

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.408

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO
NORMATIVO EN LOS MINISTERIOS DEL ÁREA POLÍTICO-
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 22 de diciembre de 2020, el Informe de Fiscalización del análisis de impacto normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	7
I.1.	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	7
I.2.	EVOLUCIÓN DE LA MATERIA OBJETO DE LA FISCALIZACIÓN.....	7
I.2.1.	Política sobre mejora de la calidad normativa (« <i>Better Regulation</i> »).....	7
I.2.2.	Memoria del Análisis de Impacto Normativo	8
I.2.3.	Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.....	12
I.2.4.	Plan Anual Normativo.....	13
I.3.	ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL	13
I.4.	OBJETIVOS Y ALCANCE.....	14
I.5.	TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	14
I.6.	MARCO NORMATIVO	15
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	16
II.1.	EXPEDIENTES EXAMINADOS.....	16
II.1.1.	Determinación de la normativa aplicable a los expedientes	16
II.1.2.	Integridad documental de los expedientes.....	18
II.2.	MEMORIAS DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO.....	19
II.2.1.	Adecuación del tipo de memoria del análisis de impacto normativo	19
II.2.2.	Análisis de alternativas	20
II.2.3.	Principios de buena regulación	22
II.2.4.	Inclusión en el Plan Anual Normativo	23
II.2.5.	Análisis de impacto presupuestario.....	24
II.2.6.	Análisis del impacto económico.....	26
II.2.7.	Cargas administrativas	28
II.2.8.	Impacto por razón de género.....	29
II.2.9.	Otros impactos	31
II.2.10.	Descripción de la tramitación y consultas realizadas	34
II.2.11.	Procedimiento de infracción del Derecho de la Unión Europea	35
II.2.12.	Planificación de la evaluación <i>ex post</i>	36
II.3.	FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA	38
II.3.1.	Emisión de memoria anual.....	38
II.3.2.	Solicitudes de informe recibidas por la OCCN entre los años 2018 y 2019.....	38
II.3.3.	Solicitudes de informe finalizadas por la OCCN entre los años 2018 y 2019	39
II.3.4.	Informes pendientes de emisión	40
II.3.5.	Plazo de emisión de los informes.....	40
II.3.6.	Seguimiento de las recomendaciones u observaciones formuladas	42
II.4.	PLAN ANUAL NORMATIVO	42
II.5.	INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN NORMATIVA	43
II.5.1.	Informe de seguimiento	43

II.6.	CONSIDERACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA	44
II.6.1.	Publicidad activa	44
II.6.2.	Derecho de acceso a la información pública.....	45
II.7.	CONSIDERACIONES EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	45
III.	CONCLUSIONES	46
III.1.	EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES	46
III.2.	EN RELACIÓN CON LAS MEMORIAS DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO	46
III.3.	EN RELACIÓN CON LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA....	48
III.4.	EN RELACIÓN CON EL PLAN ANUAL NORMATIVO	49
III.5.	EN RELACIÓN CON EL INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN NORMATIVA.....	49
III.6.	EN RELACIÓN CON LA TRANSPARENCIA	50
III.7.	EN RELACIÓN A LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	50
IV.	RECOMENDACIONES	51

ANEXO

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE LAS PRINCIPALES ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Abrev.	Abreviada
AGE	Administración General del Estado
LG	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
MAEUEC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
MAIN	Memoria del Análisis de Impacto Normativo
MCD	Ministerio de Cultura y Deporte
MCIU	Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades
MDEF	Ministerio de Defensa
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
MEFP	Ministerio de Educación y Formación Profesional
MHFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
MINT	Ministerio del Interior
MJUS	Ministerio de Justicia
MPAATT	Ministerio de la Presidencia y de las Administraciones Territoriales
MPRCI	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad
MPTFP	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
OCCN	Oficina de Coordinación y Calidad Normativa
Ord.	Ordinaria
PAN	Plan Anual Normativo
RD	Real Decreto
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO 1.	SOLICITUDES DE INFORME OCCN DURANTE LOS AÑOS 2018 Y 2019	39
CUADRO 2.	SOLICITUDES DE INFORME FINALIZADAS DURANTE LOS AÑOS 2018 Y 2019.....	39
CUADRO 3.	SOLICITUDES DE INFORME PENDIENTES DE RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTES A SOLICITUDES DEL AÑO 2018.....	40
CUADRO 4.	SOLICITUDES DE INFORME PENDIENTES DE RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTES A SOLICITUDES DEL AÑO 2019.....	40
CUADRO 5.	INFORMES EMITIDOS DENTRO Y FUERA DE PLAZO AÑOS 2018 Y 2019.....	41

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le atribuye la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado la «Fiscalización del análisis de impacto normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado». Esta actuación fiscalizadora se ha efectuado por iniciativa del propio Tribunal y en ejecución del Programa Anual de Fiscalizaciones del ejercicio 2019, aprobado por el Pleno de la institución, en su sesión de 20 de diciembre de 2018, Programa que fue modificado en sus sesiones de 28 de febrero y 28 de marzo de 2019.

Este procedimiento de fiscalización se enmarca dentro del Plan estratégico 2018-2021 del Tribunal de Cuentas y se vincula con el Objetivo 1.1.

I.2. EVOLUCIÓN DE LA MATERIA OBJETO DE LA FISCALIZACIÓN

I.2.1. Política sobre mejora de la calidad normativa («Better Regulation»)

Uno de los grandes retos de la política regulatoria es el de elaborar una normativa eficaz y eficiente que estimule el crecimiento económico y favorezca el bienestar social evitando un marco normativo confuso y cambiante. Para avanzar en esta dirección la regulación ha de ser cada vez más simple y clara y el cumplimiento de las normas lo menos costoso posible para las empresas y los ciudadanos.

En la actualidad, tanto la Unión Europea como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico defienden una regulación inteligente que permita dinamizar la actividad económica, simplificar procesos y reducir cargas administrativas.

Los análisis de impacto normativo constituyen la técnica por excelencia del fenómeno «Better Regulation», cuya finalidad es mejorar el enfoque regulador tradicional evitando la «sobre-regulación», la complejidad, la incoherencia y la inestabilidad del ordenamiento jurídico. Los principales medios para lograr dicho objetivo son los análisis de los efectos de las normas, previos (*ex ante*) y posteriores (*ex post*), y la participación de expertos y ciudadanos en el proceso de elaboración normativa.

La evaluación *ex ante* se configura como una herramienta para la mejora de la regulación, mediante la cual se sistematiza y ordena la información relevante para valorar el impacto de una iniciativa normativa con el fin de ayudar en el proceso de su aprobación. Por tanto, esta evaluación se realiza en el marco del procedimiento administrativo de elaboración de la norma con la finalidad de dotarla del contenido adecuado y proporcionado para alcanzar sus objetivos.

La tradicional ausencia de instrumentos de evaluación *ex ante* en nuestro país se ha visto superada en los últimos años con un conjunto de medidas adoptadas para impulsar la mejora de la regulación y la actuación de la Administración, entre las que destaca la figura de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) y, como órgano encargado de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno, la creación de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCN). También puede destacarse como instrumento básico para contribuir a la predictibilidad del ordenamiento jurídico y procurar la congruencia de todas las iniciativas normativas la planificación normativa a través del denominado Plan Anual Normativo (PAN). La evaluación *ex post* tiene por finalidad la evaluación de las normas vigentes con la finalidad de constatar el cumplimiento de sus objetivos, la evaluación de los costes y las cargas impuestas en ellas.

Ambas, evaluación *ex ante* y evaluación *ex post*, se encuentran conectadas pues el control *ex post* viene determinado por el que se haya realizado *ex ante*.

1.2.2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo

La MAIN es el documento que recoge la información que acompaña a un proyecto normativo, justificando su oportunidad y necesidad, y realizando una estimación del impacto que tendrá su aprobación en diferentes ámbitos de la realidad. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 12 de diciembre de 2016, señala que la finalidad de la MAIN es asegurar que los encargados de elaborar y aprobar los proyectos de disposiciones generales tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación.

El primer hito en la regulación de la MAIN lo constituye el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (RD 1083/2009) y la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto normativo aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 (Guía Metodológica).

De acuerdo con el artículo 1.2 del RD 1083/2009, la MAIN se presenta como un instrumento para sistematizar las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como de la memoria económica y del informe sobre el impacto por razón de género, que ya se exigían para los anteproyectos de ley y para los proyectos de reglamentos a nivel estatal.

La MAIN deberá contener los siguientes apartados (artículo 2 del RD 1083/2009):

- a) Oportunidad de la propuesta.
- b) Contenido y análisis jurídico, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas.
- e) Impacto por razón de género: se analizarán y valorarán los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

Cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables se realizará una memoria abreviada que deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario e impacto por razón de género. Deberá justificarse en la propia memoria los motivos de su elaboración abreviada (artículo 3 del RD 1083/2009).

El segundo paso fundamental en la regulación de la MAIN viene marcado por la introducción de un marco común a todas las Administraciones Públicas para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esta última norma incluyó una modificación *ad hoc* del Título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno

(LG) dedicado a la ordenación del procedimiento para la elaboración de normas con rango de ley y de reglamentos a nivel estatal. El nuevo marco normativo se sigue completando con lo dispuesto en el RD 1083/2009 así como por la Guía Metodológica.

De acuerdo con el artículo 26.3 de la LG, la MAIN que, con carácter preceptivo, debe acompañar a los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y proyectos de normas reglamentarias, habrá que contener los siguientes apartados:

- a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
- b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.
- e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.
- f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.
- g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública.

Tratándose de proyectos de reales decretos leyes se prevé la elaboración de una MAIN abreviada (artículo 26.11 de la LG).

Debe destacarse que la modificación introducida en la LG no resulta de aplicación a aquellos expedientes normativos cuya tramitación se iniciara con anterioridad a 2 de octubre de 2016.

Así, de acuerdo con la disposición transitoria tercera (Procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado) de la LRJSP, los procedimientos de elaboración de normas que se hallaren en tramitación en la Administración General del Estado (AGE) a la entrada en vigor de esta Ley se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento en que se iniciaron.

La última etapa en la regulación de la MAIN viene marcada por la aprobación del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (RD 931/2017) que deroga el RD 1083/2009, ante la necesidad de adaptar su contenido a los cambios normativos a los que se ha hecho referencia. El RD 931/2017 entra en vigor el 4 de diciembre de 2017 y no resulta de aplicación a aquellos proyectos normativos que hayan iniciado su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.

El RD 931/2017 profundiza en la estructura y contenido de las MAIN que deben acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias y que contendrán los siguientes apartados (artículo 2 RD 931/2017):

a) Oportunidad de la propuesta de norma que, en todo caso, incluirá:

- 1º La identificación clara de los fines y objetivos perseguidos.
- 2º Una explicación de la adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPACAP y, en particular, a los principios de necesidad, eficiencia y proporcionalidad.
- 3º Un análisis de alternativas.
- 4º Asimismo, cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el Plan Anual Normativo, regulado en el artículo 25 de la LG, será necesario justificar este hecho en la memoria.

b) Contenido y análisis jurídico, que resumirá las principales novedades introducidas por la propuesta de norma, incluirá una referencia a su engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea y contendrá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la misma.

En el caso de disposiciones que transpongan o desarrollen normativa de la Unión Europea, y que contengan normas específicas en materia de procedimiento administrativo, se deberá indicar también en la memoria sus efectos en relación con el procedimiento administrativo común.

La memoria contendrá, además, una referencia a la vigencia indefinida o temporal de la norma.

c) Asimismo, la atribución directa de la potestad de desarrollo reglamentario de una ley a un titular de un departamento ministerial, a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, deberá explicarse en la memoria. Se justificará, también el rango normativo propuesto para el proyecto.

d) Análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, precisando el título o títulos competenciales en el que se basa la norma.

e) Impacto económico y presupuestario:

- 1º El impacto económico evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias. Se evaluará el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas realizándose el test Pyme.
- 2º El Impacto presupuestario comprenderá, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos y que incluirá la incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público.

f) La detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia a las pequeñas y medianas empresas.

- g) Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia. El impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica. Asimismo, se realizará un análisis de los impactos en la infancia y adolescencia, y en la familia.
- h) Otros impactos: la MAIN incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
- i) Análisis sobre coste-beneficio: con carácter potestativo y, en todo caso, cuando una norma específica o sectorial así lo exija, se realizará un análisis sobre coste-beneficio que consistirá en un resumen de todos los costes y beneficios de la norma, tanto directos como indirectos, debiendo quedar acreditado que los beneficios esperados compensan o superan los costes derivados del proyecto y justifican la aprobación del mismo.
- j) Descripción de la tramitación y consultas que incluirá:
 - 1º Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública. En caso de prescindir de este trámite de consulta pública deberá justificarse en la memoria la concurrencia de alguna de las razones previstas la LG.
 - 2º La referencia a las consultas realizadas y observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública así como su resultado y su reflejo en el texto del proyecto.
 - 3º Asimismo, se hará referencia a los informes de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y a otros informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación. Quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la propuesta de norma.
 - 4º En el caso de que el Consejo de Ministros acuerde la tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la AGE, la memoria mencionará la existencia dicho acuerdo, así como las circunstancias que le sirven de fundamento conforme a lo previsto en el artículo 27 de la LG.
- k) Evaluación *ex post* que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas, al que se refiere el artículo 25.2 de la LG. Para ello, la memoria indicará si dicha norma se encuentra prevista entre las susceptibles de evaluación en el correspondiente Plan Anual Normativo y, en su caso, describirá con claridad los objetivos y fines de la norma y los términos y plazos que se usarán para analizar los resultados de su aplicación.

El artículo 3 del RD 931/2017 prevé la existencia de una MAIN abreviada (debiéndose justificar en la misma los motivos de su elaboración con tal carácter) cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables o estos no son significativos, así como en los supuestos de la tramitación de proyectos de reales decretos leyes. El RD 931/2017 enumera los extremos que debe contener: oportunidad de la norma; identificación del título competencial prevalente; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes; descripción de la tramitación y consultas realizadas. También se incluirá una descripción de la forma en la que se analizarán, en su caso, los resultados de la aplicación de la norma.

Finalmente, la disposición adicional primera del RD 931/2017 establecía un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta norma para que el Consejo de Ministros, a propuesta de los titulares de los Ministerios de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, de Hacienda y Función Pública, de Economía, Industria y Competitividad, y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, adaptara la Guía Metodológica a esta nueva normativa. Igualmente disponía que tanto que no se aprobara esta adaptación continuaría aplicándose la Guía Metodológica de 11 de diciembre de 2009.

I.2.3. Oficina de Coordinación y Calidad Normativa

La LRJSP introdujo una importante novedad en materia de evaluación normativa que supuso la modificación del artículo 26.9 de la LG. Con el fin de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno, se encomienda al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales el análisis de diversos aspectos de los proyectos normativos que hayan de elevarse al Consejo de Ministros evaluando, entre otras cuestiones, la calidad técnica, la congruencia con el resto del ordenamiento jurídico, la necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, el contenido preceptivo de la MAIN o la posible extralimitación en la transposición de Derecho de la Unión Europea.

En el último párrafo del artículo 26.9 de la LG se prevé la aprobación de una norma reglamentaria que determine la composición del órgano que se encargará de realizar estas funciones, así como su modo de intervención en el procedimiento. Dicho órgano fue creado por el Real Decreto 771/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, con la denominación de Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCN).

Con posterioridad, el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, vino a establecer el régimen de funcionamiento de la OCCN.

Con relación al informe que la OCCN ha de emitir, deben destacarse, según lo dispuesto en el artículo 7 del RD 1081/2017, que serán los Ministerios proponentes de las iniciativas normativas los que solicitarán el informe de la OCCN remitiendo el texto del proyecto y acompañando la MAIN y la documentación que estimen necesaria para su correcta valoración. Esta solicitud se realizará una vez que los Ministerios proponentes cuenten con un primer texto del proyecto y la correspondiente MAIN. El informe de la Oficina será previo a la solicitud del informe de la Secretaría General Técnica previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la LG.

La OCCN elaborará el informe en el plazo de 15 días, excepto en el caso de los reales decretos-leyes, que lo emitirá en 5 días. Transcurridos dichos plazos sin que se haya emitido el informe se podrá continuar con la tramitación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba.

En el informe se valorarán todos los aspectos previstos en el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017 (calidad técnica, congruencia de la iniciativa con el ordenamiento jurídico nacional y comunitario, evaluación del contenido de la MAIN, comprobación de la conformidad de la norma con los principios y reglas de la LPACAP y LG, etc.) y se realizarán las consideraciones, recomendaciones u observaciones que, en su caso, se estimen convenientes.

