



GOBERNANTZA PUBLIKO ETA
AUTOGOBERNU SAILA
Lege Garapen eta Arau Kontrolerako
Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE GOBERNANZA
PÚBLICA Y AUTOGOBIERNO
Dirección de Desarrollo Legislativo y
Control Normativo

MEMORIA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL.

1. DESCRIPCIÓN DE LOS ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN EN TÉRMINOS ECONÓMICOS DE LA NECESIDAD DE LA DISPOSICIÓN

1.1. Remisión de los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta.

Nos remitimos a los señalados en la Orden de inicio, la Memoria justificativa y la Primera memoria de tramitación.

En cuanto a las exigencias derivadas de la legislación básica, únicamente cumple señalar que, al respecto, han de tenerse en cuenta las matizaciones introducidas por la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional en la que se resuelve el recurso interpuesto contra diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018), entre los que en concreto se encuentran varios de los que afectaban a esta materia. Las explicaciones sobre la afección de esta sentencia en el texto del anteproyecto han sido vertidas en la correspondiente Primera memoria de tramitación.

1.2. Remisión de los datos, informes, estudios que permitan conocer las líneas generales de la regulación propuesta y los antecedentes

No disponemos de informes o estudios concretos que aborden la realidad fáctica y los antecedentes de los que partimos, en la forma que resultaría apropiada para arrojar luz sobre los objetivos de la regulación propuesta.

No obstante, esta Dirección ha tratado de recabar, en la medida de lo posible, algunos datos que puedan servir de tal base fáctica. Así:

Según los datos facilitados por la DACIMA (que, a su vez, los ha extraído de la aplicación Tramitagune, a través de la que, desde 2011 se han de tramitar todos los expedientes de elaboración de disposiciones de carácter general o DNCG) desde 2011 a julio de 2018 se han abierto 1132 expedientes DNCG. Eso hace una media de 151 expedientes al año desde comienzos de 2011 a 2017 (en lo que va de año, en 2018 se han abierto 71 hasta mitad de año).

De los anteriores, la mayoría responden a la tramitación de Decretos (659) y Órdenes (358), en menor medida a proyectos de Ley (99) y una mínima parte a Decretos legislativos (8) y Resoluciones (8).

TABLA 1: EXPEDIENTES TRAMITADOS

AÑO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total general (nº de expptes)
DECRETO LEGISLATIVO	1	1	1	1	2	1	1	0	8
LEY	36	4	12	14	11	3	15	4	99
DECRETO	122	114	94	78	70	60	73	48	659
ORDEN	58	65	36	46	53	38	43	19	358
RESOLUCION	2	2	0	1	0	1	2	0	8
Total general (nº de expptes)	219	186	143	140	136	103	134	71	1132

De los anteriores, la gran mayoría terminan en la correspondiente aprobación (aprobación definitiva en el caso de resoluciones, órdenes, decretos y decretos legislativos; aprobación para su remisión al Parlamento en el caso de los proyectos de Ley) que es la que pone cierre al procedimiento.

No obstante, es de notar que, en ausencia de un mecanismo específico de archivo o cierre de aquellos procedimientos que no sean formalmente aprobados, aún existen en Tramitagune expedientes que formalmente siguen “abiertos” (algunos de hasta de 2011, y vinculados a departamentos que, para más inri, ni siquiera existen ya) aunque es poco probable que sigan siendo en realidad tramitados, o que vayan a terminar algún día en la aprobación prevista.

Los procedimientos que terminan en aprobación siguen la misma proporción, si consideramos el rango de la disposición tramitada, que el de los procedimientos que se abren. Así, la mayoría responden a la aprobación de normas reglamentarias como decretos (437) y órdenes (288), siendo menos las disposiciones con vocación de norma legal (leyes y decretos legislativos).

TABLA 2: EXPEDIENTES CERRADOS

AÑO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total general (nº de expptes)
DECRETO LEGISLATIVO	0	2	0	2	0	1	3	0	8
LEY	2	17	9	5	6	19	12	4	74
DECRETO	12	60	83	85	71	66	33	27	437
ORDEN	12	38	60	36	45	36	38	23	288
RESOLUCION	1	1	2	1	0	0	0	0	5
Total general (nº de expptes)	27	118	154	129	122	122	86	54	812

El tiempo medio de tramitación de un expediente de elaboración de disposiciones de carácter general, en el caso de los procedimientos que se han tramitado hasta su aprobación y si tenemos en cuenta toda la serie histórica, es de unos 378 días (más de un año).

