

INFORME¹

EL PLAN ANUAL NORMATIVO PARA EL AÑO 2017

Por acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de febrero de 2017 se ha aprobado el Plan Anual Normativo para el año 2017, que figura publicado en el Portal de la Transparencia de la Junta de Andalucía en un lugar muy destacado, encabezando el apartado “Información Jurídica”².

Con ello la Administración Pública de la Junta de Andalucía ha querido dar cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP en lo sucesivo), que establece que “[a]nualmente, 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” (apartado primero); y que “[u]na vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente” (apartado segundo).

Lo novedoso de la figura y su estrecha relación con el objeto de esta sección de la Revista justifica que centre nuestra atención en este número.

I. LA AUSENCIA DE UN MARCO NORMATIVO EN EL DERECHO PROPIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. EL ACUERDO DE 14 DE FEBRERO DE 2017, DEL CONSEJO DE GOBIERNO

“[E]n aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento” (preámbulo de la LPACAP), el artículo 132 de este texto legal obliga a la aprobación anual y ulterior publicación de un plan normativo en los términos que ya se han reseñado. Esta prescripción abre dos posibilidades: 1) simplemente aprobar anualmente el correspondiente plan y publicarlo; 2) además de ello, regular la figura del plan.

¹ Esta sección ha sido elaborada por MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO.

² <http://www.juntadeandalucia.es/transparencia/publicidad-activa/informacion-juridica.html>

A diferencia de lo sucedido en el ámbito estatal, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha optado por lo primero, de manera que no contamos con un diseño normativo de este instrumento.

En efecto, la inmediata modificación del artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG en lo sucesivo) por la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha traído consigo una primera regulación del plan normativo estatal que después ha completado el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. Poco después, la Orden PRA/286/2017, de 28 de marzo, ha aprobado el modelo de documento de información de las iniciativas normativas para su inclusión en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado

Sería deseable que en nuestra Comunidad se procediera de un modo semejante, también en aras de la seguridad jurídica y de la predictibilidad, pues nada impide que, a falta de un marco jurídico inspirado en estas finalidades al que ajustar las eventuales modificaciones de un plan aprobado, los objetivos perseguidos puedan quedar frustrados. Aunque también hay que reconocer que, más vale contar con un plan aprobado y publicado en el Portal de la Transparencia -y además en el BOJA³- aunque se carezca de un desarrollo normativo de la figura, que disponer de un marco jurídico que de entrada ha resultado incumplido, como ha sucedido en el ámbito estatal, pues obligando el artículo 25.3 LG a la aprobación del plan antes de 30 de abril de cada año, no consta que esto haya tenido lugar y, salvo error por mi parte, no figura en el Portal de la Transparencia del Estado a fecha 11 de mayo de 2017.

En cualquier caso, esa ausencia de un marco normativo general obliga a prestar mayor atención al Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de febrero de 2017, en particular a dos prescripciones concretas –las de los apartados segundo y tercero- que intentan paliar esta circunstancia.

El Acuerdo lo aprueba el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Ello no viene impuesto por la LPACAP, que refiere la obligación a las administraciones públicas, aunque resulta lógico. Así se ha dispuesto también en el ámbito del Estado, en el que corresponde la aprobación del Plan al Gobierno (artículo 25.1 LG). Esta

³ El BOJA número 35, de 21 de febrero, publica el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de febrero de 2017. Ello no viene impuesto por la LPACAP.

es además la tónica seguida por las Comunidades Autónomas que han aprobado planes⁴.

En cuanto a su contenido, consta de cinco apartados que vienen precedidos por una suerte de exposición de motivos en la que se conecta el Plan que se aprueba con las previsiones de la LPACAP y se anticipa información sobre el mismo.

El primer apartado aprueba el Plan, que se incluye como anexo del Acuerdo. El segundo apartado establece que “[c]uando se eleve al Consejo de Gobierno una propuesta normativa que no figure en el Plan se deberá justificar en su expediente la necesidad de su tramitación”. El tercer apartado compromete a la Consejería de la Presidencia y Administración Local a la elaboración, en el primer trimestre de 2018, de “un informe en el que se refleje el grado de cumplimiento del Plan, incluyendo aquellas iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente contenidas en el mismo y la justificación de las que no fueran elevadas durante el ejercicio”. El cuarto apartado ordena la publicación del Plan en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta

⁴ Aragón: acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de marzo de 2017. Castilla-La Mancha: acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2016. Islas Baleares: acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de diciembre de 2016. La Rioja: acuerdo de Gobierno de 4 de noviembre de 2016. Navarra: acuerdo de Gobierno de 10 de mayo de 2017. Principado de Asturias: acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de marzo de 2017. Región de Murcia: acuerdo de 2 de noviembre de 2016. Valencia: acuerdo del Consell de 17 de febrero de 2017. También Madrid ha aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno el Plan Anual Normativo para 2018, aunque no consta la fecha.