Este informe no tendrá carácter vinculante, si bien el Ministerio proponente deberá incluirlo entre la documentación que acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Ministros. En caso de que las recomendaciones u observaciones no hayan sido aceptadas, deberán justificarse las razones de este rechazo de manera específica en la MAIN.

Además de estos informes, el artículo 8 del RD 1081/2017 impone a la OCCN la elaboración de una memoria anual de actividad, que será publicada en el portal web del Ministerio antes del 30 de abril de cada año.

La Oficina entró en funcionamiento el 16 de marzo de 2018, tal y como estableció la Orden PRA/244/2018, de 12 de marzo, en relación con la disposición final primera del RD 1081/2017.

I.2.4. Plan Anual Normativo

La planificación normativa es una de principales novedades introducidas por el Título VI de la LPACAP, novedad que la Exposición de Motivos fundamenta en el principio de seguridad jurídica y en una mayor predictibilidad del ordenamiento, para cuya realización *«apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante»*.

El artículo 132 de la LPACAP establece que, 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. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo (PAN) se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente.

Tratándose de la Administración del Estado, el artículo 25 de la LG señala que el PAN permite a la OCCN controlar y asegurar la congruencia de 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. Será el Ministro de la Presidencia quien elevará el PAN al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 30 de abril. Este Plan identificará las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación (evaluación *ex post*). Cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el PAN será necesario justificar este hecho en la MAIN.

La regulación citada se completa con lo dispuesto en 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 (RD 286/2017).

I.2.5 Informe Anual de Evaluación Normativa

Tanto el artículo 28 de la LG como el RD 286/2017 prevén la aprobación de un Informe Anual de Evaluación Normativa en el que se refleje el grado de cumplimiento del PAN del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el PAN, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa. En dicho informe se incluirán también las conclusiones del análisis de la aplicación de las normas que, de acuerdo con lo previsto en su respectiva MAIN, hayan tenido que ser evaluadas en el ejercicio anterior.

La Junta de Planificación y Evaluación Normativa elaborará el proyecto de informe que será aprobado por el Consejo de Ministros antes del 30 de abril y se publicará en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo lo constituyen los centros directivos impulsores y responsables de la elaboración del análisis de impacto en los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Justicia; Defensa; Interior; Educación y Formación Profesional; Cultura y Deporte; Ciencia, Innovación y Universidades; Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad; Política Territorial y Función Pública, en particular, la OCCN, dependiente del Ministerio de la Presidencia.

La presente fiscalización tiene por objeto las actuaciones administrativas encuadradas en el ámbito de la evaluación ex ante de impacto económico-presupuestario, reflejadas en las MAIN, de las disposiciones normativas aprobadas dentro del ámbito temporal de la fiscalización.

La fiscalización comprende los ejercicios 2017 y 2018. No obstante, cuando ha sido preciso, se ha extendido a ejercicios anteriores y posteriores en aquellos aspectos que se han considerado convenientes para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos.

I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE

La fiscalización ejecutada es una fiscalización de cumplimiento, teniendo como objetivo principal la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la actividad fiscalizada.

De igual modo, como objetivo transversal, se ha verificado el cumplimiento de las prescripciones de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género establecidas por la normativa en todo aquello que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Para alcanzar los objetivos anteriormente descritos, las principales áreas de trabajo han abarcado las actuaciones relativas a la elaboración y contenido de las MAIN, incluyendo los diversos informes e informaciones que acompañan al proceso de evaluación previa de impacto.

La fiscalización se ha desarrollado en la sede del Tribunal de Cuentas, a partir de la documentación rendida, sin perjuicio de haber mantenido las reuniones que se han estimado necesarias o convenientes, al objeto de obtener la información adicional precisa para la consecución de los objetivos de la misma.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los responsables de las entidades comprendidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización.

La fiscalización se ha realizado aplicando las técnicas convencionales de auditoría y muestreo y su ejecución se ha realizado de conformidad con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25 de junio de 2019 y por las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno en su reunión de 23 de diciembre de 2013.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de Fiscalización fue remitido a los actualmente titulares de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Ciencia e Innovación; Cultura y Deporte; Defensa; Educación y Formación Profesional; Interior; Justicia; Política Territorial y Función Pública; Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad; y Universidades; así como a quienes fueron titulares de las correspondientes carteras ministeriales durante el periodo fiscalizado.

El plazo establecido para la formulación de alegaciones fue de veinte días hábiles, concediéndose en todos los casos prórroga por igual plazo.

Durante el plazo concedido presentaron alegaciones los actuales titulares de los Ministerios de Interior; Educación y Formación Profesional; Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Defensa; Justicia; y Política Territorial y Función Pública.

Comunicaron por escrito que no formulan alegaciones el actual titular del Ministerio de Ciencia e Innovación y los antiguos titulares del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y del Ministerio de Justicia.

Todas las alegaciones formuladas, que se acompañan al Informe, han sido analizadas y valoradas. Como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos, ya sea para aceptar su contenido o para exponer el motivo por el que no se han aceptado. En aquellos casos en que las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el Informe –o de otros a los que no se hace referencia en él– no se ha alterado el texto del Informe. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

I.6. MARCO NORMATIVO

La normativa básica aplicable a la materia fiscalizada se encuentra fundamentalmente recogida, entre otras, en las siguientes disposiciones:

- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.
- 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.
- Real Decreto 771/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
- Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.
- Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (RD 1081/2017).
- Orden PRA/244/2018, de 12 de marzo, por la que se determina la fecha de entrada en funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.
- Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. EXPEDIENTES EXAMINADOS

Dentro del periodo fiscalizado, los Ministerios que constituyen el ámbito subjetivo de esta fiscalización incoaron la tramitación de 7 leyes, 19 reales decretos-leyes y 140 reales decretos.

Del conjunto de estas 166 normas se han seleccionado 37 expedientes normativos (lo que representa un 22 % del total de normas con rango de ley o real decreto aprobadas en el periodo fiscalizado), conformando una muestra compuesta de expedientes relacionados con: 1 ley orgánica (100 % de las aprobadas), 5 leyes ordinarias (83 % de las aprobadas), 9 reales decretos-leyes (47 % de los aprobados) y 25 reales decretos (16 % de los aprobados). La muestra fue completada con tres reales decretos aprobados en 2019 que se han considerado de relevancia por su contenido económico, relacionado con la concesión de subvenciones directas. La relación de 40 normas que constituyen la muestra de este Informe aparece recogida en el Anexo I.

El subepígrafe II.3 de este informe, relativo al funcionamiento de la OCCN, ha sido elaborado a partir de los datos remitidos por la Oficina acerca de la totalidad de las MAIN informadas por esta oficina entre los años 2018 y 2019.

II.1.1. Determinación de la normativa aplicable a los expedientes

Ninguno de los 40 expedientes fiscalizados contiene un acto formal de incoación del expediente normativo, acto que, aun no siendo exigible conforme a la normativa, permitiría determinar con exactitud la legislación aplicable.¹

Ello tiene una indudable relevancia en la presente fiscalización, en la que resultan de aplicación el RD 1083/2009 y el RD 931/2017 (cuya entrada en vigor se produjo el 4 de diciembre de 2017). El RD 931/2017 deroga el RD 1083/2009, sin embargo, según lo dispuesto en la Disposición transitoria única del primero *«el presente real decreto no será de aplicación para aquellos proyectos normativos que hayan iniciado su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor del mismo»*.

De los 40 expedientes examinados, 18 (**números 1, 2, 3, 4, 5, 8, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 32 y 35 del Anexo I**) se rigen por lo dispuesto en el RD 1083/2009 en tanto que 20 (**números 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 25, 26, 28, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 38, 39 y 40 del Anexo I**) se rigen por el RD 931/2017.

Con relación a los dos expedientes restantes, existe un caso en el que no se incluye MAIN. Se trata del **expediente número 29 del Anexo I**, relativo al Real Decreto 956/2018, 27 de julio, por el que se aprueba y publica el Acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación de la AGE el 23 de julio de 2018, en relación al régimen retributivo de la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la AGE y organismos o entidades públicas dependientes. En el expediente no se ha incorporado ninguna MAIN ni ningún informe, como por ejemplo el de la Secretaría General Técnica del ministerio proponente. Aun cuando se trata de un real decreto, la finalidad del

¹ Con relación al expediente número 27 del Anexo I, el Ministerio de Defensa (MDEF) alegó la existencia de una orden de proceder para la iniciación y elaboración del expediente normativo y una comunicación de inicio del expediente. Tras comprobar la documentación remitida a este Tribunal se ha verificado que la misma no se refiere a la norma del expediente número 27 del Anexo I (Real Decreto 336/2018, de 25 de mayo, por el que se crea la Medalla de Campaña, para reconocer la participación en determinadas operaciones militares y campañas, en situaciones de conflicto armado o post-conflicto, y se dictan normas para su concesión) sino a una orden ministerial de ejecución del referido real decreto aprobada con posterioridad a la entrada en vigor de este último. Por este motivo, este Tribunal no acepta la alegación formulada por el MDEF.

mismo es dar publicidad a un acuerdo celebrado entre la AGE y los sindicatos al amparo del procedimiento de negociación colectiva reconocido en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. El artículo 38.3 de este texto refundido afirma que para que los acuerdos alcanzados en la Mesa de Negociación que versen sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas sean válidos y eficaces, es necesaria la aprobación expresa y formal por estos órganos. Además, la Disposición adicional quincuagésima cuarta apartado seis de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, exige por su parte que dicha aprobación, en el ámbito de la AGE y por lo que se refiere a la prestación económica en la situación de incapacidad temporal, adopte la forma de real decreto del Consejo de Ministros. Es por ello que no se considera oportuna la elaboración de una MAIN, toda vez que los correspondientes análisis de impacto deberían haberse formulado con anterioridad a la celebración del acuerdo. A mayor abundamiento, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública (MPTFP) manifestó en el trámite de alegaciones que esta norma no constituye una disposición de carácter general, por lo que no resultaba procedente en su tramitación la elaboración de una MAIN, ni el informe previsto en el artículo 26.5 de la LG.

El otro expediente afectado es el **número 7 del Anexo I**, relativo al Real Decreto-ley 2/2017, de 27 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por los últimos temporales. Este expediente carece de MAIN, en contra de lo dispuesto en el artículo 26.3 de la LG en relación con el precepto 26.11 del mismo cuerpo normativo. Este documento ha sido sustituido por una memoria económica que no reúne los requisitos que establecía el RD 1083/2009.² Así mismo, debe señalarse que la LG sufrió una modificación relevante operada por la LRJSP que entró en vigor el 2 de octubre de 2016 y afectó, en lo que aquí interesa, a sus artículos 23 (entrada en vigor), 25 (PAN) y 26.3 (MAIN).

La citada modificación resulta de aplicación a 35 de los 40 expedientes examinados, no siendo aplicable a los **expedientes números 2, 3, 17, 24 y 27 del Anexo I**, dado que la tramitación de estos proyectos normativos se inició con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley. De acuerdo con la Disposición transitoria tercera «*Procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado*» de la LRJSP, los procedimientos de elaboración de normas que se hallaren en tramitación en la AGE a la entrada en vigor de esta Ley se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento en que se iniciaron.^{3 4}

² En el trámite de alegaciones el Ministerio del Interior (MINT) ha insistido en que el documento remitido era una MAIN, aun cuando queda claro tanto por su denominación como por su contenido, que se trata de una memoria económica que no reúne los requisitos que el RD 1083/2009 exige para las MAIN.

³ El MINT señaló en alegaciones que la norma del expediente número 21 del Anexo I, relativa al Real Decreto 872/2017, de 29 de septiembre, por el que se fija la plantilla de la Guardia Civil para el periodo 2017-2021, comenzó su tramitación antes de la entrada en vigor de la LRJSP y, por tanto, de la modificación de la LG. El primer documento que consta en el expediente remitido por el Ministerio está fechado en abril de 2017. La ausencia de un acto formal de incoación del expediente y de nueva documentación aportada por el Ministerio ha impedido que este Tribunal pueda comprobar la alegación formulada.

⁴ El MDEF alegó que el expediente número 35 del Anexo I (relativo al Real Decreto 1433/2018, de 7 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1098/2011, de 22 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de la concesión directa de un préstamo a la empresa «SAPA OPERACIONES S.L.», para el desarrollo y aplicación de la tecnología de lógica binaria y su posterior empleo en transmisiones de vehículos civiles y militares de cadenas o ruedas) se incoó con anterioridad a la entrada en vigor de la LPACAP. El primer documento que consta en el expediente remitido por el Ministerio está fechado en noviembre de 2017. La ausencia de un acto formal de incoación del expediente y de nueva documentación aportada por el Ministerio ha impedido que este Tribunal pueda comprobar la alegación formulada.

Finalmente, con relación a la Guía Metodológica, a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización, el Consejo de Ministros no ha aprobado aún su adaptación al RD 931/2017, habiendo vencido ya el término de 6 meses que establecía la citada norma.

II.1.2. Integridad documental de los expedientes

Dejando a un lado lo dispuesto en materia de transparencia y acceso a los expedientes normativos, que será objeto de análisis en el subapartado II.6 «*Consideraciones en materia de transparencia*», el artículo 26.10 de la LG establece que «*se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas*».

Se ha detectado la existencia de 9 expedientes en los que no se incluye toda la documentación generada durante la tramitación del proyecto normativo:

- En los **expedientes número 25, 26, 30, 39 y 40 del Anexo I**, la falta de integridad del expediente afecta al proyecto normativo o a la MAIN, ya sea porque no se incluyen todas las versiones o porque solo se incluye la versión definitiva, aun cuando del resto de documentación que figura en el expediente se constata la existencia de versiones anteriores.

La falta de incorporación de todas las versiones unida a la falta de indicación de las modificaciones realizadas en los proyectos normativos y en la MAIN impide apreciar cuál ha sido la evolución que ha sufrido el proyecto normativo. Tal y como se indica en la Guía Metodológica «*el análisis de impacto normativo es un proceso continuo. No es, por tanto, un trámite que deba cumplirse una vez se haya terminado de redactar una nueva propuesta normativa, ni tampoco es un trámite que se agote con la elaboración de la Memoria. Con el Análisis de Impacto Normativo, por tanto, se estructura la información necesaria para la valoración y toma de decisiones, y se ofrecen argumentos a favor de una propuesta normativa como opción más adecuada para afrontar una situación*». En esta línea, continúa la Guía Metodológica indicando que «*por un lado, la Memoria del análisis de impacto normativo, permite contar con un proceso sistemático y estructurado para conocer cuáles son los elementos que deben analizarse en la adopción de una nueva propuesta normativa. Por otro lado, sirve para ofrecer información a los agentes afectados por la norma, y a todos aquellos que participan en su proceso de elaboración*».

Es por ello que la inclusión de las distintas versiones de estos documentos o, al menos, una referencia detallada a cuál ha sido la evolución que han sufrido los mismos, se configura como una exigencia necesaria para dotar a los órganos competentes de toda la información relevante para una adecuada toma de decisiones.⁵

- En otros casos la falta de integridad afecta a otros documentos del expediente (**números 14, 28, 30 y 37 del Anexo I**) tales como el informe de la OCCN o las quejas o peticiones presentadas en el trámite de información pública. En particular, el informe de la OCCN no ha

⁵ Con relación al expediente número 25 del Anexo I, el Ministerio de Justicia (MJUS) ha aportado en el trámite de alegaciones una versión de la MAIN. Sin embargo, no se aclara por qué en la última versión del proyecto normativo que fue incorporada al expediente remitido al Tribunal de Cuentas no se incluye mención a los principios de buena regulación, mientras que la versión publicada en el Boletín Oficial del Estado sí incluye esta referencia. De estas diferencias documentales se infiere que el expediente remitido al Tribunal de Cuentas no está completo, omitiendo al menos la última versión del proyecto normativo enviado al Boletín Oficial del Estado.

sido aportado en el **expediente número 14 del Anexo I**, aun cuando de los documentos que lo integran se infiere que este documento ha sido solicitado y emitido.^{6 7}

II.2. MEMORIAS DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

II.2.1. Adecuación del tipo de memoria del análisis de impacto normativo

La normativa reguladora de las MAIN permite su formulación de forma abreviada en determinados supuestos. El artículo 3.1 del RD 1083/2009, señalaba que cabría la memoria abreviada cuando se estimara que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos. Posteriormente, con la entrada en vigor del RD 931/2017 los supuestos en los que podía optarse por una MAIN abreviada cambiaron, señalando su artículo 3.1 que se realizará una memoria abreviada cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados, o estos no sean significativos.

