



INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento:	IO-2018-010
Denominación:	Proyecto de ley de Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Elaborado:

Fdo.: Iñaki Ortiz Sánchez

Responsable de Proyectos

Fecha: 05-04-2018

Aprobado:

Fdo.: Javier Bikandi Irazabal

Director de Atención a la Ciudadanía e
Innovación y Mejora de la Administración

Fecha: 05-04-2018



INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2018-010

Página: 2/7

Propuesta:

El Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno con entrada de 26 de marzo de 2018 en la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (DACIMA en adelante), solicita Informe del Proyecto de ley de Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

El Proyecto de ley presentado a informe tiene por objeto actualizar el marco reglamentario establecido por la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, “del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General” (LPEDG), adecuándolo a las circunstancias actuales caracterizadas por los siguientes elementos principales:

- progresiva introducción 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.
- avances legislativos y sociales, que han derivado en cada vez mayores exigencias de participación, transparencia, evaluación e interdicción de la arbitrariedad de todos los poderes públicos en todos los ámbitos de la administración y, en particular, en relación con el procedimiento de elaboración de normas.
- promulgación de legislación básica del Estado en materia de buena regulación y procedimiento administrativo.

Si bien en la Orden de iniciación del procedimiento para la elaboración de la norma presentada a informe se barajaba la opción de aprobar una Ley que modificara la vigente Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, finalmente se ha optado por elaborar una Ley de nuevo cuño que derogue y sustituya por completo a la vigente Ley 8/2003.

Así, en cuanto a su contenido, el texto elaborado consta de 28 artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales.

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2018-010

Página: 3/7

Las principales novedades del proyecto de ley presentado a informe son las siguientes:

- introducción de nuevos trámites en el procedimiento para dar respuesta a los nuevos requisitos legales en materia de transparencia, evaluación y participación ciudadana. Así se introduce un artículo sobre planificación normativa, otro sobre evaluación normativa y adopción de los principios de buena regulación, y otro sobre consulta previa a la ciudadanía antes de la redacción de las propuestas de textos normativos.
- “concentración” de la instrucción en un tiempo común de un mes, en cuyo plazo se realizarán de forma simultánea las consultas o exposiciones públicas a la ciudadanía, y las audiencias a los agentes directamente afectados, a los externos especializados o a otras administraciones, de modo que no habrá que solicitar fuera de este plazo ningún trámite de los calificables como no esenciales.
- entre los trámites esenciales, que quedan fuera de este plazo de un mes por su vocación de pronunciarse sobre el expediente completo, se añade el nuevo informe preceptivo que debe emitir la Comisión de Gobiernos Locales que regula la Ley de Instituciones Locales de Euskadi y que debe analizar la afcción de la propuesta normativa en elaboración a la autonomía municipal.

Valoración:

Desde el punto de vista de la DACIMA, se valora positivamente la adopción en esta propuesta de norma de la tramitación electrónica en la elaboración de las disposiciones generales, en coherencia con la normativa básica del Estado sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico de las administraciones públicas y en línea, también, con la voluntad del Gobierno en esta materia, expresada mediante diversos Acuerdos adoptados durante los últimos años.

Así, el artículo 14 establece la solicitud telemática de todos los informes preceptivos y no preceptivos introducidos por vía reglamentaria o que no tengan un carácter esencial, las consultas a órganos especializados o a los propios departamentos de la Administración general y los informes y consultas exigidos en los procedimientos especiales por razón de la materia.

Igualmente, el artículo 17 establece que deberán requerirse y cumplimentarse de forma electrónica los trámites específicos de informes y dictámenes preceptivos de carácter esencial.

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2018-010

Página: 4/7

Así mismo, se prevé la publicación en sede electrónica del Plan Anual Normativo (artículo 6.2), de la consulta previa a la ciudadanía (artículo 9.3), de la orden de inicio (artículo 11.2), de la aprobación previa (artículo 14.3), de la audiencia e información pública (artículo 15.3), y se prevé, también, la publicación de los textos normativos en la sede electrónica a efectos de transparencia, participación y colaboración ciudadana (artículo 27.2).

También merece valoración positiva desde el punto de vista de la DACIMA la inclusión de la planificación normativa (artículo 6), de la evaluación normativa (artículo 8) y de la consulta previa a la ciudadanía (artículo 9).

Hay que señalar a este respecto que la planificación estratégica inteligente y la evaluación de las políticas públicas, junto con la transparencia y la participación, constituyen objetivos estratégicos del *Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020 (PEGIP 2020)*, en respuesta a compromisos e iniciativas del Programa de Gobierno de la presente legislatura.

En este sentido cabe observar que la ejecución de los proyectos del PEGIP 2020 incluidos en el *Eje 2. Planificación estratégica inteligente* y, en particular, el proyecto 2.3. *Implantación del Sistema de Evaluación de las Intervenciones Públicas* requiere avanzar con respecto a lo previsto en la Ley 39/2015 sobre el informe de evaluación cuyo detalle, periodicidad y órgano responsable se remite a la normativa reguladora de la Administración correspondiente, previsión que en el proyecto de Ley presentado a informe se mantiene en idénticos términos.