Salvo error por mi parte, ni Extremadura ni Galicia han aprobado el preceptivo plan. Canarias tampoco ha aprobado un plan anual normativo, aunque sí una Agenda Legislativa del Gobierno (IX Legislatura) por acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de agosto de 2016. Con esta iniciativa se da cumplimiento al artículo 22.1.A) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, del siguiente tenor literal: “1. La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias hará pública y mantendrá actualizada la información siguiente: A) El programa legislativo del Gobierno, en el que se incluirán los anteproyectos de ley cuya elaboración, tramitación y aprobación están previstos de acuerdo con el programa de gobierno, así como un informe semestral de seguimiento y de las modificaciones que se hayan acordado”.

Cantabria dispone de un plan anual normativo publicado en su Portal de la Transparencia (http://www.cantabria.es/web/transparencia/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_77Ec/3551375/4238387). Consiste en una relación de futuras normas (leyes y decretos) que al parecer es susceptible de actualización. No consta quién lo ha aprobado ni en qué fecha, aunque sí se informa que está actualizado a 3 de febrero de 2017. Otro tanto cabe decir del plan de Cataluña, del que se informa que está actualizado a 9 de noviembre de 2016 (http://presidencia.gencat.cat/ca/el_departament/transparencia/pla_anual_normatiu/).

Castilla y León cuenta con un plan anual normativo para el periodo comprendido entre junio de 2016 y junio de 2017, compuesto por distintos documentos, uno por cada Consejería, sin que se informe acerca de su procedencia y fecha (http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1284666868677/_/_/_). Por su parte, el País Vasco publica un documento con el Plan Anual normativo para los años 2016 y 2017, sin especificar su autoría y fecha (http://www.gardena.euskadi.eus/contenidos/informacion/info_comunidad_autonoma/es_def/adjuntos/plan_anual_normativo_es.pdf).

de Andalucía. Y el quinto establece que el Acuerdo surtirá efectos desde el día siguiente al de su publicación en el BOJA.

Sin perjuicio del posterior análisis del Plan, interesa destacar ahora que acaso el ejecutivo andaluz no haya acertado en su interpretación del artículo 132 LPACAP, puesto que lo que se exige es la aprobación de un plan con las iniciativas que vayan a ser elevadas para su aprobación *en el año siguiente*, no un plan con las iniciativas que vayan a ser elevadas para su aprobación *en el año en curso*, que es lo pretendido con el Plan aprobado, como reza en la exposición de motivos del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de febrero de 2017, del siguiente tenor literal: “la Administración de la Administración [sic] de la Junta de Andalucía ha elaborado un plan normativo que contiene las iniciativas que previsiblemente, en cuanto a número y denominación, va [sic] a ser elevadas *para su aprobación durante el ejercicio 2017*, dando así cumplimiento a los principios de buena regulación, seguridad jurídica y transparencia que fundamentan las exigencias de planificación normativa introducidas por la nueva ley reguladora del procedimiento administrativo común de las administrativas públicas”. Con todo, la interpretación de que el plan recoge las iniciativas para el año en curso se encuentra extendida⁵, aunque también puede entenderse que la efectiva aprobación de planes anuales normativos para el año en curso es manifestación de un retraso en el cumplimiento de la obligación y no responde, por tanto, a una interpretación errónea del artículo 132 LPACAP⁶.

También procede detenerse en el apartado segundo del Acuerdo, inspirado en el artículo 25.3 LG⁷ y que, lo recuerdo ahora, prescribe que se justifique en el expediente

⁵ Vid. el Plan Anual Normativo para 2017 de la Administración del Principado de Asturias, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de marzo de 2017; el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón correspondiente a 2017, aprobado por acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de marzo de 2017; el Plan Anual Normativo de Navarra, aprobado por acuerdo de Gobierno de 10 de mayo de 2017; y el Plan Normativo de la Administración de la Generalitat de Valencia, aprobado por acuerdo del Consell de 17 de febrero de 2017. Por el contrario, el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia aprobó el Plan Anual Normativo para 2017 por acuerdo de 2 de noviembre de 2016; asimismo, el Plan Anual Normativo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2017 se aprobó por acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2016; también el Plan Anual Normativo de las Islas Baleares para 2017 es de 23 de diciembre de 2016; el Plan Anual Normativo de La Rioja se aprobó el 4 de noviembre de 2016; y el Plan Anual Normativo de 2017 de Cataluña se encuentra actualizado a 9 de noviembre de 2016.