El apartado V de la Guía Metodológica añade en relación a esta justificación que no será suficiente señalar «*de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en los ámbitos...*» sino que habría que justificar por qué no se aprecian los impactos en cada ámbito.

En 2 de los expedientes examinados la justificación de la formulación abreviada es insuficiente:

- La MAIN del **expediente número 22 del Anexo I**, regulado por el RD 1083/2009, se limita a indicar que «*se utiliza la Memoria abreviada, en los términos previstos en el apartado V de la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, dado que carece de impacto económico general, de efectos en la competencia del mercado y en las cargas administrativas. No supone modificaciones en el ordenamiento jurídico vigente que establezcan, supriman o, alteren derechos de carácter general*».
- La MAIN del **expediente número 33 del Anexo I**, regulado por el RD 931/2017, se limita a justificar su formulación abreviada haciendo constar que «*la memoria se presenta en forma abreviada, dado que el proyecto carece de impactos apreciables en algunos de los ámbitos de análisis propios de la memoria del análisis de impacto normativo*».

Finalmente, en el **expediente número 26 del Anexo I**, la elección de la MAIN abreviada no está amparada en los supuestos legalmente establecidos. En este expediente, relativo al Real Decreto 295/2018, de 18 de mayo, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Aragón para la financiación de inversiones en la provincia de Teruel que favorezcan la generación de renta y riqueza en dicha provincia, no se ha justificado debidamente la formulación de una MAIN abreviada. Señala el expediente que «*el alcance de este proyecto normativo es muy concreto, singular y perfectamente delimitado, por ello se opta por redactar una memoria abreviada en atención a lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, dado que,*

⁶ Punto modificado en virtud de las alegaciones y la documentación aportado por el MDEF en relación con el expediente número 35 del Anexo I.

⁷ En el trámite de alegaciones el MINT destacó en relación al expediente número 14 del Anexo I, que la propia naturaleza de este tipo de normas (reales decretos-leyes), derivada de la extraordinaria y urgente necesidad inherente a las mismas, justifica que su tramitación y documentación no tenga el mismo grado de minuciosidad que el de las restantes disposiciones de carácter general. Este Tribunal considera que, de acuerdo con la normativa aplicable, la extraordinaria y urgente necesidad no ampara una falta de inclusión en el expediente de los documentos exigidos por disposición legal, como es el Informe de la OCCN.

además, a excepción del impacto positivo en la economía de la provincia de Teruel perseguido, no se derivan otros impactos apreciables en los ámbitos a que se refiere el artículo 2 del citado Real Decreto 931/2017». Es por ello que, a juicio de este Tribunal, debería haberse formulado una MAIN ordinaria, dado que sí existe un impacto apreciable –el impacto positivo en la economía de la provincia de Teruel–, sin que haya quedado suficientemente acreditado que el mismo no es significativo.

II.2.2. Análisis de alternativas

El RD 1083/2009 no recogía expresamente entre el contenido de la MAIN el análisis de alternativas. Era la exposición de motivos de este real decreto la que establecía que *«la finalidad última de la Memoria del análisis de impacto normativo será garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes. Para ello, resulta imprescindible motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorar las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y analizar detalladamente las consecuencias jurídicas y económicas»*. A mayor abundamiento, señalaba que *«otros aspectos destacables que reciben un tratamiento singular en la regulación de esta memoria del análisis de impacto normativo son, como se ha mencionado, la identificación de los objetivos de la propuesta, el análisis de las alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza»*.

Es la Guía Metodológica, a la que se refiere el artículo 2.4 de este real decreto, la que contiene un detalle más pormenorizado del análisis de alternativas afirmando que este análisis no tiene por qué contener una relación exhaustiva, sino una breve exposición de las alternativas más relevantes. En el caso de que no exista ninguna alternativa, así se recogerá en la MAIN. Sin embargo, en los casos en que exista o existan alternativas pero que resulten inviables, deberá reflejarse así en la memoria, con una sucinta indicación de las razones por las que las alternativas no son viables. Además, la opción de no hacer nada es, en todo caso, una alternativa que debe considerarse. El análisis de alternativas no constituye sólo un análisis formal sobre el instrumento, sino que deben considerarse alternativas sobre las medidas, razonando tanto distintas medidas como distinto contenido de las medidas que pueden adoptarse.

Con posterioridad, el artículo 26.3 a) de la LG estableció expresamente que la MAIN debería contener un apartado relativo a la oportunidad de la propuesta y a las alternativas de regulación estudiadas en el que figurará una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

Más adelante, el RD 931/2017 incidió que el apartado de *«oportunidad de la propuesta»* de la MAIN debía contener un *«análisis de alternativas, que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación. Con carácter general se procurará valorar más de una alternativa»* (artículo 2.1 a) número 3).

Se han detectado las siguientes incidencias:⁸

- En 2 expedientes (**números 2 y 7 del Anexo I**) no se analizan las posibles situaciones alternativas para afrontar la situación regulada.
- En el **expediente número 27 del Anexo I**, el análisis de alternativas se circunscribe exclusivamente al resumen ejecutivo de la MAIN, sin ulterior desarrollo.

⁸ Punto modificado en virtud de alegaciones.

- En 16 expedientes (**números 4, 5, 6, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 23, 24, 26, 30, 39 y 40 del Anexo I**) el estudio de alternativas ha resultado insuficiente pues la MAIN no contempla un verdadero análisis, limitándose en muchos casos a señalar que la alternativa elegida es la adecuada.

En los supuestos en los que nos encontramos ante la transposición de directivas comunitarias, o ante un desarrollo normativo realizado por imperativo legal (como ocurre en los **expedientes número 4 y 11 del Anexo I**), si bien es cierto que no hay alternativa en cuanto a esta obligatoriedad, el Estado dispone de capacidad de elección en cuanto a la forma y medios. Por tanto, sí tiene capacidad de valorar distintas alternativas dentro de estos límites.⁹

Como se señala en el Anexo III de la Guía Metodológica, al tratar del Derecho de la Unión Europea, es obligación de los Estados miembros que esta legislación, no sólo cumpla los plazos establecidos en la norma comunitaria de la que traen causa (transposición en plazo), sino que igualmente sea suficiente para lograr los objetivos previstos en dicha norma sin entrar en contradicción ni con la norma de transposición ni con el Tratado u otro tipo de normas que integran el Derecho de la Unión Europea (transposición correcta).

En el trámite de alegaciones el Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP) señaló en relación con el **expediente número 6 del Anexo I**, relativo a la Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria, que se ha llevado a cabo un análisis de las alternativas (remitiéndose especialmente al apartado de «análisis jurídico» de la MAIN) que, por su sencillez, no fue muy prolijo pues se trata de una Ley que busca revertir la situación generada por el RD-Ley 14/2012 no existiendo, por tanto, alternativa. Este Tribunal considera que, aun siendo ese el objetivo de la norma, debería haberse realizado un análisis que considerase tanto las distintas medidas como el distinto contenido de las medidas que puedan adoptarse, para lo que podría haberse tenido en cuenta las aportaciones recibidas en la fase de participación pública. Además, no resulta adecuado circunscribir el análisis de alternativas a una justificación del tipo de norma elegido (aspecto más propio del apartado «Análisis jurídico» de la MAIN que del apartado «Alternativas»).

En el trámite de alegaciones el MPTFP expresó, en relación con el **expediente número 30 del Anexo I**, sobre el Real Decreto 1234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las normas reguladoras de las subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ), que no fue posible valorar más alternativas, dado que el RD constituye un instrumento dirigido a cumplir los objetivos del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo y los objetivos e indicadores venían ya definidos. Indicó igualmente que el cumplimiento de estos objetivos impone a la Dirección General de cooperación Autonómica y Local una senda financiera que debe ejecutar. Además, el ámbito territorial al que van destinadas estas ayudas exige que se instrumentalicen a través de un real decreto de concesión directa de subvenciones.

En contra de este criterio defendido por el MPTFP, la OCCN expresó en su informe emitido al efecto que *«en este sentido, por ejemplo, tendría sentido explicar el contenido del artículo 9 del texto relativo al contenido del proyecto. En concreto, en el apartado 4 de este artículo establece que se podrá admitir el teletrabajo o la existencia de un centro de trabajo itinerante. Parece razonable explicar las razones que han llevado a elegir esta opción»*.

⁹ Las alegaciones presentadas por el MJUS no enervan el contenido del informe.

Este Tribunal coincide con el criterio sentado por la OCCN al entender que la concreta regulación acordada por el ministerio incluye la adopción discrecional de distintas variables cuya decisión debió ser explicada al analizar las distintas alternativas existentes; sin que sea adecuado circunscribir el análisis de alternativas a una justificación del tipo de norma elegido, que constituye un aspecto más propio del apartado «Análisis jurídico» de la MAIN que del apartado «Alternativas».

Esta incidencia relativa a la justificación de la elección de un concreto instrumento normativo (ley, real decreto, etc.) en el apartado relativo al análisis de alternativas también se ha observado en los expedientes número 4, 11, 14, 24 y 40 del Anexo I.

II.2.3. Principios de buena regulación

El artículo 129 de la LPACAP señala que, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

Centrándonos en las MAIN, es a partir de la entrada en vigor del RD 931/2017, cuando se empieza a exigir expresamente, según su artículo 1 a) número 2º, que el apartado relativo a la oportunidad de la propuesta incluya una explicación de su adecuación a los principios referidos en el citado artículo y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia (justificando la razón de interés general en la que se funda, y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución) y proporcionalidad (de forma que la iniciativa contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios).

Finalmente, la doctrina sentada por el Consejo de Estado, recogida en su Dictamen número 806/2018, de 4 de octubre, señala que *«los principios de buena regulación exigidos por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no son meros enunciados retóricos que hayan de reproducirse formulariamente en los preámbulos de las disposiciones generales (...)»*. Se trata, por el contrario, de principios que han de inspirar esencialmente el procedimiento de elaboración de las normas, cuya adecuación a los mismos debe justificarse en cada caso mediante un razonamiento concreto, en los términos que establecen los apartados 2 a 6 del artículo 129 de la LPACAP.

Se han detectado incidencias en 11 expedientes relacionadas con estos principios:

- Existen 2 expedientes (**números 19 y 35 del Anexo I**) en los que los reales decretos publicados en el Boletín Oficial del Estado carecen de referencia a los principios de buena regulación.¹⁰
- En 9 expedientes (**números 6, 12, 14, 28, 30, 33, 38, 39 y 40 del Anexo I**) la referencia a los principios de buena regulación es insuficiente, habiendo detectado supuestos en los que solo se menciona que la norma es acorde a los principios de buena regulación, casos en los que no se analizan todos los principios y otros en los que la mención es una mera copia literal del artículo 129 LPACAP sin realizar una aplicación de los mismos al caso concreto.^{11 12}

¹⁰ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

¹¹ En el trámite de alegaciones el MEFP manifestó, en relación con el expediente número 28 del Anexo I (relativo al Real Decreto 951/2018, de 27 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2018-2019, y se modifica el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al

II.2.4. Inclusión en el Plan Anual Normativo

De conformidad con el artículo 25.1 de la LG, en su redacción dada por la LRJSP, «*el Gobierno aprobará anualmente un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente*», añadiendo en su apartado 3 que «*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*».

El RD 286/2017 desarrolla el artículo citado especificando que el PAN de la AGE está constituido por las iniciativas legislativas o reglamentarias que los distintos departamentos ministeriales prevean elevar cada año natural al Consejo de Ministros para su aprobación.

En el RD 931/2017, tanto si se trata de una memoria abreviada como si se trata de una memoria ordinaria, se exige que, dentro del apartado «*Oportunidad de la Norma*», cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el PAN regulado en el artículo 25 de la LG, se justifique este hecho en la memoria.

A la fecha de conclusión de los trabajos de fiscalización, el único PAN aprobado fue el correspondiente al año 2018. Durante el trámite de alegaciones, el 8 de septiembre de 2020, el Consejo de Ministros aprobó el PAN de 2020.

En relación a la justificación sobre la no inclusión de la norma en el PAN se han detectado incidencias en 3 de los expedientes examinados:

- En 2 expedientes (**números 10 y 25 del Anexo I**) no se contiene justificación alguna que motive la falta de inclusión en el PAN. Destaca que el proyecto normativo del expediente número 10 del Anexo I adopta la forma de real decreto-ley por lo que, aun cuando queda claro que la propia naturaleza de urgencia de este tipo de norma podría justificar la falta de inclusión en el Plan Anual Normativo, la MAIN debería haber hecho mención a esa falta de inclusión.¹³

estudio personalizadas) que esta deficiencia se había solventado en los ulteriores reales decretos aprobados sobre la materia, poniendo como ejemplo la MAIN del RD 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021. Según ha podido comprobar este Tribunal, este real decreto y su MAIN siguen incurriendo en la misma deficiencia señalada en este Informe, al señalar que «*en lo que concierne a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, eficacia y eficiencia, consigue su objetivo mediante la única alternativa posible, la aprobación de una norma con rango de real decreto*». A juicio de este Tribunal esta justificación únicamente es válida para el principio de seguridad jurídica, dejando sin justificar los tres principios restantes.

¹² En el trámite de alegaciones el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC) señaló que en el real decreto relativo al expediente número 38 del Anexo I se mencionan y justifica la aplicación de todos los principios mencionados en el artículo 129 de la LPACAP. Este Tribunal no acepta la alegación al entender que el preámbulo del real decreto omite la justificación de la adecuación de la norma al principio de transparencia y justifica su adecuación a los principios de seguridad jurídica y eficiencia mediante copia del artículo 129 de la LPACAP.

¹³ En el trámite de alegaciones el MJUS señaló, en relación al expediente número 25 del Anexo I, que «*dada la discutible naturaleza de los reales decretos de concesión directa de subvenciones como disposición general de carácter regulatorio, no se incluyen entre las iniciativas del Plan Anual Normativo, como se puede comprobar en los dos aprobados hasta el momento, los correspondientes a los años 2018 y 2020 (sin perjuicio de que, en este último, figuren en el listado de reales decretos aprobados hasta el momento de aprobación del PAN, que se ubican en el anexo, pero ello por la peculiar tramitación del PAN a finales del propio ejercicio. No parece tener sentido que se excluyan de los referidos planes y posteriormente se exija una explicación de por qué no se han incluido en la MAIN referencia a esta circunstancia*». No obstante, este Tribunal no acepta esta alegación puesto que el artículo 25.3 de la LG

- En el **expediente número 33 del Anexo I**, la MAIN justifica la no inclusión del proyecto en el PAN en los siguientes términos: *«No se ha incluido este real decreto en el Plan Anual Normativo para el año 2018, dado que la creación del Observatorio es una decisión del actual Gobierno constituido en el mes de junio de 2018, por lo que no ha sido posible incluir el proyecto normativo en el Plan para el año 2018»*.

Esta justificación no resulta adecuada, ya que el artículo 2.6 del RD 286/2017 contempla la posibilidad de modificación del PAN en los siguientes términos: *«sólo 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, los Departamentos ministeriales podrán solicitar a la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales que proponga al Consejo de Ministros la modificación del Plan Anual Normativo, previa valoración por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa»*.

II.2.5. Análisis de impacto presupuestario

Según lo dispuesto en el RD 1083/2009 y el RD 931/2017, las MAIN deberán contener un apartado relativo al impacto presupuestario de la norma proyectada, con independencia de su carácter ordinario o abreviado.

De acuerdo con la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN, el impacto presupuestario mide el efecto que el proyecto normativo tendrá previsiblemente sobre los gastos y los ingresos públicos, tanto no financieros como financieros. Se analizará, por un lado, el impacto sobre los Presupuestos Generales del Estado, y por otro, el impacto sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. En este análisis, resulta fundamental la cuantificación de los costes que se derivan del proyecto normativo, identificando las partidas presupuestarias que puedan verse afectadas.

Se han detectado las siguientes deficiencias:¹⁴

- Se ha observado la existencia de 3 expedientes en los que se realiza un análisis parcial del impacto presupuestario.