Los tiempos medios de tramitación de las normas reglamentarias, es decir, de resoluciones (405 días), decretos (394 días) y órdenes (320 días) son, lógicamente, menores que los de los proyectos de ley (486 días). Pero menores que los de los decretos legislativos (278 días), que

por su propia naturaleza suelen responder a cuestiones urgentes, y suelen ser tramitados como tales.

TABLA 3: TIEMPO PROMEDIO DE TRAMITACIÓN

AÑO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total general (días)
DECRETO LEGISLATIVO	268	145	166	115	650	90	137		278
LEY	647	511	343	538	448	101	127		486
DECRETO	553	560	262	304	323	339	158	93	394
ORDEN	442	402	250	237	298	292	195	103	320
RESOLUCION	761	228							405
Total general (días)	537	502	266	306	330	307	168	94	378

1.3. Justificación de su necesidad en términos económicos

Aunque, en gran parte gracias a los procesos de digitalización que han agilizado muchos trámites y reducido tiempos de espera (sobre todo, en cuanto a la comunicación de informes y traslado de documentos), el tiempo medio de tramitación ha ido reduciéndose sensiblemente desde 2011 a hoy en día (hemos pasado de una media de 537 días de promedio en 2011 a una mediana de 168 y 94 días, respectivamente, en 2017 y 2018), los tiempos medios de tramitación, especialmente de proyectos de ley siguen siendo excesivos.

Hasta 2015, el tiempo medio de tramitación de los proyectos de ley era de 448 días (prácticamente 15 meses) y hasta 2016, el tiempo de tramitación de los decretos era de 339 días (casi 11 meses). Aunque es difícil trasladar estos datos a términos económicos y presupuestarios, es evidente que la dilatación de los procedimientos, además de evidentes consecuencias económicas y sociales, derivadas de la menor agilidad de respuesta y adaptación de las políticas públicas a las necesidades sociales de cada momento, tiene también consecuencias negativas para el herario público, ya que supone un menos eficiente uso de sus recursos personales y de todo tipo, y supone un menor rendimiento a los costes fijos de la administración.

En este sentido, el anteproyecto no conlleva un ahorro concreto en el sentido de reducción de las partidas dirigidas a programas concretos. Sin embargo, la reducción de los tiempos de tramitación (y, particularmente, de la fase de instrucción y de los tiempos de emisión de los informes preceptivos) que persigue declaradamente este anteproyecto pretende ser, en su ámbito de actuación, una plasmación concreta de los principios de eficacia, eficiencia y economía que deben alumbrar el quehacer de las administraciones públicas.

1.4. Afectación a otras iniciativas normativas en términos económicos y análisis, en su caso, de las diferencias normativas

Sin perjuicio de que la norma proyectada puede tener interacciones y puntos de conexión con otras iniciativas normativas (como las abajo indicadas) estimamos que la afectación a las mismas de este anteproyecto, en términos económicos, es nula o difícilmente cuantificable.

Singularmente, esta iniciativa podría afectar o verse afectada por la Proposición de Ley de Transparencia, Participación pública y Buen gobierno del Sector Público Vasco, actualmente en fase de tramitación parlamentaria. Y ello, en la medida en que:

a) Dispone un plazo diferente de aprobación del Plan Anual Normativo, que se aprobaría en relación al año en curso (artículo 6 del anteproyecto) y no, como apunta la proposición de ley, respecto al año siguiente (artículo 45 de la proposición de ley). Esta modificación, como se explica en la primera memoria de tramitación, no tiene efectos económicos, ya que (teniendo la organización capacidad técnica suficiente para hacerlo en uno u otro plazo, como explica la DACIMA en su informe) la opción adoptada por el anteproyecto no viene sino a dar carta de naturaleza legal a una práctica que ya se da en la realidad.

b) Matiza las obligaciones de publicidad activa en relación con la lengua oficial en que han de publicarse los diversos trámites y la participación externa evacuados en el seno del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (artículo 11.2 de la proposición de ley), aclarando que no será precisa la reproducción bilingüe de toda la tramitación interna (artículo 22.4 del anteproyecto).

Esta última matización se sustenta sobre la interpretación dada por la jurisprudencia a las exigencias de la cooficialidad estatutaria y a lo dispuesto por la Ley de normalización de Euskara, como desarrollo legislativo de la misma, en cuanto al idioma en que han de estar redactados los documentos públicos que estuvieran dirigidos exclusivamente a las propias administraciones públicas radicadas en el País Vasco u obligadas de otra manera a aceptar sin necesidad de traducción documentos redactados en cualquiera de las lenguas oficiales.