⁶ En este sentido, Madrid tiene ya aprobado el Plan Anual Normativo para 2018, sin que conste la fecha de aprobación. Salvo error por mi parte, no ha aprobado el plan para 2017, lo que puede interpretarse en el sentido de que el vencimiento del año 2016 sin proceder a ello ha conducido a aprobar el de 2018.

⁷ “Cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el Plan Anual Normativo al que se refiere el presente artículo será necesario justificar este hecho en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo”.

de la propuesta normativa que se eleve a la aprobación del Consejo de Gobierno sin estar prevista en el Plan “la necesidad de su tramitación”. Este apartado, aunque no vincula ni para el ejercicio de la iniciativa legislativa ni para el ejercicio de la potestad reglamentaria, al menos supone un compromiso que debe valorarse positivamente en el contexto del buen gobierno, en el entendimiento de que no se trata de justificar la necesidad y oportunidad de la norma –exigido ya por los artículos 43.2 y 45.1.a) de la Ley 6/2006, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía- sino de justificar la necesidad de su aprobación aun a pesar de no encontrarse incluida en el Plan Anual Normativo⁸.

En relación con lo anterior, puede resultar interesante conocer cómo se ha procedido con ocasión de la previsión de aprobación del Programa de Fomento del Empleo Industrial en Andalucía mediante Decreto, que no figuraba en el Plan Anual aprobado el 14 de febrero. En este caso, se ha justificado la necesidad de su elaboración pero no la necesidad de su tramitación y futura aprobación sin estar prevista inicialmente en el Plan Anual Normativo. Ello no obstante, se ha procedido a su inclusión en el Plan Anual Normativo para el año 2017 mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de abril, publicado en el Portal de la Transparencia y en el BOJA núm. 77, de 25 de abril, de modo que no se ha incumplido formalmente el apartado segundo del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de febrero de 2017⁹. Si es preciso reconocer que este modo de proceder ha conferido una publicidad material añadida a los contenidos de la iniciativa, dado que el Acuerdo es muy detallado¹⁰.

El Portal de la Transparencia publica otras iniciativas que son posteriores a la aprobación del Plan Anual Normativo y que no han traído consigo, de momento, su modificación. Pueden así citarse, entre otras, las relativas al Reglamento para la Preservación del Cielo Nocturno Andaluz¹¹; al Decreto por el que se modifica el Decreto 6/2012, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de protección

⁸ No es lo mismo justificar la necesidad y oportunidad de una norma que justificar la necesidad de su aprobación en un momento dado, esto es, en 2017 en lugar de aplazar esta aprobación, por seguridad jurídica y predictibilidad, a 2018.

⁹ No se justifica la necesidad de su tramitación porque la propuesta normativa ya sí figura en el Plan (modificado).

¹⁰ El Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, distingue entre aprobación de propuestas normativas que no figuren en el Plan Anual, para lo que se exige justificación adecuada en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (artículo 2.5) y modificación del Plan Anual Normativo, que solo procede “en circunstancias especiales, que afecten a una multiplicidad de proyectos normativos impulsados por distintos Ministerios, o en el caso de la formación de un nuevo Gobierno”, con previa valoración por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa (artículo 2.6). A mi juicio, en ambos casos se produce una modificación del Plan Anual Normativo.

¹¹ Se ha cumplido ya el trámite de consultas públicas previas (el plazo para realizar aportaciones finalizó el 10 de abril).

contra la contaminación acústica en Andalucía¹²; o al Decreto por el que se modifica el Decreto 297/2007, de 18 de diciembre, por el que se crea y regula el Registro de Cáncer de Andalucía¹³. En todos estos casos puede suponerse que no está previsto proceder a su aprobación en 2017; y que, si así resulta finalmente, se llevará a cabo la modificación del Plan Anual Normativo -con antelación suficiente para que la misma no quede en un mero cumplimiento proforma- con ulterior publicación en el BOJA¹⁴. De otro modo, habida cuenta el precedente sentado con el Programa de Fomento del Empleo Industrial en Andalucía, quedaría en entredicho la satisfacción de las exigencias de seguridad jurídica y de predictibilidad.