La MAIN del **expediente número 1 del Anexo I**, referente a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, solo analiza el impacto que la norma proyectada puede tener en los Presupuestos Generales del Estado, pero no el impacto en los presupuestos autonómicos. Además, con relación a los Presupuestos Generales del Estado, la MAIN omite la cuantificación de los gastos de implantación y dotación de medios materiales y de otros gastos corrientes (indicando que se consideran sin efecto presupuestario ya que podrían asumirse con remanentes de los distintos capítulos del presupuesto de la Agencia Española de Protección de Datos) y no incluye previsión alguna sobre el posible coste de creación de los puestos de trabajo que serán necesarios para la transformación de la Agencia y la adaptación para la asunción de las nuevas funciones previstas en el reglamento comunitario.

A este respecto debe tenerse en cuenta el dictamen del Consejo de Estado número 470/2018, de 7 de junio, emitido sobre el Proyecto del Real Decreto por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, en el que, con respecto a la creación de nuevas funciones para las Administraciones Públicas señala

exige que se justifiquen en la MAIN los supuestos en los que la propuesta normativa no figura en el PAN, con independencia de su naturaleza.

¹⁴ Punto modificado en virtud de alegaciones.

que *«aunque no se contemplen mayores dotaciones presupuestarias, no desaparece el mayor coste, que habrá de soportar los recursos públicos como consecuencia de la aprobación de la norma; el impacto presupuestario existe, pero se absorbe con las partidas ya aprobadas»*. Adicionalmente, en el referido dictamen, el Consejo de Estado considera que debe calcularse el impacto presupuestario al menos de modo aproximado y que no es correcto omitir esa tarea.

La MAIN del **expediente número 11 del Anexo I**, relativo a la transposición de varias directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países, también adolece de un análisis de impacto presupuestario parcial, omitiendo la cuantificación de los gastos (limitándose a indicar que los costes personales y materiales serán atendidos con los medios personales y materiales de que ya dispone la Administración, por lo que el real decreto-ley no supone coste presupuestario alguno) y la previsión de ingresos que la norma proyectada tendrá en los Presupuestos Generales del Estado (limitándose a indicar que el real decreto-ley supondrá un incremento en los ingresos públicos derivado de la introducción de una nueva tasa por autorizaciones de residencia y tramitación de comunicaciones).

En el **expediente número 13 del Anexo I** el análisis presupuestario se realiza exclusivamente respecto de una parte de los efectos que se pretenden conseguir con la norma –en este caso, la incidencia respecto de las medidas en materia de Seguridad Social relativas a la cotización de los artistas en espectáculos públicos durante períodos de inactividad– no conteniendo un análisis presupuestario respecto del resto de medidas adoptadas –aquellas que afectan al IVA y al IRPF–.

- En 8 expedientes (**números 2, 4, 12, 14, 16, 17, 20 y 33 del Anexo I**) el análisis resulta insuficiente, llegándose a plasmar en algunos casos de manera genérica, provisional y orientativa.¹⁵

Destaca el caso del **expediente número 12 del Anexo I**, relativo Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre de 2018 por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, en el que la MAIN se limita a realizar un cálculo, por administración territorial y sector público empresarial, del importe de los incrementos (fijo, adicional y variable), cifrándolo en 3.625 millones de euros. Igualmente, indica que la estimación se ha realizado a partir de los datos que figuran en «SEC 2010», «BASE 2010», cuentas de las Administraciones Públicas a fecha de 28 septiembre de 2018, Intervención General de la Administración del Estado e Instituto Nacional de Estadística.

Tal y como establece la Guía Metodológica, este análisis debería haberse acompañado de un estudio sobre la forma de financiación de este nuevo gasto, la necesidad de modificaciones presupuestarias o, en su caso, la existencia de crédito suficiente para poder sufragar el mismo. Además, según esta misma Guía Metodológica (Anexo VII Gastos de Personal), cuando la norma afecte a los costes de personal (como ocurre en el presente caso en el que se regula una subida salarial) debería incluirse una referencia al número de efectivos afectados por la medida, dato que no figura en la MAIN.

¹⁵ En el trámite de alegaciones, el MJUS, en relación al expediente 4 del Anexo I, señala que han de tomarse como válidas las conclusiones expresadas en el apartado de la MAIN que expresa que los costes asumidos por la Administración, derivados de la ejecución de la norma, se atenderán con los medios existentes y los créditos previstos. Este Tribunal no acepta esta afirmación por cuanto que, como ha señalado el Consejo de Estado, *«aunque no se contemplen mayores dotaciones presupuestarias, no desaparece el mayor coste, que habrá de soportar los recursos públicos como consecuencia de la aprobación de la norma; el impacto presupuestario existe, pero se absorbe con las partidas ya aprobadas»*.

- Finalmente, el **expediente número 35 del Anexo I** realiza una valoración del análisis que no resulta adecuada. Este expediente, relativo al Real Decreto 1433/2018, de 7 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1098/2011, de 22 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de la concesión directa de un préstamo a la empresa «SAPA OPERACIONES S.L.», para el desarrollo y aplicación de la tecnología de lógica binaria y su posterior empleo en transmisiones de vehículos civiles y militares de cadenas o ruedas, establece una modificación de las condiciones del préstamo, ampliando el plazo de amortización y bajando el tipo de interés al 0 %. Señala la MAIN en el apartado relativo al Impacto Presupuestario que *«el real decreto no tiene impacto alguno en los Presupuestos Generales toda vez que el libramiento del préstamo fue efectuado íntegramente en 2011, sin perjuicio del impacto económico descrito. Sin embargo, pudiera considerarse que la modificación propuesta afectara a los Presupuestos Generales en próximos ejercicios (en su vertiente de ingresos) por el importe que se dejaría de percibir por intereses en una cifra acumulada de 21.256.782,84 euros, pero, como se ha puesto de relieve en el apartado anterior, la reconfiguración del préstamo no produce perjuicio económico atribuible a una condonación de los intereses previstos en el Real Decreto 1098/2011, de 22 de julio»*. También se indica que *«la aprobación de dicho Acuerdo produce una reconfiguración del préstamo en el que ya no procede exigir intereses y, por lo tanto, no se produce perjuicio económico atribuible a una condonación de los mismos»*.

La modificación de las condiciones del préstamo, ampliando el plazo de amortización por un periodo de 6 años y bajando el tipo de interés del 6,027 % al 0 %, supone claramente un impacto presupuestario para el Ministerio de Ciencia, departamento prestamista en un primer momento, cifrado en 21.256.782,84 euros correspondientes a la cantidad que ingresaría el Estado si se amortizasen todos los intereses previstos en el cuadro de amortización recogido en el Real Decreto 1098/2011, de 22 de julio, que ahora se modifica. Dicha cantidad corresponde, como indica la MAIN, a la suma de los intereses acumulados en el periodo entre los años 2015 a 2026 (15.498.992,40 euros) más la remuneración de los cuatro años de carencia que contempla el préstamo, del 2011 al 2015 (5.757.790,44 euros).

A juicio de este Tribunal, el cambio en las condiciones de los tipos de interés del préstamo concedido por el Ministerio de Industria produce necesariamente un impacto presupuestario. En el momento de la concesión del préstamo se fijaron unas condiciones que preveían la obtención de unos ingresos a lo largo del periodo de amortización del crédito –de más de 21 millones de euros en concepto de intereses– que, a raíz de la modificación proyectada en esta norma (que baja los tipos de interés del préstamo al 0 %), van a dejar de percibirse.

Asimismo, se han detectado 5 normas (**expedientes número 18, 20, 38, 39 y 40 del Anexo I**) que tenían por objeto la concesión directa de subvenciones y ayudas en las que no se justifica el importe de las cantidades finalmente aportadas. Aun cuando se ha observado que en estos casos el análisis del impacto presupuestario de la MAIN cumplía con la normativa especificando el importe del gasto presupuestario y la partida presupuestaria afectada, este Tribunal considera recomendable que los Ministerios proponentes profundicen en el análisis y justificación de los proyectos subvencionados y de las cantidades aportadas; con el objeto de aportar más datos al proceso de toma de decisiones.

II.2.6. Análisis del impacto económico

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1.d) del RD 931/2017 *«el impacto económico evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias. En el análisis del efecto sobre la unidad de mercado se tendrán en cuenta los principios de unidad de mercado, y de buena regulación, en particular el principio de necesidad y proporcionalidad, previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Se evaluará*

el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas realizándose el test Pyme, en los términos que se determine, de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea, en la Guía Metodológica».

En relación con este punto se ha observado que 26 proyectos normativos de la muestra fueron susceptibles de producir impacto económico, detectándose las siguientes incidencias:

- En 4 expedientes (**números 14, 20, 26 y 28 del Anexo I**) el análisis del impacto económico se circunscribe exclusivamente al resumen ejecutivo de la MAIN, sin ulterior desarrollo.

Destaca el supuesto del **expediente número 26 del Anexo I**, relativo a la concesión directa de una subvención de 30 millones de euros a la Comunidad Autónoma de Aragón para la financiación de inversiones en la provincia de Teruel que favorezcan la generación de renta y riqueza en dicha provincia, no se analiza concretamente de qué manera se espera que influya en la economía turolense la subvención. Esta subvención se enmarca dentro de la aportación del Estado al Fondo de Inversiones de Teruel para la financiación de inversiones generadoras de renta y riqueza que, en dicha provincia, se ha venido instrumentando mediante una subvención nominativa en los Presupuestos Generales del Estado.

La MAIN también señala que los proyectos subvencionados *«se concretan en actuaciones que tienen por objeto la mejora de algunas infraestructuras de transportes y comunicaciones, el apoyo a iniciativas empresariales, fundamentalmente en los ámbitos industrial, agroalimentario y turístico, el apoyo a las infraestructuras para la implantación de empresas, la puesta en valor del patrimonio cultural, ambiental y social, ciertos proyectos estratégicos y singulares, así como las infraestructuras municipales»*, recogiendo el artículo 4.2 del proyecto normativo los 29 proyectos de inversión que se van a subvencionar.

Según lo indicado en la Guía Metodológica, el Análisis del Impacto Normativo es una herramienta para la mejora de la regulación, mediante la cual se sistematiza y ordena la información relevante para valorar el impacto de una iniciativa normativa con el fin de ayudar en el proceso de aprobación. Es por ello que el análisis del impacto económico de este proyecto normativo, *«único impacto apreciable»* según lo indicado en la MAIN, debería haberse completado, a fin de cumplir su función de coadyuvar al proceso de aprobación y toma de decisiones. El análisis podría haberse acompañado de un estudio sobre la incidencia de estas inversiones en la promoción directa o indirecta de generación de renta y riqueza en la provincia de Teruel, así como los motivos que han llevado a la elección de proyectos y a la fijación del importe subvencionado.

- En el **expediente número 31 del Anexo I**, relativo Real Decreto 1397/2018, de 23 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones por razones de interés público para la participación en las ediciones supranacionales de las olimpiadas científicas durante el año 2018, de estudiantes en representación del sistema educativo español, la MAIN incluye un análisis del impacto económico difuso.

La MAIN indica que *«si bien el real decreto y su aplicación en sí mismos no tienen efectos sobre sectores, colectivos o agentes económicos distintos de las entidades beneficiarias, ni afecta a la competencia, la unidad de mercado o la competitividad, sí se aprecian potenciales efectos positivos en la actividad económica pues al asegurar la presencia de estudiantes en las ediciones supranacionales de las Olimpiadas Científicas se contribuye al robustecimiento del sistema educativo y, con ello, a la mejora de la capacitación de los futuros operadores de las distintas disciplinas científicas. Por otra parte, la participación de estudiantes en Olimpiadas supranacionales tiene el efecto de mejorar el reconocimiento del esfuerzo en la capacitación para el desempeño de actividades productivas y la investigación científica e incide favorablemente en la imagen de nuestro país»*.

A juicio de este Tribunal este análisis resulta insuficiente y difuso, siendo conveniente detallar y cuantificar los potenciales efectos favorables que se esperan obtener, así como concretar los resultados positivos relativos a la imagen de nuestro país, debiendo incluir indicadores y datos que sustenten la valoración realizada y que permitan fundamentar la necesidad de aprobación de la norma, la pertinencia de la subvención y el importe de la cuantía aportada.¹⁶

II.2.7. Cargas administrativas

Según lo dispuesto en el RD 1093/2009 y en el RD 931/2017, la MAIN deberá contener una mención a la detección y a la medición de las cargas administrativas. A este respecto, señala la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN que se consideran cargas administrativas aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa, incluidas aquellas actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial o de un interés especial (solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios, solicitudes de claves de servicio, etc.).

Se han detectado incidencias en 3 expedientes:

- En el **expediente número 1 del Anexo I** el tratamiento de este apartado carece de rigor y es poco exhaustivo, pues se pronuncia en términos genéricos y no identifica propiamente las cargas que puede conllevar el proyecto normativo. Señala este apartado que *«en el estudio y cuantificación de las cargas del texto, se ha de resaltar que quedan reducidas únicamente a lo concerniente a las cuestiones que no vengán ya determinadas por el reglamento UE, lo que a todos los efectos es prácticamente inexistente»*.
- En el **expediente número 30 del Anexo I**, relativo al establecimiento de las normas reguladoras de las subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ), no se realiza medición alguna de las cargas impuestas a los destinatarios finales de las actividades subvencionadas como, por ejemplo, el requisito de estar inscrito en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

En el trámite de alegaciones el MPTFP negó que la norma impusiera cargas administrativas por considerar que es la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven la que exige que los destinatarios estén inscritos en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

¹⁶ El MEFP indicó en el trámite de alegaciones que *«debe tenerse en cuenta que no se conocen estudios ni metodología que hagan posible la cuantificación de los potenciales efectos de las Olimpiadas Científicas para un país»* añadiendo que *«la aludida potencialidad reputacional de las Olimpiadas se deduce de las referencias mediáticas puntuales y la defensa y apoyo de estos eventos por la comunidad científica y universitaria [...]». Por su parte, la alusión al robustecimiento del sistema educativo debe entenderse en el sentido de que las Olimpiadas científicas suponen un acicate y un reconocimiento para el alumnado, hito en el que se concreta, para el nivel de Bachillerato, la horizontalidad del principio de mérito y esfuerzo y el deber de las administraciones educativas de promoverlo en todos los niveles de enseñanza»*. A juicio de este Tribunal el MEFP debería desarrollar herramientas e indicadores que permitan medir el impacto de este tipo de políticas, a fin de valorar la idoneidad de las mismas. A la vista de sus alegaciones, y a modo de ejemplo, se podría medir aspecto como el impacto mediático de las Olimpiadas (referencias en los medios comunicación y relación entre las cantidades subvencionadas y el impacto mediático) o realizar un seguimiento de los alumnos que han participado (desempeño académico, especial dedicación de los alumnos a estudios relacionados con ramas y la manera en la que la subvención de estas actividades inciden en este tipo de decisiones) pudiendo emplear para ello análisis de medios, demográficos o, entre otros, encuestas.

A juicio de este Tribunal, no puede aceptarse esta alegación, toda vez que una estrategia no tiene rango normativo suficiente para imponer una obligación a los ciudadanos, siendo en última instancia el real decreto, disposición normativa de carácter general, el que incentiva esta inscripción voluntaria en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, al configurarla como un requisito necesario que los beneficiarios han de cumplir si quieren concurrir a la subvención.

- El **expediente número 33 del Anexo I** realiza un análisis erróneo del impacto sobre las cargas administrativas al emplear un concepto de carga distinto al establecido en la Guía Metodológica. Señala la MAIN que *«este proyecto no incluye nuevas cargas ni supone una disminución respecto a la situación actual, ya que se crea con recursos propios y ya existentes en la administración»*. En este sentido, el análisis realizado parece confundir los conceptos de carga administrativa y recurso económico.

II.2.8. Impacto por razón de género

Otro de los apartados que ha de contener la MAIN, ya sea ordinaria o abreviada, es el análisis sobre impacto por razón de género. Este impacto analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica.

Siguiendo lo previsto en la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN y en la Guía de aplicación práctica para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, el análisis del impacto por razón de género implica: (i) identificar los objetivos en materia de igualdad de oportunidades que son de aplicación, (ii) describir de la situación de partida, (iii) prever los resultados y (iv) valorar el impacto.

