

# Jornada

## Calidad normativa: Instrumentos para la mejora regulatoria



El Plan de Mejora Regulatoria y Calidad Normativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia



Ana Pilar Herrero Sempere  
Inspectora Jefa de la Inspección General de Servicios  
Consejería de Transparencia, Participación y Cooperación. CARM

# Índice



- Justificación.
- Plano normativo.
- Estrategia Regional de Gobernanza Pública 2020-2023.
- Plan General de Inspección de Servicios 2020-2023.
- Plan Mejora de Regulatoria y Calidad Normativa.
  - Objetivos generales.
  - Objetivos específicos.
  - Análisis de las medidas.

# Justificación

- **Objetivo:** Mejorar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas: no imponer cargas innecesarias o excesivas a los particulares y a las empresas que limiten la competitividad del sistema económico y garantizar la seguridad jurídica.
- La adaptación y mejora de la regulación se ha convertido en **preocupación de organizaciones internacionales** como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o la **Unión Europea**.
  - ❑ En el ámbito europeo, se han ido desarrollando políticas transversales (bajo las etiquetas de *Better* o *Smart Regulation*) basadas en el desarrollo de los principios que deben inspirar la mejora regulatoria (necesidad, proporcionalidad, eficacia, eficiencia, seguridad jurídica y transparencia).

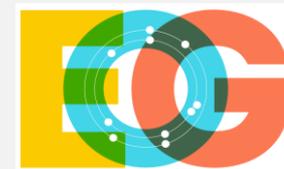
# Plano normativo

- **La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo**, supusieron un avance en la implantación de los principios de buena regulación, especialmente en lo referido al ejercicio de las actividades económicas.
- **Ley 20/2013, de 9 de diciembre**, ha dado importantes pasos adicionales, al poner a disposición de los ciudadanos la información con relevancia jurídica propia del procedimiento de elaboración de normas.
- **Ley 39/2015, de 1 de octubre**, establece por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento.

# Normativa CARM

- **La Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia**, que modificó la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, para introducir en los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y de reglamentos la necesidad de elaborar una memoria de análisis de impacto normativo.
- **La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia:**
  - Obliga a mantener la normativa regional vigente permanentemente actualizada y a disposición de la ciudadanía en el Portal de Transparencia regional (art. 16.2).
  - Ordena el impulso de un proceso de revisión, simplificación y, en su caso, consolidación normativa del ordenamiento jurídico regional (disposición adicional segunda), atribuyendo a la consejería competente en materia de calidad e inspección de los servicios la elaboración de un plan de calidad y simplificación normativa, así como la coordinación del proceso de revisión y simplificación normativa, de cuya ejecución se hace responsable a las secretarías generales de las distintas consejerías en sus ámbitos de competencia.

# Punto de partida: La Estrategia Regional de Gobernanza Pública 2020-2023



## ➤ Objetivos estratégicos:

- Revisar y simplificar las normas y los procedimientos administrativos, reduciendo las cargas administrativas para los interesados.
- Mejorar la transparencia y los mecanismos de control en la tramitación de los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y disposiciones de carácter general.

## ➤ Medidas:

- Desarrollo de un proceso de simplificación y modernización de todos los procedimientos de la Administración Regional de Murcia.
- La consolidación normativa reglamentaria regional.
- La huella normativa: mejorar la publicidad activa del ciclo de vida de los expedientes normativos en el Portal de Transparencia de la CARM, para informar del proceso de elaboración normativa y del origen de cada una de sus modificaciones.

# Génesis de la Estrategia de Gobernanza

➤ Proceso participativo para la elaboración de las líneas estratégicas en materia de Gobernanza Pública que habrán de guiar la actuación de la Administración regional periodo 2020-2023:

- Se recabaron las opiniones, propuestas y sugerencias de los ciudadanos y la sociedad civil:
  - ✓ Consulta a empleados públicos: 748 aportaciones.
  - ✓ Encuesta a ciudadanos: 155 encuestas.

Se dio cuenta en el Portal de Participación Ciudadana de la CARM.

[Estrategia de Gobernanza Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 2020-2023 \(carm.es\)](http://carm.es)

# Plan General de la Inspección General de Servicios para el período 2020-2023

✓ Como novedad, incluye un Área de inspección de “mejora regulatoria y simplificación normativa”  
[\(Microsoft Word - 28-10 Plan General Inspección 2020 2023 v6 \002\ \1\\).docx\) \(carm.es\)](#)

## • Actuaciones:

- ✓ El impulso de la cultura de la calidad normativa y el seguimiento y coordinación de la política de mejora de la regulación en la Administración Regional.
- ✓ La elaboración de directrices, protocolos y guías de calidad normativa.
- ✓ La revisión de las actuales guías de elaboración de las memorias de análisis de impacto normativo.
- ✓ El fomento de las evaluaciones de impacto normativo.
- ✓ El impulso de las actuaciones de modificación normativa para la eliminación de trabas y cargas administrativas.
- ✓ El diseño y puesta en marcha de un sistema de huella normativa.



- Aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 30 de julio de 2020.
- [Plan de mejora regulatoria y calidad normativa \(pdf\)](#)

6

## Objetivos generales a largo plazo

- **Reducir el número de normas** del ordenamiento jurídico regional, buscando una coherencia lógica y sistemática entre las leyes y reglamentos que lo componen.
- **Reforzar la seguridad jurídica** mediante el desarrollo de un ordenamiento autonómico comprensible, accesible y predecible para los distintos segmentos de la sociedad civil.
- **Garantizar la calidad regulatoria** del ordenamiento jurídico regional.
- Avanzar hacia un **proceso de toma de decisiones normativas más transparente y abierto a la sociedad civil**, a través de su participación por distintos cauces y en diversos momentos del ciclo normativo.

## Objetivos específicos

1. Elaborar una **base de datos** de normativa regional consolidada.
2. Estudiar el ordenamiento jurídico regional para someterlo a un **proceso de depuración**.
3. **Planificar** la actividad normativa.
4. **Mejorar la técnica normativa** en el procedimiento de elaboración de las normas.
5. Fomentar las **evaluaciones de impacto normativo**.
6. Estructurar y potenciar la **participación de la sociedad civil** en momentos clave del ciclo normativo.
7. Utilizar los procedimientos de elaboración y modificación de disposiciones normativas para **eliminar trabas, reducir cargas administrativas y simplificar** los procedimientos administrativos.
8. Asesorar sobre la **estructura administrativa** necesaria para garantizar la calidad regulatoria.
9. Facilitar el conocimiento del ordenamiento jurídico autonómico, así como su **accesibilidad y transparencia**.

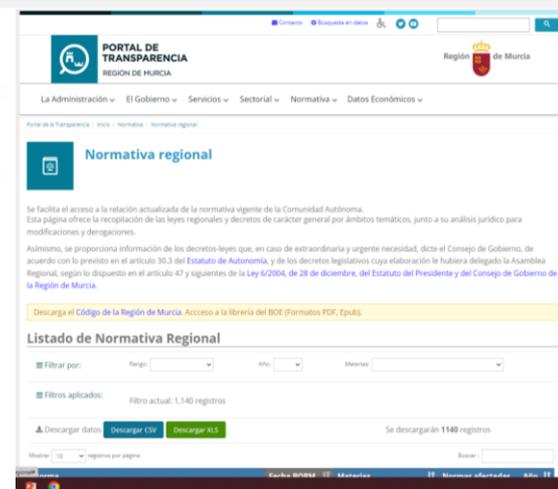
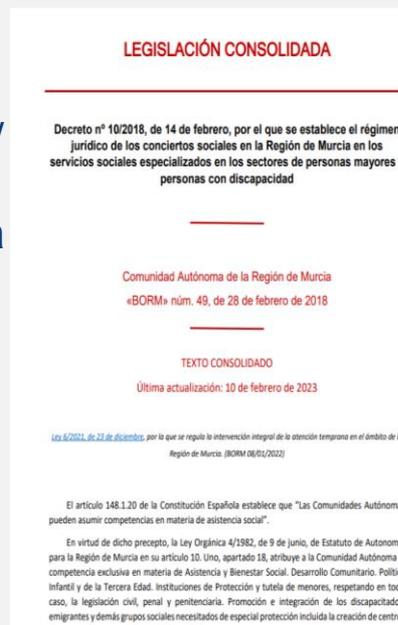
# 1. Elaborar una base de datos de normativa regional consolidada

## ➤ Actuaciones a acometer:

- ❑ Consolidación de textos de los decretos y órdenes.
- ❑ Base de datos que recopile toda la normativa regional.

## ➤ Actores:

- ❑ Grupo de Trabajo Jurídico creado por Consejo de Gobierno 12/12/2019.
- ❑ OTPC.



## 2. Estudiar el ordenamiento jurídico regional para someterlo a un proceso de depuración

- Respuesta a la ingente proliferación normativa (**inflación normativa**).
- Coexisten normas en vigor con otras que, aunque formalmente se encuentren integradas en el ordenamiento jurídico vigente, han sido derogadas tácitamente o no se aplican porque han perdido su objeto o están en desuso.
- **Informe en proceso de elaboración por Inspección General de Servicios:** se elevará al Consejo de Gobierno, con las conclusiones del proceso de revisión y la propuesta de las actuaciones a realizar.
- **Actuaciones a desempeñar:**
  - Recomendaciones sobre la técnica de la derogación.