Comoquiera que tampoco la propuesta de Ley de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de Euskadi, actualmente en tramitación parlamentaria, introduce mayor concreción sobre este informe, desde el punto de vista de esta DACIMA, tal vez el proyecto de Ley objeto de este informe pudiera aprovechar la oportunidad de hacerlo, al menos por lo que respecta a la evaluación normativa.

También cabe destacar, por lo que supone de simplificación administrativa, la concentración en un único trámite simultáneo de las consultas o exposiciones públicas a la ciudadanía, y las audiencias a los agentes directamente afectados, a los externos especializados o a otras administraciones, completando así en el plazo de un mes toda la tramitación del expediente a

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2018-010

Página: 5/7

excepción de los informes y dictámenes esenciales que tienen vocación de pronunciarse sobre el expediente completo.

En relación con la planificación normativa cabe observar que, si bien en la exposición de motivos se menciona *“la publicación de un Plan Anual Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente por el Gobierno Vasco”*, en el artículo 6 se dispone expresamente que: *“1.- El Gobierno aprobará anualmente un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el Consejo de Gobierno en el año en curso”*, añadiendo a continuación que: *“2.- El Plan Anual Normativo del Gobierno Vasco se publicará en el plazo de los tres primeros meses de cada año en la Sede Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a efectos de garantizar la información y participación necesarias”*.

La previsión de publicar el Plan Anual Normativo en el primer trimestre del mismo año de la aprobación de las iniciativas legislativas o reglamentarias contraviene lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dice: *“1. Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente”*.

Toda vez que la Administración General de la CAE cuenta con un procedimiento automatizado de tramitación de las disposiciones generales que permite visualizar, tanto el inicio de cualquier expediente como su estado de tramitación, y por tanto facilita prever su evolución en el tiempo (en *Tramitagune*), lo que le dota de la capacidad necesaria para realizar la citada planificación normativa con la antelación suficiente para su publicación en el año anterior al de aprobación de las disposiciones generales, no se entiende el motivo para atrasar la publicación de la planificación al mismo año de su aprobación, incumpliendo además, sin justificación aparente, la legislación básica del Estado.

Por otra parte, la proposición de ley de transparencia y participación ciudadana que se encuentra en tramitación parlamentaria, en su artículo 45 recoge, en coherencia con la normativa básica, lo siguiente: *“El Gobierno aprobará anualmente un Plan Normativo que contendrá la relación de iniciativas legislativas o reglamentarias aprobada por los*

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2018-010

Página: 6/7

departamentos de la Administración General y que vayan a ser elevadas para su aprobación por el Gobierno en el año siguiente”, lo cual se contradice con la propuesta que ahora se realiza en el proyecto de ley objeto de este informe.

En cuanto a la consulta previa regulada en el artículo 9 del proyecto de ley presentado a informe, que responde a lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015 en relación con la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, hay que señalar que ésta tiene por objeto recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias y, por tanto, debe sustanciarse con anterioridad a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento.

En este sentido la proposición de ley de transparencia y participación ciudadana que se encuentra en tramitación parlamentaria recoge precisamente en su artículo 45.2 la obligación de realización de evaluaciones previas de impacto de las normas y en su artículo 48.4, en coherencia con la legislación básica, las consultas públicas previas a la elaboración del proyecto o anteproyecto de disposición que junto con la evaluación previa de impacto permiten encontrar soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias y atinar mejor con las soluciones a los problemas o necesidades que se pretenden abordar. En coherencia con ello el artículo 7 del proyecto de ley que se informa recoge como *“Labores de reflexión y preparación”* concretamente esta consulta previa, pero no con carácter obligatorio: *“Con anterioridad a la decisión de iniciar el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, los departamentos de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrán llevar a cabo labores preliminares de reflexión y preparación, entre las que se incluirán, en particular, las evaluaciones de resultados e impactos acumulados del conjunto de las políticas y normas existentes, y las evaluaciones previas de impacto de las alternativas normativas que pueden barajarse, en el seno de las cuales se sustanciarán las consultas públicas que sean exigidas por la ley de forma previa a la elaboración del proyecto de disposición”*.

En consecuencia, no cabe sustituir este trámite de consulta previa por el de audiencia e información públicas en la fase de instrucción del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, tal y como se propone en el artículo 9.4 del proyecto de ley

INFORME DE ORGANIZACIÓN

Documento: IO-2018-010

Página: 7/7

presentado a informe, ya que ambos trámites corresponden a diferentes fases del proceso de elaboración de las mismas y tienen finalidades diferentes.

Conclusiones:

De acuerdo con las funciones asignadas a través del artículo 11 del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, éstas son las observaciones que, desde el punto de vista organizativo y desde el procedimental, formula la DACIMA al Proyecto de ley de Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General presentado a informe por el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.