Se ha detectado incidencias en 8 expedientes:

- En el **expediente número 30 del Anexo I** se ha observado que la valoración del impacto no es congruente con la naturaleza de las medidas adoptadas y con la normativa. La MAIN de este expediente, relativo a la concesión directa de subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ), indica que el impacto por razón de género es nulo, al considerar que los beneficiarios son entidades de derecho público y, por lo tanto, no incide en razones de igualdad de género, depositando en estos beneficiarios la obligación de adoptar las medidas necesarias para evitar que se dé discriminación por razón de género. Para ello, la MAIN apunta que el artículo 8.5 del proyecto normativo establece al regular los requisitos del proyecto que *«el proyecto deberá respetar los siguientes principios: a) Principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, conforme a lo establecido en el artículo 7 del Reglamento (UE) 1303/2013, apartado 5.3 del Anexo I del mismo y artículo 7 del Reglamento (UE) 1304/2013. b) Principios de igualdad de oportunidades y no discriminación, conforme a lo establecido en el artículo 7 del Reglamento (UE) 1303/2013, apartado 5.3 del Anexo I del mismo y artículo 8 del Reglamento (UE) 1304/2013. c) Principio de accesibilidad, conforme a lo establecido en el artículo 7 del Reglamento (UE) 1303/2013, apartado 5.4 del Anexo I del mismo y artículo 8 del Reglamento (UE) 1304/2013. d) Principio de desarrollo sostenible conforme a lo establecido en el artículo 8 del Reglamento (UE) 1303/2013, apartado 5.2 del Anexo I del mismo»*.

Esta justificación resulta contraria a la concepción amplia del análisis de impacto de género que recoge el artículo 2.1.f) del RD 931/2017, al señalar que *«el impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto...»*. Por su parte,

la Guía Metodológica habla expresamente de un análisis referido al «*contexto de intervención de la norma*», sin circunscribirlo, por tanto, a unos efectos inmediatos. Es decir, en el presente caso, el hecho de que no se produzca un primer impacto al ser los beneficiarios de entidades de derecho público, no es óbice para analizar cuál será el resultado de la aprobación del proyecto normativo en materia de igualdad de género, en el contexto socio demográfico de las entidades destinatarias de la norma.

Es por ello que la valoración del impacto de género no es adecuado si se observa que: 1) los beneficiarios deberán respetar la correspondiente normativa; 2) el eje 5 del Programa Operativo de Empleo Juvenil contempla que «*en el desarrollo de las actuaciones se adoptarán las medidas oportunas que garanticen la igualdad entre mujeres y hombres y la atención a las diferentes necesidades de unas y otros*» (Objetivo 8.2.4); 3) los objetivos recogidos en el proyecto normativo (artículo 2) se fijan en relación a los destinatarios finales de las ayudas –los jóvenes– y no a las entidades beneficiarias.

Aun cuando el proyecto de real decreto no tiene un efecto inmediato en cuestiones de igualdad por razón de género, parece razonable concluir que la aplicación del importe subvencionado a los destinatarios finales sí que lo tendrá. Por tanto, no parece adecuado que se relegue el análisis del impacto por razón de género a los beneficiarios de la subvención.¹⁷

- En 3 expedientes el análisis de impacto se limita a señalar si se produce o no impacto, sin incluir un verdadero análisis. Es el caso de los **expedientes número 12, 19 y 20 del Anexo I**, donde se indica que no se produce impacto o que el mismo no tiene efectos negativos. En este sentido, el Consejo de Estado ya ha señalado que «*el análisis de este impacto no debe limitarse a señalar que no se produce este, sino que debe analizarse cuál es la situación actual de la que se parte (en especial, por referencia a los hombres y mujeres que obtienen becas en relación con los que estudian), y las posibilidades de mejora, empeoramiento o mantenimiento que se pretenden o pueden conseguirse con la norma*».¹⁸

También resulta vago el análisis contenido en la MAIN del **expediente número 13 del Anexo I**, que se limita a indicar que «*la medida propuesta de extender al colectivo de artistas la posibilidad de acceso a la prestación de riesgo durante el embarazo desde una situación de no alta tiene un efecto positivo por razón de género dado que supone la posibilidad de acceso a la prestación citada al colectivo de mujeres embarazadas*», sin hacer un análisis de la situación de partida, de los resultados que se pretenden obtener y del impacto que esta medida pudiera tener.

El mismo análisis genérico se encuentra en el **expediente número 11 del Anexo I**, en el que la MAIN se limita a indicar que el proyecto de real decreto-ley, relativo a la transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la LPACAP, tiene un impacto de género positivo. A continuación, en relación a la transposición de la Directiva relativa a la entrada y residencia de nacionales de países terceros, concreta sucintamente que, en particular, tiene un impacto de género positivo dado que la mayor parte de los estudiantes que vienen a nuestro país de terceros países son mujeres y aporta datos del Observatorio Permanente de Inmigración en relación con los extranjeros con autorización de estancia por estudios en vigor.

¹⁷ Las alegaciones formuladas por el MPTFP no enervan el contenido del Informe.

¹⁸ En el trámite de alegaciones el MEFP expresó, en relación con el expediente número 20 del Anexo I, que esta incidencia se había solventado en el RD 688/2020 relativo a la fijación de umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021. Este Tribunal ha podido comprobar esta alegación.

- En otro expediente (**número 28 del Anexo I**) el análisis de impacto sí incluye indicadores, pero no se profundiza en el análisis de los objetivos, en el resultado que se pretende obtener ni en su impacto, siendo aconsejable desarrollar este apartado, tal y como también ha puesto de relieve el informe de la OCCN. En este expediente, relativo al establecimiento de los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2018-2019, se observa que los indicadores empleados muestran un porcentaje de alumnos becados con una distribución que permanece estable en el tiempo (30-35 % mujeres y 65-70 % hombres), siendo conveniente analizar a qué se debe esa distribución y la falta de equiparación de la misma a lo largo del tiempo. La MAIN de este expediente indica que por motivos de urgencia no se ha hecho un análisis más profundo de determinados impactos, postergando un análisis más detallado a una futura revisión del sistema de becas y ayudas por parte del Gobierno, la cual irá acompañada de la consiguiente evaluación y análisis de impactos. No obstante, en la documentación remitida a este Tribunal, no se acredita que haya existido declaración de urgencia que afecte a este expediente.¹⁹
- También se ha observado un expediente en el que el análisis de impacto no incluye previsión de resultados. Es el caso de la MAIN del **expediente número 23 del Anexo I**, relativo al Real Decreto 919/2017, de 23 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1058/2005, de 8 de septiembre, por el que se aprueban los estatutos de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, en el que se considera impacto positivo el incremento del número máximo de Académicos y la inclusión de una disposición adicional para señalar que los Estatutos se interpretarán y aplicarán de acuerdo con lo establecido en la LOIEMH. Sin embargo, no queda acreditado en qué medida un aumento del número de académicos de la Real Academia de la Legislación y la Jurisprudencia puede favorecer una mayor igualdad, ya que el efecto puede ser precisamente el contrario. Es decir, en términos empleados por la Guía Metodológica, no se identifican los cambios que puede originar la implementación de la futura disposición normativa sobre las desigualdades detectadas. De esta forma, esta medida no facilita *per se* la presencia o composición equilibrada que propugna la Disposición adicional 1ª de la LOIEMH (relación del 60 %-40 % como máximo). A modo de ejemplo, otros reales decretos similares sí incluyen medidas complementarias encaminadas a materializar ese impacto positivo. El Real Decreto 750/2011, de 27 de mayo por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia Nacional de Medicina señala en su Disposición adicional 4ª relativa a la «Promoción de la mujer» que «*en el reglamento interno de la Academia se procurará la inclusión de medidas dirigidas a promover una mayor presencia de mujeres tanto en los órganos de gobierno como en la comunidad académica*». En análogo sentido también se manifiesta la Disposición adicional única de los Estatutos de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, aprobados por Real Decreto 537/2015, de 26 de junio; o la Disposición adicional 1ª de los Estatutos de la Real Academia de la Historia, aprobados por Real Decreto 39/2009, de 23 de enero. En definitiva, no se aprecia con claridad la existencia de un verdadero impacto en la igualdad de género, de tal forma que el aumento del número de académicos no lleva aparejada por sí misma una mayor igualdad, si no se acompaña de otras medidas complementarias. La ausencia de estas medidas complementarias impide apreciar la existencia de un verdadero impacto en materia de igualdad de género. A esto se debe unir que el análisis resulta excesivamente parco, sin incluir referencia ni a la metodología ni a las técnicas empleadas.

II.2.9. Otros impactos

Dentro del contenido que pueden presentar las MAIN se encuentra el análisis de cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a

¹⁹ En el trámite de alegaciones el MEFP expresó que esta incidencia se había solventado en el RD 688/2020 relativo a la fijación de umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021. Este Tribunal ha podido comprobar esta alegación.

los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

La Guía Metodológica completa esta regulación señalando que, en el caso de que no existieran otros impactos, este extremo se plasmará de manera clara en la Memoria.

II.2.9.1 IMPACTO EN LA FAMILIA Y EN LA INFANCIA Y EN LA ADOLESCENCIA

De acuerdo con lo dispuesto en el RD 931/2017, la MAIN ordinaria deberá contener un análisis del impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia. Sin embargo, tratándose de una MAIN abreviada el análisis de este impacto solo se exige cuando se juzgue relevante.

Esta literalidad parece contradecir lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas. El artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (introducido por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia) establece que las MAIN que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia. La Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas (introducida por la disposición final 5.3 de la Ley 26/2015, de 28 de julio) señala que las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia. Como puede observarse, el análisis del impacto de la normativa en materia de familia, infancia y adolescencia se ha de incluir en todas las memorias, sin distinción entre ordinarias y abreviadas.

En el análisis de los expedientes de la muestra se han detectado las siguientes incidencias:

- En 3 expedientes (**números 11, 20 y 26 del Anexo I**), en los que se indica que el impacto se califica como positivo, el análisis realizado se considera insuficiente y genérico.^{20 21}

En el caso del **expediente número 26 del Anexo I**, relativo a la concesión de subvención a la provincia de Teruel, la MAIN incluye una mención a los impactos en la infancia y en la adolescencia afirmando que serán positivos, *«en la medida que favorece el desarrollo económico de la provincia de Teruel»*. Continúa afirmando la MAIN que *«por el mismo motivo será también positivo el impacto en la familia [...]»*. Este análisis resulta excesivamente genérico, pudiendo completarse con indicadores (por ejemplo, demográficos) que permitan analizar verdaderamente el impacto que la subvención y los proyectos de inversión subvencionados van a tener en la infancia y la adolescencia.

- También se han observado deficiencias en el **expediente número 30 del Anexo I**, donde la evaluación del impacto no resulta congruente con la naturaleza de la norma proyectada. Se indica en la MAIN de este expediente, relativo al establecimiento de las normas reguladoras de las subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ), que *«el impacto en la infancia y en la adolescencia que deriva de esta norma será nulo en la medida que tiene por finalidad incentivar y promover los proyectos que aumenten la empleabilidad y el emprendimiento de*

²⁰ Punto modificado en virtud de alegaciones.

²¹ En el trámite de alegaciones el MEFP expresó, en relación con el expediente número 20 del Anexo I, que esta incidencia se había solventado en el RD 688/2020 relativo a la fijación de umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021. Este Tribunal ha podido comprobar esta alegación.

las personas jóvenes, de 16 a 30 años, que habiten o vayan a habitar en municipios que no formen parte de una gran área urbana –de las delimitadas en el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España del Ministerio de Fomento-, y que tengan una población inferior o igual a 5.000 habitantes, o una población comprendida entre los 5.001 y los 10.000 habitantes siempre que estos últimos presenten un saldo demográfico negativo en la última década».

Este Tribunal no comparte el razonamiento presentado por el Departamento ministerial ponente, toda vez que una norma que busca promover el empleo de jóvenes debería tener, necesariamente, impacto en la adolescencia.

También resulta contradictorio que no se aprecie impacto en las familias cuando en la propia MAIN se hace mención al Informe 01/2018 del Consejo Económico y Social de España «*El medio rural y su vertebración social y territorial*» indicando que «*es importante señalar que entre quienes permanecen en el medio rural, las tasas de emancipación de jóvenes alcanzan valores significativamente inferiores a los que residen en el medio urbano. Algunos de los factores que pueden estar dificultando esta emancipación son: una mayor insuficiencia de los ingresos individuales necesarios para la emancipación residencial, derivados de su mayor inserción laboral en contextos familiares, un papel más relevante respecto a las responsabilidades familiares derivadas del envejecimiento y una oferta residencial accesible más restringida*».

Esta observación también es formulada por la OCCN, que recomienda «*mejorar este apartado con un mayor análisis mediante el uso de datos y ofreciendo un mayor razonamiento. Con carácter general, el análisis de impactos debe reflejar lo siguiente: (i) describir la situación de partida, ii) prever los resultados y iii) valorar los impactos. En primer lugar, para describir la situación de partida se deben tener en cuenta indicadores cuantitativos y cualitativos. Por ejemplo, en este caso parece necesario identificar las tasas de desempleo juvenil en los municipios de menor población, tasa de actividad emprendedora juvenil y sus características personales como el sexo. En segundo lugar, los resultados esperados estarían en línea con los indicadores del artículo 2 de la norma sobre la finalidad de las ayudas, y, por último, se debe razonar por qué el impacto es positivo en la medida en que se pretende mejorar la situación de partida*».²²

II.2.9.2 IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En el **expediente número 19 del Anexo I**, relativo a la oferta de empleo público para el año 2017, la MAIN incluye, por aplicación de la Disposición adicional 5ª de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de Adaptación Normativa a la Convención Internacional sobre derecho de las personas con discapacidad, una mención al impacto de la norma proyectada en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Así se indica que «*desde el año 2004 se han contemplado medidas de acción positiva a favor de las personas con discapacidad, lo que ha supuesto un impacto favorable para este colectivo*» y que «*en este Real Decreto se mantiene como acción positiva la obligatoriedad de que la conservación de la nota se aplicará siempre a las personas que participen por el turno de reserva para personas con discapacidad y así debe figurar expresamente en las respectivas bases de convocatoria*».

A juicio de este Tribunal, el análisis de impacto no puede consistir en una mera descripción de las medidas adoptadas, sino que, precisamente, requiere analizar los objetivos, la situación de partida y los resultados que se pretenden obtener, valorando el impacto que van a tener esas medidas. En este sentido, la MAIN debería haber analizado aspectos como cuántos candidatos se han

²² Las alegaciones formuladas por el MPTFP no enervan el contenido del Informe.

beneficiado, cuántos han conseguido plaza, a cuántos se les ha conservado la nota para la convocatoria siguiente, etc.

II.2.9.3 IMPACTO SOCIAL

El **expediente número 30 del Anexo I** adolece de un análisis de impacto social deficiente. La MAIN contiene una referencia genérica a otros impactos, limitándose a señalar que tendrá efecto positivo en los jóvenes con referencias al citado informe Consejo Económico Social 01/2018. Esta mención resulta insuficiente, siendo conveniente la inclusión de datos demográficos y sociológicos de la población de las áreas afectas por la subvención (edad, sexo y evolución del saldo demográfico) y de la actividad económica (tasa de desempleo, tasa de emprendimiento, volumen de cooperativas, etc.) y ofrecer, tal y como ha señalado el informe de la OCCN, un análisis sobre el impacto social en términos de cohesión y estructura demográfica.²³

II.2.10. Descripción de la tramitación y consultas realizadas

El artículo 2.3 del RD 1083/2009 señala que *«la versión definitiva de la Memoria incluirá la referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia, en particular a las comunidades autónomas, y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico evacuados durante la tramitación, con objeto de que quede reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos, así como el resultado del trámite de audiencia, hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma»*.

De acuerdo con el artículo 2.1 letra i) número 3º del RD 931/2017 en este apartado la MAIN *«hará referencia a los informes de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y a otros informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación. Quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la propuesta de norma»*.

En la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN se indica que *«entre los trámites que deben reflejarse, cabe destacar: informes y dictámenes, con indicación de quién es el emisor y acompañados por una breve síntesis de su contenido, que podrá limitarse a indicar si ha sido favorable en aquellos casos en que así ocurra»*.

Además, el artículo 2.2 del RD 931/2017 impone al Ministerio o centro directivo competente para la realización de la memoria la obligación de actualizar el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación. En especial, se actualizará el apartado relativo a la descripción de la tramitación y consultas.

Se han observado deficiencias en 22 expedientes:

- En 6 expedientes (**números 1, 3, 12, 17, 19y 30 del Anexo I**) no se ha explicado en la MAIN definitiva cuáles son las principales modificaciones introducidas en las distintas versiones del proyecto normativo.²⁴
- En 2 expedientes (**número 15 y 19 del Anexo I**) no se ha hecho mención ni a la totalidad de los informes que han sido recabados, ni al contenido de los mismos, ni a la manera en la que las observaciones y aportaciones formulas en todos o algunos de estos informes han sido tratadas, ya sea mediante su inclusión en el proyecto normativo o la MAIN, o mediante la justificación del rechazo a las mismas.