- Revisar el ordenamiento jurídico regional para identificar:
  - ✓ Las disposiciones normativas tácitamente derogadas.
  - ✓ Las disposiciones normativas obsoletas.
  - ✓ Las duplicidades regulatorias, solapamientos o contradicciones entre distintas normas.
  - ✓ Las leyes/reglamentos que hay que adaptar a la normativa básica estatal.
- Localizar las delegaciones legislativas efectuadas al Consejo de Gobierno para elaborar textos refundidos que no se hayan llevado a efecto, así como los mandatos de desarrollo de normativa básica que no se hayan cumplido.
- Detectar otros supuestos en los que serían precisas delegaciones legislativas al Consejo de Gobierno para elaborar nuevos textos refundidos.

## 3. Planificar la actividad normativa

### ➤ Ventajas:

- ➔ Asegura la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten.
- ➔ Permite dar a conocer a todos los agentes cuáles son las normas cuya aprobación está prevista en cada año natural.
- ➔ Previsto en el **artículo 132 de la LPAC**; que ha perdido el carácter básico tras Sentencia del TC 55/2018, de 24 de mayo.

### ➤ Actuaciones a realizar:

- ➔ Elaborar un plan normativo anual, que se aprobará en el último trimestre del ejercicio precedente.
- ➔ Emitir un informe anual sobre el grado de cumplimiento del plan durante primer trimestre del año, que se elevará a Consejo de Gobierno.
- ➔ Publicar ambos documentos en el Portal de Transparencia.

## ➤ Planes aprobados:

- ✓ Aprobados los planes anuales normativos 2017, 2018, 2022 y 2023.
- ✓ [Plan Anual Normativo Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 2023 \(carm.es\)](https://carm.es)
- El PAN integra el conjunto de iniciativas legales y reglamentarias que, de acuerdo con los objetivos y prioridades de las distintas Consejerías, pretende aprobar el Consejo de Gobierno en ese año.
- Se integran las iniciativas que han pasado el trámite de consulta pública previa.
- Es un instrumento abierto, no impide la aprobación de normas no previstas inicialmente.
- En el Plan para el 2023 se prevé la aprobación de 1 ley y 27 reglamentos.
- Ordenado atendiendo a dos criterios, por el rango de la norma (ANEXO I) y por la clasificación departamental (ANEXO II).

## Consulta pública

Número de participantes	234
• Individuales	227
• Entidades	7
Número de aportaciones ciudadanas	329

### APORTACIONES DE ENTIDADES

- Nueva Ley de Infancia y Adolescencia de la Región de Murcia.
- Nueva Ley de Juventud.
- Actualizar la Ley 4/1990, de medidas de fomento del patrimonio histórico.
- Nuevo Decreto de Administración Electrónica.

Sanidad	107	45,73%
Agricultura	103	44,02%
Agua	102	43,59%
Medio Ambiente	102	43,59%
Función Pública	79	33,76%
Gobierno y Administración Pública	77	32,91%
Energía	59	25,21%
Ciencia	53	22,65%
Asociaciones	49	20,94%
Consumo	49	20,94%
Cultura	48	20,51%
Ganadería	46	19,66%
Trabajo y empresa	46	19,66%
Juventud	43	18,38%
Seguridad y protección civil	38	16,24%
Turismo	38	16,24%
Tecnología e Innovación	36	15,38%
Deportes	35	14,96%
Industria	34	14,53%
Información y comunicación	34	14,53%
Otro	34	14,53%
Comercio	29	12,39%
Corporaciones de derecho público	28	11,97%
Pesca	24	10,26%
Fundaciones	14	5,98%
Artesanía	12	5,13%

## 4. Mejorar la técnica normativa en el procedimiento de elaboración de las normas

- La corrección formal de las disposiciones normativas, su adecuada estructura y sistemática son aspectos clave para construir un **ordenamiento jurídico de calidad** y para facilitar la interpretación y aplicación de las normas por sus destinatarios y por los operadores jurídicos.
- **Actuaciones a emprender:**
  - ✓ Formación.
  - ✓ Directrices de técnica normativa.

## 5. Fomentar las evaluaciones de impacto normativo

- La **finalidad** de la evaluación es asegurar el acierto de la norma:
  - aspectos formal y técnico-jurídico.
  - perspectiva socioeconómica (contribuir al crecimiento económico y al incremento del bienestar social).
  
