor de la presente norma- de una Memoria sobre la situación del ordenamiento jurídico autonómico, y una propuesta sobre las medidas a realizar con el fin reducir, en su caso, el número de normas que afectan al ciudadano.

En los términos que en dicha Memoria se señalen, las diferentes secretarías generales deberán elaborar, en el plazo de tres meses, un informe relativo a las medidas a adoptar para “lograr un mayor grado de simplificación, racionalización y coordinación normativa en las materias de su competencia”.



Disposición Transitoria Única.- Aplicación de la evaluación de los impactos normativo y administrativo.

La disposición establece que en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales incoados con anterioridad al 1 de octubre de 2010, la incorporación del informe de evaluación de impacto normativo tendrá carácter potestativo.

Este Consejo Consultivo desconoce el fundamento de este retraso. No obstante, la entrada en vigor de la norma prevista en la Disposición Final es "al día siguiente de su publicación".

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.

Debe valorarse la conveniencia de modificar el artículo 25, apartado 2 del Decreto 2/2003, de 2 de enero. Hay que considerar que el artículo 25 regula de forma completa "la compulsión de copias de documentación", y que su eliminación deja incompleto el régimen jurídico previsto en esa norma. La seguridad jurídica hace necesario que únicamente se modifique -que no derogue- el Decreto 2/2003, de 2 de enero, para introducir las novedades previstas.

Conclusión.

Aunque una buena regulación del procedimiento de elaboración de las normas es imprescindible para mejorar la calidad de éstas, no es, por sí sola, suficiente. Hace falta, además, que se cumpla de forma efectiva.

Debe tenerse presente que una parte significativa de los problemas que entraña el procedimiento de elaboración de las normas, y la necesidad de un análisis consiguiente de sus posteriores repercusiones, pueden derivar de la inaplicación, o de una aplicación formal y vacía, de las determinaciones procedimentales vigentes.



6ª.- Observaciones lingüísticas.

Desde el punto de vista gramatical, se recomienda que se realice una última revisión del texto de la norma proyectada, a fin de dotar a ésta de una correcta puntuación, de corregir los errores tipográficos advertidos y de adoptar un criterio uniforme en el uso de mayúsculas y minúsculas.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto de medidas relativas a la mejora de la regulación en Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.