²³ Las alegaciones formuladas por el MPTFP no enervan el contenido del Informe.

²⁴ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

- En 12 expedientes (**números 5, 6, 11, 18, 20, 25, 26, 28, 30, 31, 33 y 37 del Anexo I**) la MAIN hace referencia a los distintos trámites e informes evacuados, pero no hace constar en relación con todos o algunos de estos informes las aportaciones y observaciones formuladas ni la forma en que han sido tomadas en consideración por el órgano proponente.

Una vez realizados los citados trámites y recabados los citados informes debería haberse completado el apartado de tramitación de la MAIN con una síntesis del contenido y valoración de las aportaciones y las observaciones emitidas por los órganos informantes, indicando el modo en que fueron tratadas por el órgano proponente.^{25 26}

- En 2 expedientes (**número 16 y 35 del Anexo I**) la MAIN no ha sido actualizada incorporando los informes emitidos con posterioridad a la última versión de la memoria incluida en el expediente, lo que supone un deficiente seguimiento de los expedientes.

II.2.11. Procedimiento de infracción del Derecho de la Unión Europea

Según lo dispuesto en el Anexo III de la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN, la memoria debe expresar inexcusablemente si el proyecto de norma incide en un procedimiento de infracción del Derecho de la Unión Europea en curso. En ese caso, deberá describirse dicho procedimiento de infracción, con referencia a la base jurídica comunitaria del incumplimiento imputado por la Comisión Europea, su fecha de apertura y la fase procedimental en la que se encuentra de acuerdo con los artículos 258 y 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

De los 4 expedientes de la muestra que trasponen normativa europea a nuestro ordenamiento, en la MAIN del **expediente número 11 del Anexo I**, relativo al Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros –que ha traspuesto a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2014/50/UE, la Directiva 2015/849/UE y la Directiva 2016/801/UE– se han encontrado las siguientes incidencias:

- No se indica si se ha iniciado o no un proceso de infracción por el incumplimiento del plazo de transposición en relación a la Directiva 2014/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 (la finalización del plazo de transposición motivó la iniciación por la Comisión Europea de un procedimiento formal de infracción número 2018/0162, dato que se extrae del preámbulo del proyecto normativo).

²⁵ En el trámite de alegaciones, el MEFP expresó, en relación al expediente 6 del Anexo I, que en la MAIN se han hecho constar cuantitativamente las aportaciones y observaciones que se han formulado. No obstante, este Tribunal considera que conforme al artículo 2.1 1) del RD 931/2017 en la MAIN debe hacerse constar la referencia a las consultas realizadas y observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública así como su resultado y su reflejo en el texto del proyecto así como los informes evacuados durante la tramitación y el modo en que las observaciones contenidas en los mismos han sido tenidas en consideración, exigencias que no se cumplen en la MAIN de este expediente de este expediente. También manifestó, en relación con los expedientes número 20 y 28 del Anexo I (relativos a sendos reales decretos para la fijación de los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio), que esta deficiencia se había solventado en los ulteriores reales decretos aprobados sobre la materia, poniendo como ejemplo la MAIN del RD 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021. Según ha podido comprobar este Tribunal, este último real decreto no corrige la deficiencia reflejada en el Informe. La MAIN publicada en el Portal de Transparencia relativa a este último proyecto normativo contiene una relación detallada de las consultas e informes recabados. Sin embargo, sigue incluyendo informes en los que no detalla ni las observaciones formuladas ni el modo en que éstas han sido tenidas en consideración, limitándose a señalar que tales informes constan en el expediente.

- En relación a la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, el plazo de transposición venció el 26 de mayo de 2017 y la Comisión Europea inició el proceso formal de infracción número 2017/0527, de 22 de noviembre y en relación a la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo el plazo de transposición venció el 23 de mayo de 2018, iniciando la Comisión Europea el procedimiento formal de infracción número 2018/0166. En la MAIN no se indica la base comunitaria del incumplimiento imputado, ni la fase procedimental en que se encuentra de acuerdo con los artículos 258 y 260 del TFUE, ni, en el caso del segundo procedimiento iniciado, su fecha de apertura.

II.2.12. Planificación de la evaluación *ex post*

Una de las novedades introducidas por el RD 931/2017, es la inclusión en la MAIN de un apartado relativo a la evaluación *ex post*. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 25.2 de la LG señala que el PAN identificará las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, señalándose en el artículo 28.2 que dicha evaluación se realizará en los términos y plazos previstos en la MAIN.

De manera más concreta, el artículo 2.1 j) del RD 931/2017 indica que el apartado relativo a la evaluación *ex post* incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas. Para ello, la memoria indicará si dicha norma se encuentra prevista entre las susceptibles de evaluación en el correspondiente PAN y, en su caso, describirá con claridad los objetivos y fines de la norma y los términos y plazos que se usarán para analizar los resultados de su aplicación, la sistemática que se va a utilizar en la evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo.

Este marco normativo se completa con el artículo 3.2 del RD 286/2017, según el cual los Departamentos ministeriales evaluarán las normas propuestas por cada uno de ellos que hayan sido seleccionadas para su evaluación *ex post*, en los términos y plazos previstos en su MAIN. Se analizará, en todo caso: a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación; b) la eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado; c) la sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura; y d) los resultados de la aplicación de la norma, en función del criterio por el que fue sometida a evaluación.

Con carácter general, este Tribunal ha observado que han sido pocas las normas de la muestra sometidas a evaluación *ex post*, a pesar de la existencia de informes que recomendaban la inclusión de este tipo de evaluación (en al menos un expediente más) y de la importancia que este tipo de controles tienen para acreditar el acierto de la norma y para evaluar los niveles de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos que se pretendían alcanzar con la actuación normativa.

Con relación al PAN de 2018, fueron 43 las iniciativas normativas que se preveía someter a evaluación *ex post* (aproximadamente un 15 % del total de iniciativas normativas incluidas en el PAN).

También se ha observado que existen casos en los que estas evaluaciones se han planificado de manera superficial y poco precisa, observando las siguientes deficiencias:

- La norma del **expediente número 28 del Anexo I**, relativa al establecimiento de los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2018-2019, fue la única norma incluida en la muestra para la que el PAN 2018 requería evaluación *ex post* debido al impacto significativo que la disposición tenía en los

Presupuestos Generales del Estado, el impacto sobre la igualdad de oportunidades y el impacto relevante sobre la infancia, la adolescencia y las familias.

La MAIN configuró esta evaluación señalando que *«sin perjuicio del estudio que sobre la eficacia y eficiencia de la política de becas universitarias que está llevando a cabo la AIREF, anualmente se evalúan los resultados que arrojan tanto la convocatoria de becas de carácter general como la convocatoria de ayudas para alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. En concreto se analizan y comparan con los resultados de años anteriores, los siguientes ítems:*

- *Número de becarios, con el fin de valorar el efecto producido por las modificaciones introducidas en el requisito académico de acceso a la beca de matrícula para los alumnos de primer curso de enseñanzas universitarias de Grado.*
- *Importe de la convocatoria, con el fin de valorar su impacto sobre cada uno de los dos presupuestos sucesivos con los que se financian las convocatorias.*
- *Número de perceptores de los diferentes componentes y específicamente de los perceptores de la nueva cuantía fija ligada a la excelencia en el rendimiento académico para valorar el efecto sobre el rendimiento de los becarios que produce la incorporación de esta nueva cuantía.*
- *Cuantías medias y en especial de la cuantía de la beca de matrícula en relación con los precios públicos por servicios académicos que fijen las CCAA de acuerdo con la nueva horquilla establecida para su cuantificación.*
- *Resultados por CCAA y Universidades a efectos de analizar la coherencia de la distribución de las becas y ayudas concedidas con los indicadores de renta, índice de precios de las diferentes CCAA».*

El informe de la OCCN recomendó completar y estructurar este apartado de la MAIN, destacando las deficiencias en los indicadores presentados, que sólo permitían realizar una evaluación de eficacia, y sugiriendo la inclusión de otros indicadores. Entre estos últimos se apuntó la inclusión de indicadores que permitieran analizar la relación existente entre las cantidades asignadas y los resultados obtenidos por la política de becas y ayudas, la incidencia de estas medidas en los diferentes colectivos perceptores de las becas, o las tasas de continuidad o abandono de los estudios por parte de los becados y sus causas específicas *«de modo que pueda conocerse si la continuidad depende principalmente de factores económicos o hay otros factores determinantes (académicos, familiares, laborales,...) que deban en su caso abordarse con medidas específicas»*. Igualmente se sugirió la inclusión de cualquier otro indicador que ofreciera información acerca de si las medidas del proyecto alcanzan a todos los colectivos que las necesitan, si son suficientes para asegurar la continuidad de los estudios, si ésta depende de otros factores que requieran también acciones específicas, o si existen alternativas en la regulación de las medidas que las hagan más eficientes y eficaces en el cumplimiento de los objetivos del programa de ayudas, entre otros aspectos, así como aquellos indicadores que permitieran valorar la incidencia de la nueva normativa en la infancia, la adolescencia y las familias.

Finalmente, es de mención que la MAIN tampoco contenía un calendario de la evaluación *ex post* ni indicaba la entidad encargada de hacer esta evaluación.

La MAIN no incluyó ninguna de las recomendaciones formuladas en este sentido por la OCCN ni justificó el rechazo de las mismas.

- En el caso del **expediente número 30 del Anexo I** la descripción del procedimiento de evaluación *ex post* resulta incompleto, guardando silencio sobre los términos y plazos de la información que se ha de remitir para realizar la evaluación.²⁷
- En el supuesto del **expediente número 37 del Anexo I** el informe de la OCCN indica que la versión de la memoria enviada a la oficina señalaba expresamente que la norma era susceptible de ser objeto de evaluación *ex post*, motivo por el cual el informe de la OCCN recogía una serie de observaciones al respecto. Sin embargo, la última versión de la MAIN, única memoria incorporada en el expediente, no contiene mención alguna a la evaluación *ex post*, ni justifica el motivo por el cual el Ministerio proponente ha desistido de la evaluación de la incidencia de esta norma.

II.3. FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA

Con carácter general, durante la realización de los trabajos de fiscalización se ha observado que la entrada en funcionamiento de la OCCN, en marzo de 2018, ha supuesto un impulso fundamental en la evaluación *ex ante* de los proyectos normativos. Las recomendaciones y observaciones contenidas en sus informes han contribuido a mejorar tanto la técnica legislativa de los proyectos como la calidad de las MAIN elaboradas por los Ministerios proponentes, exigiendo unos análisis más detallados y profundos e incorporando sugerencias relevantes en materia de técnica legislativa.

II.3.1. Emisión de memoria anual

Como se ha señalado con anterioridad, el artículo 8 del RD 1081/2017 impone a la OCCN la elaboración de una memoria anual de actividad, que será publicada en el portal web del Ministerio de la Presidencia antes del 30 de abril de cada año.

A la fecha de conclusión de los trabajos de fiscalización se ha comprobado que la OCCN no ha aprobado ni publicado las memorias anuales correspondientes a los años 2018 y 2019.

II.3.2. Solicitudes de informe recibidas por la OCCN entre los años 2018 y 2019

Según lo dispuesto en su normativa de funcionamiento, la OCCN emitirá informe en relación con los anteproyectos de ley, orgánica u ordinaria, los proyectos de real decreto-ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de real decreto de carácter reglamentario.

Los Ministerios proponentes de las iniciativas normativas solicitarán el informe una vez que cuenten con un primer texto del proyecto y la correspondiente MAIN.

En el momento de la redacción del presente informe se ha constatado que, de acuerdo con la Relación de Puestos de Trabajo publicada en el Portal de Transparencia, la OCCN cuenta, para el desarrollo de sus funciones, con siete funcionarios del subgrupo A1, un funcionario (nivel 22) adscrito a puesto de trabajo del subgrupo A2/C1 y un funcionario (nivel 16) adscrito a puesto de trabajo del subgrupo C1/C2.

El número de solicitudes de informe recibidas por la OCCN entre la fecha de su entrada en funcionamiento, 16 de marzo de 2018, y el 31 de diciembre de 2019 se reflejan en el siguiente cuadro:

²⁷ Las alegaciones formuladas por el MPTFP no enervan el contenido del Informe.

CUADRO 1. SOLICITUDES DE INFORME OCCN DURANTE LOS AÑOS 2018 Y 2019

Año	INFORMES SOLICITADOS		
	Con petición formal de informe	Sin petición formal de informe	TOTAL
2018	188	20	208
2019	273	11	284
TOTAL	461	31	492

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de los datos proporcionados por la OCCN

Durante los años 2018 y 2019, la OCCN recibió 461 peticiones formales de informe.

Además de los casos en los que el informe se solicitó formalmente, se han identificado 31 expedientes en los que no hubo una petición formal de informe. Según se ha informado a este Tribunal, en la mayoría de los casos, la Oficina ha detectado estos supuestos a través del seguimiento de los asuntos a tratar por la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios y por el Consejo de Ministros en la red interna de reparto de asuntos, tras recibir una indicación (verbal) del Secretariado del Gobierno. La mayor parte de estos supuestos están relacionados con proyectos de reales decretos-leyes, si bien uno de los supuestos de ausencia de petición formal es el relativo al anteproyecto de Ley Orgánica de modificación del Código Penal para la protección de la libertad sexual de las ciudadanas y los ciudadanos, lo cual resulta destacable, dado el rango normativo de este anteproyecto. A pesar de la destacable labor de seguimiento y detección de estos proyectos realizada por la OCCN, este procedimiento de solicitud informal de informe difiere del legalmente establecido.

II.3.3. Solicitudes de informe finalizadas por la OCCN entre los años 2018 y 2019**CUADRO 2. SOLICITUDES DE INFORME FINALIZADAS DURANTE LOS AÑOS 2018 Y 2019**

Año	Informes solicitados ¹	Informes emitidos a partir de solicitudes formales e informales	Solicitudes de informe finalizadas por otras causas dentro del respectivo año natural
2018	208	132	9
2019	284	258 (de los cuales 47 corresponden a solicitudes de 2018)	9 (de los cuales 6 corresponden a solicitudes de 2018)
TOTAL	492	390	18

¹ Incluye tanto las peticiones formales de informe como las informales.

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de los datos proporcionados por la OCCN

Durante los años 2018 y 2019, la OCCN emitió un total de 390 informes (lo que representa el 79,3 % de los informes solicitados).

Además, en 18 expedientes (el 3,7 % del total de solicitudes recibidas), las solicitudes cursadas finalizaron sin que la OCCN emitiera informe por los siguientes motivos:

- En 1 expediente no procedió la emisión de informe porque la solicitud dirigida a la OCCN se realizó tras el dictamen del Consejo de Estado. En este supuesto, el momento en que se solicitó el informe a la OCCN no fue el adecuado, puesto que su informe debió solicitarse una vez se disponía del primer texto del proyecto y de la correspondiente MAIN, siendo el dictamen del Consejo de Estado el último trámite que concluye la tramitación del expediente.
- En 12 de estos supuestos la emisión de recomendaciones se justificó en un incumplimiento previo del plazo de emisión de los informes. Así, según el artículo 7.5 del RD 1081/2017

«transcurridos dichos plazos sin que se haya emitido el informe se podrá continuar con la tramitación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba». No obstante esta literalidad, la OCCN decidió sustituir la emisión de informe por las recomendaciones, a pesar de que en 2 de estos supuestos la emisión fue posterior a la aprobación de la norma por el Consejo de Ministros.

- En 3 expedientes, la OCCN emitió recomendaciones en lugar de informe, aduciendo que no era procedente debido a la fecha de inicio de la tramitación del proyecto normativo. No obstante, las peticiones se cursaron en los meses de julio, noviembre y diciembre de 2018, fechas en las que la OCCN ya estaba en funcionamiento.
- En 2 expedientes la OCCN no explicó a qué se debió la sustitución del informe por un documento de observaciones y recomendaciones.

II.3.4. Informes pendientes de emisión

En el año 2018, la OCCN recibió 208 solicitudes de informes, habiendo resuelto a 31 de diciembre de 2018 un total de 141 solicitudes (lo que representa un 67,8 % del total), quedando pendientes de resolver –ya sea mediante la emisión de informes o por otras formas de finalización– 67 peticiones (32,2 %). En el año 2019, se resolvieron 53 de las 67 solicitudes pendientes a finales de 2018 (25,5 %). De esta forma, a finales de 2019, la OCCN tenía pendientes de resolver 14 solicitudes correspondientes al año 2018 (6,7 %).