El Portal de la Transparencia publica además iniciativas que son anteriores a la aprobación del Plan Anual Normativo y que, de momento, no han dado lugar a su modificación. Así, el Decreto por el que se modifica el Decreto 175/1992, de 29 de septiembre, sobre materia retributiva y condiciones de trabajo del personal de centros e instituciones sanitarias del Servicio Andaluz de Salud¹⁵. De nuevo podemos suponer, aunque esta vez con menos convencimiento por lo avanzado de la tramitación, que la aprobación de la iniciativa en 2017, si fuera el caso, vendrá precedida de la modificación del Plan Anual Normativo.

Estos y otros ejemplos que podrían detallarse avalan lo antes indicado acerca de la conveniencia de contar con una regulación específica sobre el Plan Anual Normativo en la que se establezca la obligación de justificar la necesidad de aprobar una iniciativa que no haya sido contemplada en el mismo. El Acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de febrero de 2017 ha establecido una prescripción al efecto (apartado segundo) que ya ha resultado orillada mediante el expediente de incluir tardíamente una propuesta en el Plan aprobado.

Por último, el apartado tercero del Acuerdo del Consejo de Gobierno, inspirado en el artículo 28 LG, deja entrever el protagonismo que corresponde en la materia a la Consejería de Presidencia y Administración Local¹⁶ e igualmente avala la

¹² También se ha cumplido ya el trámite de consultas públicas previas (el plazo para realizar aportaciones finalizó el 27 de abril).

¹³ El acuerdo de inicio del expediente es de 10 de abril de 2017. En la actualidad se encuentra en fase de información pública; la fase de audiencia e informes se abrió por acuerdo de la Secretaría General Técnica de 18 de abril de 2017.

¹⁴ Siendo deseable, por cierto, que se justifique la necesidad de su tramitación sobrevenida en este ejercicio. El expediente de incluir tardíamente una iniciativa en el Plan no debe excusar la exigencia material que incorpora el apartado segundo del Acuerdo.

¹⁵ El acuerdo de inicio del expediente es de 21 de diciembre de 2016. Al día siguiente se inició el trámite abreviado de informes (7 días hábiles). La tramitación se realiza prescindiendo de los trámites de consulta, audiencia e información pública.

¹⁶ No consta a quien corresponde coordinar la elaboración del plan. En el ámbito estatal asume esta responsabilidad el Ministerio de la Presidencia y con ello se pretende “asegurar la congruencia de

oportunidad de la regulación del Plan a la que se viene haciendo referencia, de modo que la realización del informe de evaluación no quede a la voluntad del Consejo de Gobierno plasmada anualmente en el Acuerdo que apruebe el correspondiente plan.

II. EL PLAN ANUAL NORMATIVO 2017

El Plan Anual Normativo 2017 se configura como un documento único¹⁷ que contempla 163 iniciativas. De ellas, 30 corresponden a proyectos de ley, lo que parece excesivo si reparamos en que en la presente legislatura, y hasta la fecha, se han presentado 13 proyectos de ley. El resto corresponde a decretos, de modo que, al parecer, la necesidad de seguridad jurídica y de predictibilidad llega solo hasta el primer nivel de la jerarquía de reglamentos, sin que alcance a las órdenes¹⁸.

Las iniciativas se agrupan en el Plan de acuerdo con la estructura orgánica de la Administración de la Junta de Andalucía, lo que sin duda facilita su consulta y permite captar la entidad del conjunto de iniciativas de cada Consejería.

	Proyectos de Ley	Decretos	Total
C. de la Presidencia y Administración Local	1	8	9
C. de Economía y Conocimiento	3	7	10
C. de Hacienda y Administración Pública	8	11	19
C. de Educación	1	11	12

todas las iniciativas que se tramiten” y “evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo” (artículo 25.4 LG).

¹⁷ Como a mi juicio debe ser y es la regla general. Sin embargo, como ya se ha indicado, la Junta de Castilla y León publica el Plan Anual Normativo para el periodo junio de 2016 a junio de 2017 fragmentado en distintos documentos, uno por cada Consejería:

http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1284666868677/_/_/_ consultado el 11 de mayo de 2017.