Y ello, sin perjuicio de que, de conformidad con la legislación correspondiente en relación con el acceso a la información pública, que dentro de los márgenes que dicha normativa define permite solicitar cualquier información pública en el formato o la forma (y aquí ha de entenderse, también, “en el idioma oficial”) que el solicitante estime más conveniente, garantizándose así el derecho a obtener la traducción al idioma oficial que la legislación básica ya garantiza en relación con las traducciones al castellano.

La matización podría resultar económicamente relevante, en cuanto, por un lado, evita incurrir automáticamente en el coste de traducción de tales documentos, (que, en principio, conforme a la citada doctrina jurisprudencial, son perfectamente válidos en la lengua oficial en la que se encuentren redactados) por el solo hecho de que estén sometidos a un régimen de publicación activa. Y, por otro, se posibilita una mayor celeridad a la hora de poner a disposición de los ciudadanos los documentos y la información pública en ellos contenida (sin tener que esperar a la traducción para poder publicarla), primando, a los efectos de transparencia, la importancia de tener disponible la información con antelación suficiente para poder usarla dentro de los diferentes trámites de audiencia y participación pública, y dando también prioridad a la publicación del documento original sobre la traducción.

También se pueden producir interacciones con el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 3/2005 de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia, recogido en programa legislativo de la XI. legislatura, aprobado el 28 de febrero de 2018. Sin embargo, previsiblemente no se producirían diferencias en este punto, en medida en la que ambas recogerían las obligaciones previstas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (en la redacción dada a la misma por la Ley 26/2015, de 25 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia), en

particular, en relación con la inclusión del análisis de impacto de la normativa en la infancia y la adolescencia en el seno de las memorias de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos [artículo 13.3.h) del anteproyecto]. En términos económicos, por tanto, el anteproyecto no supone una afección respecto a lo que, presumiblemente, podrá prever dicho futuro proyecto normativo. Ni respecto de lo que, cabría añadir, ya impone actualmente el ordenamiento jurídico, al estar ya dicha obligación consignada en una ley orgánica.

2. CUANTIFICACIÓN DE LOS GASTOS E INGRESOS PRESUPUESTARIOS QUE OCASIONA LA ENTRADA EN VIGOR DE LA DISPOSICIÓN

El objeto y finalidad de este proyecto de ley es revisar el procedimiento de elaboración a los efectos de mejorar, en la medida de lo posible, tanto el rigor y la garantía de calidad de las normas que ha de producir como la agilidad del procedimiento, incorporando además su actualización al proceso general de digitalización y al marco básico previsto en las Leyes 39 y 40 de 2015, del Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público.

Teniendo ello en cuenta, de cara a cuantificar los costes del anteproyecto, de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasiona, debemos partir del hecho de que la nueva ley no responde a un nuevo campo de actividad administrativa, ni introduce un nuevo procedimiento distinto de los que ya realiza la administración, porque su aplicación se basa en procedimientos que ya están en marcha y que están sobradamente testados. Es más, tan es así que la orden de inicio, de entrada, se decantaba por iniciar la tramitación de un anteproyecto que modificase la vigente Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, aunque finalmente, y como la propia orden de inicio advertía podía ser el caso, se haya optado por aprobar una Ley de nuevo cuño que derogue y sustituya por completo a la vigente.

No se estiman implicaciones económicas relevantes derivadas de la entrada en vigor de la futura Ley. Ya la orden de inicio advertía que “la aplicación de la nueva Ley no conllevará un incremento del gasto, ya que las funciones que de sus contenidos se deriven serán iguales o al menos homologables con las que ya se vienen ejerciendo y, caso de no ser así, las nuevas funciones que en su caso se derivaran de sus contenidos vendrían en todo caso obligadas en gran medida de lo ya previsto en la legislación básica. En todo caso, tanto unas como otras se desplegarán como funciones propias del conjunto del personal empleado público, en una visión de evolución de los contenidos de los perfiles de sus puestos de trabajo, y no como la creación de nuevos servicios que se ocupen de ello”.