**CUADRO 3. SOLICITUDES DE INFORME PENDIENTES DE RESOLUCIÓN
CORRESPONDIENTES A SOLICITUDES DEL AÑO 2018**

Informes solicitados	Solicitudes finalizadas a 31.12.2018		Solicitudes finalizadas a 31.12.2019		Solicitudes pendientes a 31.12.2019	
208	141	67,8 %	53	25,5 %	14	6,7 %

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de datos proporcionados por la OCCN

En el año 2019, la OCCN recibió 284 solicitudes de informes, habiendo resuelto a finales de años 214 de esas solicitudes (lo que representa un 75,4 % del total), quedando pendientes de resolver –ya sea mediante la emisión de informes o por otras formas de finalización– 70 peticiones (24,6 %).

**CUADRO 4. SOLICITUDES DE INFORME PENDIENTES DE RESOLUCIÓN
CORRESPONDIENTES A SOLICITUDES DEL AÑO 2019**

Informes solicitados	Solicitudes finalizadas a 31.12.2019		Solicitudes pendientes a 31.12.2019	
284	214	75,4 %	70	24,6 %

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de datos proporcionados por la OCCN

En conclusión, a finales del año 2019 la OCCN tenía pendiente de resolver 84 de las 492 solicitudes de informe presentadas desde su entrada en funcionamiento. Esto supone un 17,1 % de solicitudes pendientes de resolución.

II.3.5. Plazo de emisión de los informes

Según lo señalado con anterioridad, el plazo máximo de emisión de informes con el que cuenta la OCCN es de 15 días (5 días en el caso de que el proyecto normativo sea un real decreto-ley).

Transcurridos dichos plazos sin que se haya emitido el informe se podrá continuar con la tramitación del procedimiento.

El siguiente cuadro identifica los informes emitidos por la OCCN en plazo y fuera de plazo, teniendo en cuenta exclusivamente aquellos informes emitidos a partir de una petición formal, por ser aquellos en los que existe certeza sobre el *dies a quo* del cómputo del plazo.

CUADRO 5. INFORMES EMITIDOS DENTRO Y FUERA DE PLAZO AÑOS 2018 Y 2019

Año	Informes emitidos ²	Informes emitidos en plazo		Informes emitidos fuera de plazo	
		nº	%	nº	%
2018	112	45	40,2 %	67	59,8 %
2019	248	92	37,1 %	156	62,9 %
TOTAL	360	137	38,65 %	223	61,35 %

² Informes emitidos a partir de solicitud formal de informe

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de los datos proporcionados por la OCCN

En el año 2018, la OCCN emitió un total de 112 informes de los que 45 (el 40,2 % del total) fueron emitidos en plazo (15 en relación a proyectos de reales decretos-leyes y 30 relativos al resto de proyectos examinados) y 67 (el 59,8 % del total) fueron emitidos fuera de plazo (afectando 3 a proyectos de reales decretos-leyes y 64 a los restantes proyectos normativos).

En el año 2019, de un total de 248 informes, 92 (el 37,1 % del total) fueron emitidos en plazo (7 en relación a proyectos de reales decretos-leyes y 85 referentes al resto de proyectos normativos examinados) y 156 (el 62,9 % del total) fueron emitidos fuera de plazo (1 en relación a proyectos de reales decretos-leyes y 155 en relación a los demás proyectos normativos informados).

El plazo medio de emisión de los informes de la OCCN en el año 2018 fue de 42 días (3 días en el caso de los reales decretos-leyes). En el año 2019 ese plazo fue de 46 días (5 días en el caso de los reales decretos-leyes).

Además, se han identificado 12 expedientes en los que entre la solicitud de informe a la OCCN y la fecha de aprobación del proyecto normativo por parte del Consejo de Ministros transcurrieron entre 0 o 1 días, correspondiendo 7 expedientes a informes emitidos en 2018 y 5 expedientes a informes emitidos en 2019.

Estos datos ponen de relieve la dificultad que la OCCN tiene para cumplir los plazos legalmente establecidos en la emisión de informes, así como el riesgo de que existan supuestos en los que la OCCN no disponga del tiempo suficiente para analizar los expedientes normativos y emitir informes, dando lugar, en algunos casos, a la emisión de informes con un contenido formal, centrado en la técnica normativa y no en el análisis de la MAIN.

La OCCN ha señalado que en algunas ocasiones, la emisión de informes de carácter formal está relacionada con la falta de elaboración y remisión de la MAIN en el momento de solicitud del informe, lo que obligada a centrar el análisis en la técnica normativa del proyecto presentado. Este hecho supone una alteración del procedimiento de producción normativa legalmente establecido. Además, adquiere una especial relevancia en el caso de proyectos de reales decretos leyes, donde, a la vista del artículo 26.5 de la LG, la OCCN es el único órgano de la AGE que emite informe del proyecto normativo.

II.3.6. Seguimiento de las recomendaciones u observaciones formuladas

Según lo expuesto, el informe de la OCCN no tiene carácter vinculante, si bien el Ministerio proponente debe incluirlo entre la documentación que acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Ministros. Por ello, con ocasión de la tramitación del proyecto ante los altos órganos colegiados del Gobierno, la OCCN tiene la oportunidad de examinar si las recomendaciones u observaciones que formuló en su informe han sido aceptadas o no; en este último caso, las razones justificativas del rechazo deberían consignarse de manera específica en la MAIN.

Ante la meritada ausencia de las correspondientes memorias anuales de los años 2018 y 2019 en las que la OCCN debía reflejar las actividades realizadas así como, entre otras cuestiones, las recomendaciones emitidas y su seguimiento, esta oficina ha remitido al Tribunal de Cuentas un documento de trabajo interno de seguimiento de recomendaciones.

De la información contenida en el mencionado documento se deduce que la OCCN se limitó a llevar un control cuantitativo de las observaciones aceptadas (indicando porcentualmente las observaciones aceptadas sobre el total de las emitidas), no pudiéndose deducir de ese control el tipo de recomendaciones y observaciones formuladas por la OCCN (qué recomendaciones y observaciones han sido aceptadas y cuáles han sido rechazadas y si estas son de fondo o de forma) ni la relevancia de las mismas (lo que adquiere gran trascendencia, en particular, si finalmente no han sido aceptadas). Del mismo modo, la documentación remitida por la OCCN impide apreciar si se ha verificado o no la inclusión en las MAIN de la correspondiente justificación en aquellos casos en los que las observaciones no han sido aceptadas por el Departamento ministerial proponente.

El sistema de seguimiento implantado por la OCCN presenta deficiencias derivadas de su carácter exclusivamente cuantitativo. Sería deseable que se implantara un sistema de seguimiento de las observaciones y recomendaciones realizadas con objeto de determinar y evaluar la eficacia que han tenido, no solo desde un punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo. Sería recomendable que este sistema dejara constancia no solo el grado de aplicación de las recomendaciones formuladas en un caso concreto, sino que también incluyera una referencia a la naturaleza de las distintas recomendaciones. Por otro lado, también sería deseable que el sistema reflejara tanto la aplicación inmediata de las recomendaciones al correspondiente proyecto normativo, como también la observancia de las mismas en los expedientes normativos que se incoen con posterioridad, todo ello dentro de un marco de mejora continua del proceso de iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Una vez concluido el trámite de alegaciones la OCCN informó a este Tribunal sobre la realización de trabajos de implantación de un sistema de seguimiento de observaciones y recomendaciones mejorado, en línea con el propuesto en este Informe.

II.4. PLAN ANUAL NORMATIVO

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 132 de la LPACAP y 25 de la LG, el Gobierno elaborará un PAN que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que hayan de ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

En lo referente a su tramitación, señala el artículo 2 del RD 286/2017 que el PAN será elaborado por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa a partir de las iniciativas legislativas y reglamentarias de los distintos Departamentos ministeriales, siendo la persona titular del Ministerio de la Presidencia la que eleve, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, el proyecto al Consejo de Ministros para su aprobación antes del día 30 de abril del año anterior a su vigencia.

Hasta la finalización de los trabajos de campo, solo se había aprobado el PAN correspondiente al año 2018, que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de diciembre de 2017. Este Plan incluía 287 iniciativas normativas para ser aprobadas por el Consejo de Ministros en el año 2018 (9 leyes orgánicas, 38 leyes ordinarias y 240 reales decretos).

Según lo indicado por el Ministerio de la Presidencia previa solicitud de este Tribunal, no se pudo aprobar el PAN 2017 dada la fecha de entrada en vigor de estas disposiciones normativas (el 2 de octubre de 2016). En cuanto a los PAN referentes a los años 2019 y 2020, los distintos acaecimientos políticos (cambio de Gobierno, procesos electorales y periodo de Gobierno en funciones) impidieron la elaboración y final aprobación de estos planes. No obstante, con posterioridad a la finalización de los trabajos de campo, el 8 de septiembre de 2020, el Consejo de Ministro aprobó el PAN correspondiente al año 2020.

II.5. INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN NORMATIVA

Señala el artículo 28 de la LG que el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, aprobará, antes del 30 de abril de cada año, un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento del PAN del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa.

Este informe incluirá las conclusiones relativas al análisis *ex post* de la aplicación de las normas en las que el PAN así lo hubiera dispuesto.

En la realización de los trabajos de fiscalización se ha observado que el Consejo de Ministros no ha aprobado ningún informe anual de evolución normativa correspondiente al PAN 2018, desatendiendo la obligación impuesta en la LG.

Según ha informado el Ministerio de la Presidencia, esta falta de evaluación responde al cambio de Gobierno acaecido en el mes de junio 2018, que ocasionó que no se prosiguieran los trabajos de evaluación. A juicio de este Tribunal, un cambio de Gobierno no debería acarrear un incumplimiento de las funciones de evaluación impuestas por disposición legal.

II.5.1. Informe de seguimiento

A pesar de la falta de existencia de un informe anual de evaluación normativa, el Ministerio de la Presidencia sí comenzó la realización de trabajos de seguimiento del PAN de 2018 durante los primeros meses de ese año. Estos trabajos cristalizaron en un informe de seguimiento correspondiente al primer trimestre que fue examinado por la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios el 4 de abril de 2018.

Según lo indicado en este informe, del total de iniciativas normativas impulsadas por los departamentos ministeriales y aprobadas por el Consejo de Ministros durante el primer trimestre del año (37 propuestas), 15 iniciativas estaban incluidas en el PAN de 2018 (40,5 %), mientras que 22 no lo estaban (59,5 %), existiendo dos iniciativas normativas que se estaban tramitando como proposiciones de ley en las Cortes Generales. Esto suponía que, a la finalización del primer trimestre del año, se había ejecutado aproximadamente un 5,9 % del PAN 2018.

Se ha observado que este informe de seguimiento contiene datos que resultan incongruentes con el PAN. A modo de ejemplo, el informe indica que existen 15 iniciativas incluidas en el PAN que ya han sido aprobadas por el Consejo de Ministros y 277 iniciativas incluidas en el PAN que están pendiente de aprobación. En total, según los datos de este informe el PAN de 2018 contendría 292 propuestas, frente a las 287 que efectivamente contenía.

II.6. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

De conformidad con lo dispuesto en las Directrices Técnicas de la presente fiscalización, este Tribunal ha realizado un análisis específico del cumplimiento de las previsiones en materia de transparencia en todo aquello que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El artículo 1 de la LTAIPBG establece como objeto la ampliación y el reforzamiento de la transparencia de la actividad pública, así como la regulación y garantía del derecho de acceso a la información sobre dicha actividad. Para cumplir este objetivo, la mencionada Ley recoge en su Título I un conjunto de previsiones diferenciadas desde la doble perspectiva de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública.

II.6.1. Publicidad activa

El Capítulo II del Título I de la LTAIPBG impone una serie de obligaciones a las entidades incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación en relación con la información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica, y económica, presupuestaria y estadística que han de publicar.

De acuerdo con el artículo 7.d) de la LTAIPBG, las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el RD 1083/2009, de 3 de julio.

La incorporación de esta previsión supuso un notable avance respecto a la evaluación *ex ante*, puesto que, de esta manera, la MAIN dejaba de constituir un documento interno de la Administración, dentro del procedimiento de elaboración de las normas, para convertirse en un documento público a disposición de los ciudadanos.

Posteriormente, la LPACAP incluyó entre los principios de buena regulación, recogidos en su artículo 129, el principio de transparencia, indicando que, en aplicación de este principio las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la LTAIPBG.

Se han observado deficiencias que afectan a 18 de los expedientes analizados:

- En 17 expedientes (**números 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 26, 30, 31, 32, 33, 35, 37 y 39 del Anexo I**) el portal de transparencia no recoge ni los proyectos normativos ni las MAIN elaboradas.
- En el expediente **número 25 del Anexo I** el portal de transparencia publica la MAIN, pero no la norma aprobada.²⁸

²⁸ Párrafo modificado en virtud de alegaciones. En el trámite de alegaciones el MAEUEC manifestó que efectivamente no se había enviado la MAIN del expediente número 38 del Anexo I al Portal de Transparencia y que procedía a su remisión. Con posterioridad este Tribunal ha comprobado que esta incidencia ya ha sido subsanada.

II.6.2. Derecho de acceso a la información pública

El Capítulo III del Título I de la LTAIPBG regula el derecho de acceso a la información pública, reconocido en el artículo 105.b) de la Constitución Española. El derecho de acceso podrá ser limitado en los supuestos que contempla la Ley en sus artículos 14, 15 y 16.

El artículo 13 de la Ley define la información pública como aquellos contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. El artículo 17 de la LTAIPBG regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, lo que podrá hacerse por cualquier medio. Dicha solicitud deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información.

En la presente fiscalización se ha examinado si los Ministerios que han constituido el ámbito subjetivo contienen en su página web un sistema para el ejercicio del derecho de acceso del ciudadano a la información pública, verificándose que en sus respectivas páginas se posibilita la solicitud de información a que se refiere el artículo 17 de la Ley a través del Portal de Transparencia.

También se ha comprobado que las páginas web de todos los departamentos ministeriales que han sido objeto de esta fiscalización disponen de un enlace para acceder al canal de participación pública en proyectos normativos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 de la LPACAP y artículo 26 de la LG.

II.7. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Con relación a las prescripciones relativas al objetivo transversal de sostenibilidad ambiental, se ha comprobado si los proyectos normativos de los expedientes incluidos en la muestra eran susceptibles de producir impactos medioambientales relevantes.

En esta materia debe atenderse a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la cual tiene por objeto establecer las bases que han regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Según lo dispuesto en la redacción original de su artículo 8, esta Ley no se aplicará a los planes y programas que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia. Tampoco a aquellos que sean de tipo financiero o presupuestario. Así mismo, indica el apartado 3 de este precepto que el Consejo de Ministros en el ámbito de la Administración General del Estado podrá determinar si procede la exclusión del procedimiento de evaluación de impacto ambiental en proyectos de obras de reparación de infraestructuras críticas dañadas como consecuencia de acontecimientos catastróficos y obras de emergencia. Continúa el apartado 4 estableciendo una serie de obligaciones en el caso del apartado anterior (examen de la conveniencia de someter el proyecto excluido a otra forma de evaluación, publicación o comunicación del acuerdo de exclusión y los motivos que lo justifican, y comunicación a la Comisión Europea de la información prevista en el apartado anterior con carácter previo a la autorización del proyecto).

Se ha observado que 2 de los expedientes de la muestra (**números 7 y 14 del Anexo I**) están relacionados con sendos reales decretos-leyes para la adopción de medidas urgentes para paliar los daños causados por los últimos temporales. Ambas disposiciones se han dictado al amparo del título competencial del artículo 149.1.13º de la Constitución Española, relativo a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente.

En el caso del **expediente número 14 del Anexo I** la Disposición adicional cuarta del proyecto normativo establece expresamente que mediante acuerdo del Consejo de Ministros se determinará la exención de evaluación de impacto ambiental de aquellas obras de reparación o rehabilitación de infraestructuras, equipamientos o instalaciones a que se refiere el real decreto-ley, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.3 y 8.4 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. El cumplimiento de los requisitos de los artículos 8.3 y 8.4 de la citada ley no ha sido objeto de análisis, al tratarse de una materia que trasciende del ámbito objetivo de esta fiscalización.

En el supuesto del **expediente número 7 del Anexo I**, ni el proyecto normativo ni la memoria presentada (en este caso una memoria económica, como se ha señalado con anterioridad) hacen mención alguna al impacto ambiental de la norma.