¹⁸ Así está previsto también en el ámbito estatal: en el modelo de documento que aprueba la Orden PRA/286/2017, de 28 de marzo, el nivel de reglamento que se contempla es el correspondiente a real decreto. Igual sucede en la mayoría de las Comunidades Autónomas que han aprobado el correspondiente plan, con las excepciones de Aragón, Castilla-La Mancha, La Rioja, Navarra y Valencia, que incluyen en sus planes las órdenes.

C. de Salud	2	24	26
C. de Igualdad y Políticas Sociales	5	11	16
C. de Empleo, Empresa y Comercio	2	4	6
C. de Fomento y Vivienda	2	7	9
C. de Turismo y Deporte		4	4
C. de Cultura	3	6	9
C. de Justicia e Interior	1	9	10
C. de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural	1	15	16
C. de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	1	16	17
	30	133	163

Por lo que respecta al estado de tramitación de las diferentes iniciativas, la consulta al Portal de la Transparencia de la Junta de Andalucía muestra resultados muy desiguales.

Así, de los 30 proyectos de ley previstos, no consta actividad alguna en el Portal de la Transparencia con respecto a 13 de ellos. De las 17 iniciativas restantes: A) una se ha aprobado y ya ha sido publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía; B) 5 han pasado el trámite de información pública (una, por cierto, en noviembre de 2015) y otra más se encuentra en la actualidad en dicho trámite; C) las demás oscilan entre las consultas públicas previas (es el caso de una de las iniciativas, cuyas consultas públicas previas se iniciaron el 7 de febrero de 2017) y la valoración del trámite de audiencia (es el caso de otra de las iniciativas, fechada el 10 de marzo de 2015, que concluye con una propuesta de modificación del texto).

En cuanto a los 133 decretos previstos, no consta actividad alguna en el Portal de la Transparencia con respecto a 54 iniciativas. 13 decretos se encuentran ya aprobados y publicados. 28 se encuentran en el trámite de consultas públicas previas o lo han concluido. Y el resto de las iniciativas se encuentra en diferentes fases de tramitación.

Estos datos permiten augurar que el Plan Anual Normativo de 2017 no se va a cumplir en su integridad. En realidad, llama la atención el número de iniciativas registradas en él, máxime teniendo en cuenta la trayectoria de la Administración de la Junta de Andalucía en lo que a producción normativa se refiere, que por comparación con otras Comunidades Autónomas es escasa. Con todo, y entre tanta abundancia de iniciativas, se echa de menos en el Plan Anual Normativo la previsión de algunas normas, como es el caso de la que modifique o sustituya al Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, de Calificación Ambiental, largamente esperada.

III. VALORACIÓN

La figura del plan anual normativo se vincula a la seguridad jurídica y a la predictibilidad del Ordenamiento, como expresa la propia LPACAP. Desde esta perspectiva se considera un instrumento sumamente útil, siempre y cuando, claro está, el plan que se apruebe responda a previsiones realistas. Naturalmente, es pronto para hacer afirmaciones concluyentes acerca del Plan Anual Normativo aprobado, lo que no impide manifestar cierta sorpresa por la entidad del esfuerzo normativo que prevé realizar la Administración de la Junta de Andalucía a la vista de los resultados alcanzados en los años anteriores.

Pero el plan cumple también otras funciones de modo reflejo que no queremos dejar de reseñar. Así, la obligación de elaborarlo proporciona una magnífica ocasión para la reflexión sobre la acción de gobierno y el establecimiento de prioridades. De igual modo, permite que la ciudadanía atenta a la producción normativa pueda calibrar la eficacia del desempeño de la competencia y, también, valorar tanto el grado de interés que las diferentes materias merecen como, incluso, la propia seriedad de los compromisos que se asumen, en ocasiones solo de cara a la galería, si se permite esta expresión. Piénsese en cualquier anuncio público sobre la intención de elaborar o modificar una norma en un momento de tensión o contestación social: si no viene acompañada de la correspondiente modificación del plan anual normativo¹⁹, habrá motivos para dudar de la veracidad de la palabra política dada.

En todo caso, lo urgente ahora es esperar. El primer trimestre de 2018 deparará la ocasión de comprobar el grado de cumplimiento del plan y la justificación, si fuera el caso, de las razones por las que alguna iniciativa no haya llegado a su culminación.

¹⁹ Según el precedente instaurado en nuestra Comunidad Autónoma.