Aunque son varias y notables las modificaciones que se introducen con respecto a la vigente ley, ello no altera esa conservadora estimación inicial de costes. Y ello porque, si bien la misma orden de inicio advertía que desde la promulgación de la ley que se proyecta sustituir han pasado ya unos años y, desde entonces, se han producido notables modificaciones en el procedimiento de elaboración (progresiva introducción, entre otros, de un creciente número de informes preceptivos,

diferentes en función de la materia o norma concreta proyectada, y requeridos por una profusión de leyes y reglamentos sectoriales; cada vez mayores exigencias de participación, transparencia, evaluación e interdicción de la arbitrariedad de todos los poderes públicos...) la propia orden de inicio aclaraba también que la mayor parte de dichas modificaciones han sido introducidas y vienen ya exigidas desde distintas leyes sectoriales (así sucede con los informes preceptivos y esenciales que se reflejan en el anteproyecto) o sobre procedimiento (sea sobre procedimiento administrativo común, sobre administración electrónica, o sobre transparencia), siendo así que la Administración ya las lleva actualmente a cabo y el presente anteproyecto se limitaría, exclusivamente, a sistematizarlas o secuenciarlas de forma coherente.

Lo mismo sucede con las novedades introducidas desde la legislación básica y, particularmente, en esta materia relativa al procedimiento de elaboración de normas, desde la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y, sobretodo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Así, gran parte de las novedades del proyecto responden a cambios, inicialmente obligados, motivados por la adaptación de nuestra legislación a lo previsto en dicha legislación básica, pero que no comportaban costes reales porque la administración ya los había incorporado desde entrada en vigor de dichas leyes. Y aunque su obligatoriedad para la Comunidad Autónoma debe ahora relativizarse (en concreto, desde la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018 que declara inconstitucionales y concreta delimita la interpretación conforme de varios de sus preceptos), la opción por mantener algunos de aquellos trámites en el texto (con la mayor modulación que ahora permite la sentencia) sigue sin comportar nuevas cargas o costes, porque ya están internalizados en las tareas cotidianas de la administración.

En este sentido, la experiencia en su aplicación, que a la que parcialmente hemos hecho alusión, supone una fuente importante de información respecto a los eventuales impactos de cualquier modificación que en el mismo se introduzca.

Por otra parte, como también adelantaba ya la orden de inicio, se prevé que esta regulación conlleve una racionalización y mayor control del gasto, por las medidas de flexibilización del procedimiento y minimización de cargas, que habrán de redundar en un aumento de la eficacia y eficiencia de las mismas.

La esperada reducción de los plazos medios de tramitación de los proyectos de disposiciones de carácter general que se espera conseguir con la nueva regulación debería generar ahorros en costes de tramitación, si bien los mismos no son fáciles de estimar.

3. FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS PRESUPUESTARIOS Y NO PROVENIENTES DEL PRESUPUESTO

3.1. Créditos Presupuestarios de pago afectados con indicación de programa, subprograma, capítulo, artículo y concepto

No tiene incidencia directa ni requiere modificación alguna de los programas presupuestarios actualmente en vigor.

3.2. Créditos Presupuestarios de compromiso afectados con indicación de programa, subprograma, capítulo, artículo y concepto

No tiene incidencia directa ni requiere modificación alguna de los créditos presupuestarios existentes.

3.3. Fuentes de financiación extrapresupuestarias

No requiere de fuentes de financiación extrapresupuestaria.

4. IDENTIFICACIÓN DE AQUELLOS ASPECTOS DE LA DISPOSICIÓN QUE INCIDEN O REPERCUTAN EN MATERIAS PROPIAS DE LA HACIENDA GENERAL DEL PAÍS VASCO

4.1. En el régimen de patrimonio y contratación

No tiene incidencia en los regímenes de patrimonio o contratación.

4.2. En el régimen de tesorería, del endeudamiento o de la concesión de garantías

No tiene incidencia en el vigente régimen de tesorería, en el de endeudamiento o en la concesión de garantías.

4.3. En la elaboración y gestión presupuestaria

La norma proyectada no tiene incidencia directa o inmediata en la elaboración o en la gestión presupuestaria.

El artículo 2.2.e) del anteproyecto (tanto en la versión objeto de aprobación previa como en la remitida a la Oficina de Control Económico) expresamente excluye del ámbito de aplicación de la norma proyectada, dentro de los procedimientos especiales por razón de la materia, el referido a la elaboración de disposiciones en materia presupuestaria, que se regirá por su normativa específica y, solo supletoriamente, por lo dispuesto en esta Ley.

4.4. En el sistema de control y contabilidad vigente

No tiene incidencia en el sistema de control y contabilidad vigente.