- **Dos tipos de evaluación: *ex ante* y *ex post*.**
  - ***ex ante*** tiene carácter previsor: evitar que se produzcan consecuencias indeseables como resultado de la aprobación de una norma.
    - Proceso analítico: definición de su motivación, fines y objetivos/ ponderación de alternativas/ análisis de los impactos.
  - ***ex post*** tiene carácter revisor: valorar la efectividad de la norma, planteándose cómo se aplica por las instancias públicas responsables y cómo se cumple por los destinatarios y obligados.
    - Recolectar datos empíricos.

- Dos nuevas Guías aprobadas por Consejo de Gobierno el 28 de julio de 2022 :

- ❖ Guía metodológica para la elaboración de una MAIN.

- [Guía metodológica para la elaboración de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo \(MAIN\) en la Región de Murcia \(carm.es\)](#)

- ❖ Guía metodológica sobre la evaluación normativa.

- [Guía metodológica sobre la evaluación normativa en la Región de Murcia \(carm.es\)](#)

# Guía metodológica para la elaboración de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo

✓ Novedades en el estudio de impactos:

- Impacto económico:

Si la propuesta normativa regula de forma directa un sector económico o empresarial: incluir la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea: Novedad de la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad.

- Impacto sobre Agenda 2030.

## 6. Estructurar y potenciar la participación de la sociedad civil en diversos momentos clave del ciclo normativo

### ➤ Actuaciones principales:

- ✓ Diseño de procesos participativos ágiles, bien definidos, claros y accesibles.
- ✓ Uso de plataformas digitales y aplicaciones informáticas más utilizadas por la ciudadanía.
- ✓ Adaptar los textos de las consultas al formato de lectura fácil, de manera que sean comprensibles para todos, y acompañarlos con apoyos visuales y/o auditivos (imágenes, dibujos, pictogramas, audios, vídeos, etc.).
- ✓ Impulsar la participación infantil y juvenil.

### ➤ Actor: OTPC.

## 7. Utilizar los procedimientos de elaboración y modificación de disposiciones normativas para eliminar trabas, reducir cargas administrativas y simplificar los procedimientos administrativos

### ➤ Actuaciones principales:

- ✓ Aprovechar el proceso de simplificación administrativa que lidera la Inspección General de Servicios. Directrices de simplificación.

<https://www.borm.es/services/anuncio/ano/2020/numero/2784/pdf?id=785264>

- ✓ Promover la sustitución de licencias y autorizaciones por declaraciones responsables y comunicaciones previas.

## 8. Revisión de la estructura administrativa necesaria para garantizar la calidad regulatoria

➤ Necesidad de un equipo multidisciplinar y especializado.

➤ Actuaciones:

- Considerar la creación y dotación de una unidad administrativa específica.
- Formación.

## 9. Facilitar el conocimiento del ordenamiento jurídico autonómico, así como su accesibilidad y transparencia

### ➤ Actuaciones principales:

- ✓ Poner en funcionamiento un sistema de huella normativa accesible en el ciclo de vida de los expedientes de elaboración de normas, que garantice la trazabilidad del proceso de producción normativa y permita dar a conocer no solo los documentos y contenidos que se generan en el proceso de tramitación de las mismas, como pueden ser los informes, dictámenes y alegaciones que hubiesen formulado los actores participantes, sino también las distintas versiones de la norma según la evolución del proceso.

### ➤ Pieza fundamental :

- ⇒ Para la rendición de cuentas: permite conocer por qué motivos se han ido adoptando determinadas decisiones y qué colectivos o grupos de interés han influido en ellas.
- ⇒ Para la tarea de hermenéutica jurídica: espíritu y finalidad.

- Incluir un anexo de definiciones en las normas cuyas materias tengan una especial complejidad por abordar cuestiones jurídicas y eminentemente técnicas.
- Adaptar las leyes a versiones en lectura fácil, acompañándolas de apoyos visuales y/o auditivos (imágenes, dibujos, pictogramas, audios, vídeos, etc.).
- ❑ Grupo de trabajo para el logro de los principios de simplicidad y claridad del lenguaje administrativo en las actuaciones de la CARM, creado por acuerdo Consejo de Gobierno de 13 de mayo de 2021.
  - Guía de Lenguaje claro. Recomendaciones para la revisión de procedimientos y documentos administrativos. [Guía de lenguaje claro para la administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia \(carm.es\)](#)

# 10. Fomentar que las normas jurídicas sean medios de contribución al cumplimiento de los ODS

## ➤ Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030-R.Murcia

Justificar en la MAIN el impacto sobre agenda 2030: detectar ex ante los impactos negativos o las ausencias de impacto del proyecto normativo en los ODS y poder reorientar su enfoque.



# MUCHAS GRACIAS

Ana Pilar Herrero Sempere

[anapilar.herrero@carm.es](mailto:anapilar.herrero@carm.es)

*Inspectora Jefa*

*Inspección General de Servicios*

*Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*