El artículo 21 del anteproyecto (tanto en la versión objeto de aprobación previa como en la remitida a la Oficina de Control Económico) se limita a confirmar, en relación con la inserción de estos controles en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, que “el control económico-normativo se requerirá y materializará a través de medios

electrónicos, mediante la emisión del correspondiente informe de control preceptivo, que se ejercerá en el momento y en el modo previsto en el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre”.

4.5. En el sistema tributario y demás ingresos de derecho público o privado aplicable

La norma proyectada no repercute en los apartados anteriores.

4.6. En el régimen subvencional y de ayudas vigente

No tiene incidencia en los regímenes subvencionales o de ayudas.

4.7. En los otros regímenes relativos a los derechos y obligaciones de naturaleza económica

No tiene incidencia en lo relacionado con otros regímenes.

5. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA ECONÓMICO PRESUPUESTARIO EN EL QUE SE INSERTA LA DISPOSICIÓN PROPUESTA

5.1. Breve descripción de la Memoria presupuestaria que justifica la norma y del programa presupuestario en que se inserta

La disposición proyectada tiene un carácter procedimental, transversal e instrumental, y no responde a un programa presupuestarios concreto, sino que se inserta en las tareas que cada uno de los departamentos promotores y tramitadores de las normas llevan cotidianamente a cabo, al amparo de sus respectivos programas presupuestarios. Como antes hemos dicho, aunque evidentemente hay novedades en el texto, gran parte responden a obligaciones derivadas de otras normas. Y , en todo caso, incluso contando con aquellas que tienen origen en el propio anteproyecto, tanto unas como otras se desplegarán como funciones propias del conjunto del personal empleado público, en una visión de evolución de los contenidos de los perfiles de sus puestos de trabajo, y no como la creación de nuevos servicios que se ocupen de ello.

Por ello, las herramientas que se prevé incorporar para mejorar el funcionamiento de la administración pueden en general realizarse con las dotaciones de recursos humanos y presupuestarias existentes.

Incluso si, en la fase inicial de impulso, se requiriese la dotación de partidas específicas, mediante la formación de personal, el desarrollo de manuales-guías y modelos que ayuden a su despliegue, o algunas dotaciones asignadas a las unidades responsables de la innovación y mejora de la administración, aquellas pueden incorporarse como contenido de las ya previstas en relación con otras novedades legislativas programadas (nos remitimos, en este sentido, por ejemplo, a la memoria económica del Proyecto de ley de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público vasco tramitado la anterior legislatura y las previsiones que, en este sentido, se desarrollaban con detalle en la misma, en relación con el programa 1215 Innovación y Administración electrónica).

Por último, en relación con la delegación legislativa al Gobierno que se introduce en la disposición final tercera (de la versión remitida a la OCE) para que proceda a regularizar el texto íntegro de la versión en euskera de determinadas leyes cuyo euskara técnico jurídico ha quedado obsoleto, puede preverse que, de llevarse a cabo dicha actualización se devendrían unos costes derivados del asesoramiento especializado correspondiente, labor que sería asumida por el Servicio Oficial de Traductores-Itzultzaile Zerbitzu Ofiziala.

En relación con ello, consultado Servicio Oficial de Traductores-Itzultzaile Zerbitzu Ofiziala, se confirma que el trabajo se estima se realizará sin coste alguno directo para la Administración, por ser parte de su labor ordinaria. De hecho, gran parte de las normas que son objeto de encargo cuentan ya con versiones actualizadas en euskara que, aunque no tienen plena validez jurídica por no haber sido formalmente aprobadas por el órgano legislativo, sirven desde luego de base para afrontar esta delegación legislativa que, en tanto en cuanto el trabajo está ya hecho, se reduciría a dar carta de naturaleza normativa a lo que ya existe de hecho. Además de lo cual ha de advertirse que, en todo caso, cualquier eventual coste que se pudiera generar se devengaría por el encargo que en su día hiciera el Gobierno en virtud de dicha delegación, pero no en sí mismo de la entrada en vigor del texto legislativo que ahora tratamos, del tampoco deriva obligación alguna de efectuar la armonización y actualización terminológica.

5.2. Identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados por la entrada en vigor, indicando si hay modificaciones de los mismos

No hay modificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados por la entrada en vigor de la norma proyectada.

En Vitoria-Gasteiz, a 26 de abril de 2018

Xabier Unanue
Director de Desarrollo Legislativo y Control Normativo