III. CONCLUSIONES

Del análisis de los resultados obtenidos en esta fiscalización, se extraen las siguientes conclusiones:

III.1. EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

1. Ninguno de los 40 expedientes normativos examinados contiene un acto formal de incoación del expediente. Aun cuando este acto no está legalmente previsto, la ausencia del mismo ha impedido obtener certeza suficiente del momento en el que los expedientes se han iniciado, lo cual tiene especial relevancia a la hora de determinar la normativa aplicable al contenido de la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN). (Epígrafe II.1.1)
2. El Consejo de Ministros todavía no ha adaptado la Guía Metodológica al Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, habiendo vencido ya el término de 6 meses que establecía la Disposición adicional primera de este real decreto. (Epígrafe II.1.1)
3. Se ha observado que más del 20 % de los expedientes de la muestra no incluyen toda la documentación recabada para la elaboración de la norma o todas las versiones del proyecto normativo o de la MAIN. La falta de inclusión de toda la documentación recabada durante la tramitación de los expedientes, unida a la falta de mención en la correspondiente MAIN de las modificaciones incorporadas en las distintas versiones del proyecto normativo y de la memoria, podría dificultar que los órganos competentes para la toma de decisiones pudieran apreciar cuál ha sido la evolución que ha seguido el proyecto. (Epígrafe II.1.2)

III.2. EN RELACIÓN CON LAS MEMORIAS DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

4. Con carácter general, la mayor parte de los expedientes analizados justifican adecuadamente la elección del tipo de MAIN realizada. No obstante, en 2 de los expedientes examinados no se ha justificado suficientemente la elección de elaboración de una MAIN abreviada. Además, en 1 expediente la elaboración de la MAIN en su modalidad abreviada no está amparada en ninguno de los supuestos legalmente establecidos. (Epígrafe II.2.1)
5. En un gran número de casos se ha observado que el análisis de alternativas para afrontar la situación regulada ha sido deficiente. En 2 expedientes no se ha realizado este análisis y en 16 expedientes la MAIN ha realizado un análisis insuficiente. (Epígrafe II.2.2)
6. Con relación a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ha observado que más del 25 % de los expedientes de la muestra presentan

deficiencias, ya sea porque no se incluye mención a estos principios en la exposición de motivos o preámbulo de la norma, o porque la justificación de la adecuación de la norma a ellos resulta insuficiente. (Epígrafe II.2.3)

7. Se han detectado 3 expedientes en los que la MAIN, o bien no justifica la falta de inclusión de la iniciativa normativa en el Plan Anual Normativo (PAN) correspondiente, o bien el motivo aducido no está amparado por la normativa reguladora. (Epígrafe II.2.4)
8. Se han observado deficiencias en el análisis presupuestario que afectan al 30 % de los expedientes de la muestra seleccionada. En 3 expedientes el análisis presupuestario es parcial. Esta deficiencia afecta a distintos aspectos, como la omisión de la cuantificación del impacto presupuestario o, entre otros, la ausencia de análisis respecto de los presupuestos autonómicos. En 8 expedientes el análisis es genérico, provisional y orientativo. Además, en 1 expediente la valoración que se realiza del impacto presupuestario no resulta adecuada, al considerar erróneamente la MAIN que una minoración en la previsión de ingresos derivada de la modificación de las condiciones de un préstamo no produce efectos presupuestarios. (Epígrafe II.2.5)
9. La mayor parte de los expedientes de la muestra contienen un análisis de impacto económico adecuado. No obstante, del total de expedientes de la muestra en los que se aprecia impacto económico (26 expedientes), cerca del 19 % de las MAIN incluyen un análisis de impacto económico insuficiente, difuso y poco desarrollado. En estos casos el análisis realizado no aporta información suficiente sobre las repercusiones que el proyecto normativo podría tener en el ámbito económico, ni en los agentes o colectivos directamente afectados por la propuesta. (Epígrafe II.2.6)
10. La gran mayoría de los expedientes analizados contienen un análisis adecuado del impacto del proyecto normativo en materia de cargas administrativas. No obstante, se han detectado deficiencias el 7,5 % de los expedientes de la muestra, en los que el tratamiento de esta cuestión resultó genérico, insuficiente o erróneo. (Epígrafe II.2.7)
11. En líneas generales, las MAIN de los expedientes de la muestra han realizado un análisis correcto del impacto del proyecto normativo sobre cuestiones de igualdad de género. A pesar de este grado de cumplimiento, en el 20 % de los expedientes examinados el análisis sobre el impacto de género ha sido escaso, sin que se hayan analizado convenientemente los cuatro aspectos que exige la Guía Metodológica –objetivos perseguidos en materia de género por la aprobación del proyecto normativo, descripción de la situación de origen, resultados esperados y evaluación del impacto– o sin que se haya justificado debidamente la relación existente entre las medidas adoptadas y los resultados esperados. (Epígrafe II.2.8)
12. Con relación al análisis de otro tipo de impactos (familia, infancia, adolescencia, social o en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad), el 12,5 % de los expedientes analizados han presentado un análisis deficiente. Además, existe 1 expediente donde la evaluación de impacto sobre la adolescencia no resulta congruente con la propia naturaleza del proyecto normativo. (Epígrafe II.2.9)
13. Se ha observado que más de la mitad de las MAIN examinadas han presentado deficiencias en la descripción de los trámites y consultas realizadas. Entre las deficiencias destacan la falta de mención de todos los trámites realizados, la ausencia de incorporación en la memoria de un resumen de las principales observaciones o recomendaciones contenidas en los informes o del tratamiento dado a las mismas, o la falta de actualización del contenido de la memoria con las novedades significativas producidas a lo largo de la tramitación del expediente normativo. (Epígrafe II.2.10)

14. Con relación al procedimiento de infracción del Derecho de la Unión Europea, la muestra incluía 4 proyectos normativos que transponían normativa europea a nuestro ordenamiento jurídico. La MAIN de 1 de estos expedientes, relativo a la transposición de tres directivas europeas, no indica si se ha iniciado o no un proceso de infracción por incumplimiento del plazo de transposición de una de las directivas. Con relación a las otras dos directivas, no se señala la base jurídica comunitaria del incumplimiento imputado por la Comisión Europea al Reino de España, ni la fase procedimental en la que se encuentran los procedimientos de infracción incoados. (Epígrafe II.2.11)

15. En lo relativo a la planificación de la evaluación *ex post* –como uno de los apartados que puede contener la MAIN–, se ha observado que han sido pocas (2) las normas de la muestra para las que se ha planificado una evaluación *ex post*, a pesar de la existencia de informes que recomendaban la inclusión de este tipo de evaluación en, al menos, otra de las normas.

Existen casos en los que estas evaluaciones se han planificado de manera superficial y poco precisa, sin especificar aspectos relevantes como la entidad competente para la evaluación o el calendario. Una configuración correcta, adecuada y precisa del control *ex post* tiene una especial relevancia a la hora de evaluar el acierto normativo y de medir la eficacia y eficiencia en la consecución de los resultados que se pretendían alcanzar con la efectiva aplicación de la norma proyectada.

Así mismo, en uno de los expedientes los indicadores que se incluyen en la planificación de esta evaluación se centran exclusivamente en aspectos relacionados con la eficacia de la norma, obviando otros indicadores relevantes, que incluso fueron recomendados por la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCN), para conocer la verdadera incidencia de la norma proyectada.

Finalmente, se ha detectado un supuesto en el que, a pesar de que las primeras versiones de la memoria del análisis de impacto normativo indicaban que la norma era susceptible de evaluación *ex post*, el Ministerio proponente finalmente desistió de esta evaluación, sin incluir en la versión definitiva de la memoria justificación de esta decisión. (Epígrafe II.2.12)

III.3. EN RELACIÓN CON LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA

16. La entrada en funcionamiento de la OCCN ha supuesto un importante impulso en la evaluación *ex ante* de los proyectos normativos. Se ha observado en el análisis de la muestra que las recomendaciones y observaciones incluidas en sus informes han contribuido con carácter general a mejorar la técnica legislativa de los proyectos normativos y la calidad de las MAIN. (Subapartado II.3)

17. Desde la entrada en funcionamiento de la OCCN no se ha elaborado ni aprobado ninguna de las memorias anuales a las que se refiere el artículo 8 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. (Epígrafe II.3.1)

18. Algunos de los informes emitidos por la OCCN lo han sido sin que haya mediado una petición formal por parte del Departamento ministerial proponente. Estos supuestos han sido detectados por la Oficina a partir de una labor de seguimiento de los asuntos a tratar por la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios y el Consejo de Ministros en la red interna de reparto de asuntos, a partir de las indicaciones verbales recibidas del Secretariado del Gobierno. Este procedimiento de solicitud de informe difiere del establecido legalmente. (Epígrafe II.3.2)

19. Además de la emisión de informes, en ocasiones, la Oficina también ha emitido documentos de observaciones y recomendaciones, modalidad de expresión de resultados que no aparece

contemplada legalmente. La mayor parte de estos supuestos responde a la imposibilidad de cumplimiento de los plazos establecidos para la emisión de sus informes. (Epígrafe II.3.3)

20. A finales del año 2019 la OCCN tenía pendientes de emisión 84 informes (14 correspondientes a solicitudes presentadas en 2018). Esto representa un 17,1 % del total de solicitudes de informes presentadas hasta esa fecha. (Epígrafe II.3.4)

Se ha observado que del total de informes emitidos por la OCCN en el año 2018 el 59,8 % de los casos lo fueron fuera de plazo. En el año 2019 esta cifra asciende al 62,9 %. Igualmente se han detectado 12 supuestos en los que el tiempo transcurrido entre la presentación formal de la solicitud de informe y la aprobación del proyecto normativo por el Consejo de Ministros fue de 0 o 1 días. Estos datos ponen de relieve la dificultad que la OCCN tiene para cumplir los plazos legalmente establecidos en la emisión de informes, así como el riesgo de que existan supuestos en los que la Oficina no disponga del tiempo suficiente para analizar los expedientes normativos y emitir informes, dando lugar, en algunos casos, a la emisión de informes con un contenido formal, centrado en la técnica normativa y no en el análisis de la MAIN.

Igualmente, la OCCN ha señalado que, en algunas ocasiones, la emisión de informes de carácter formal está relacionada con la falta de elaboración y remisión de la MAIN en el momento de solicitud del informe, lo que obligaba a centrar el análisis en la técnica normativa del proyecto presentado. Este hecho supone una alteración del procedimiento de producción normativa legalmente establecido. Además, adquiere una especial relevancia en el caso de proyectos de reales decretos leyes, donde la OCCN es el único órgano de la Administración General del Estado que emite informe del proyecto normativo. (Epígrafe II.3.5)

21. El seguimiento realizado por la OCCN de las recomendaciones y observaciones incluidas en sus informes es de carácter exclusivamente cuantitativo (indicando porcentualmente las observaciones aceptadas sobre el total de las emitidas), no pudiéndose deducir de ese control el tipo de recomendaciones y observaciones formuladas por la OCCN (qué recomendaciones y observaciones han sido aceptadas y cuáles han sido rechazadas y si estas son de fondo o de forma) ni la relevancia de las mismas (lo que adquiere gran trascendencia, en particular, si finalmente no han sido aceptadas). Del mismo modo, la documentación remitida por la OCCN impide apreciar si se ha verificado o no la inclusión en las MAIN de la correspondiente justificación en aquellos casos en los que las observaciones no han sido aceptadas por el Departamento correspondiente. (Epígrafe II.3.6)

III.4. EN RELACIÓN CON EL PLAN ANUAL NORMATIVO

22. Desde el año 2017 el Gobierno ha aprobado únicamente el PAN correspondiente al año 2018. El Ministerio de la Presidencia ha señalado que los distintos acaecimientos políticos de los últimos años (cambio de Gobierno, procesos electorales y periodo de Gobierno en funciones) impidieron la elaboración y final aprobación de los planes de 2019 y 2020. Con posterioridad a la finalización de los trabajos de fiscalización, encontrándose el Anteproyecto de Informe en trámite de alegaciones, el Consejo de Ministros aprobó, con fecha de 8 de septiembre de 2020, el PAN del año 2020. (Subapartado II.4)

III.5. EN RELACIÓN CON EL INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN NORMATIVA

23. El Gobierno no ha aprobado ningún Informe Anual de Evaluación Normativa. (Subapartado II.5)
24. Con relación al seguimiento del PAN de 2018, el Ministerio de la Presidencia sólo ha presentado informe correspondiente al primer trimestre del año. Este informe, que presenta

incongruencias en los datos numéricos que contiene, refleja que el grado de ejecución del PAN a fecha de 1 de abril de 2018 era del 5,9 %. (Epígrafe II.5.1)

III.6. EN RELACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

25. Con relación a las obligaciones de transparencia exigidas por la normativa aplicable, se ha observado que, a la fecha de redacción de este informe, alguno de los documentos legalmente establecidos –el proyecto normativo y/o la MAIN– no figuraba en el Portal de Transparencia del Gobierno. Esta incidencia afectó al 45 % de los expedientes de la muestra. (Epígrafe II.6.1)

26. Igualmente se ha comprobado que la totalidad de los departamentos ministeriales fiscalizados contienen en sus páginas web un sistema para el ejercicio del derecho de acceso del ciudadano a la información pública en la forma fijada en la Ley.

También se ha observado que las páginas web de todos los departamentos ministeriales que han sido objeto de esta fiscalización disponen de un enlace para acceder al canal de participación pública en proyectos normativos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 de la LPACAP y artículo 26 de la LG. (Epígrafe II.6.2)

III.7. EN RELACIÓN A LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

27. En lo referente a la sostenibilidad ambiental se ha comprobado que solo 2 proyectos normativos de la muestra podrían producir impactos en materia medioambiental, por estar relacionados con la adopción de medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales.

En uno de estos expedientes, ni el proyecto normativo ni la memoria presentada hacen referencia al análisis del impacto en el medioambiente. (Subapartado II.7)

IV. RECOMENDACIONES

1. Se sugiere al Gobierno la adaptación de la Guía Metodológica al Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.
2. Se recomienda al Gobierno que revise la normativa relativa al análisis de impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, a fin de aclarar si este análisis debe ser incluido en las memorias abreviadas de análisis de impacto normativo.
3. El Gobierno debería continuar con la aprobación de planes anuales normativos y con los trabajos de seguimiento de su ejecución e informes anuales de evaluación. La aprobación de estos planes debería producirse con anterioridad al inicio del año al que afecten.
4. Se sugiere al Gobierno la adopción de las medidas necesarias para que los expedientes normativos incluyan preceptivamente un acto formal de incoación del procedimiento, a fin de dar seguridad jurídica a su tramitación.
5. El Gobierno debería impulsar el trabajo de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, dotándola de los medios necesarios para reducir el retraso que presenta en la emisión de informes.
6. Se recomienda a los Ministerios proponentes de las iniciativas legislativas y reglamentarias que incorporen en las correspondientes memorias de análisis de impacto normativo una descripción motivada y actualizada de las distintas modificaciones que se vayan realizando en el proyecto normativo y en la memoria, con el objeto de aportar al órgano competente la información suficiente y adecuada para la toma de decisiones.

Igualmente se sugiere a los Ministerios proponentes que intensifiquen la labor de actualización de las memorias de análisis de impacto normativo, incluyendo una mención a las distintas observaciones contenidas en los informes que hubieran sido recabados y a la manera en la que las mismas han sido tratadas.

7. Se recomienda a los Ministerios proponentes de proyectos normativos que incidan en el análisis de las posibles soluciones alternativas para afrontar las situaciones que se regulan, para ofrecer información sobre el proceso de toma de decisiones y dejar constancia de posibles soluciones alternativas que eventualmente se pudieran valorar en un futuro.
8. Se sugiere a los Departamentos ministeriales proponentes que refuercen el sistema de evaluación de impactos normativos, profundizando más en los estudios realizados, proyectándolos –siempre que sea posible– en un escenario temporal amplio, incorporando nuevos indicadores y, en general, presentando análisis más completos y rigurosos. En materia de impactos de género se recomienda realizar un análisis completo examinando los objetivos perseguidos, la situación de partida y los resultados esperados.

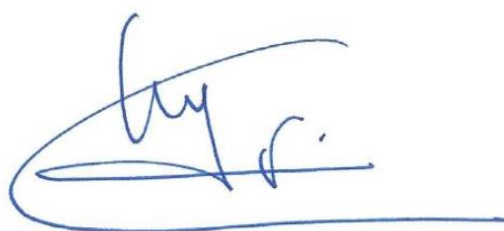
De manera concreta, en el caso de proyectos normativos de concesión de subvenciones y ayudas los Ministerios proponentes deberían profundizar en el análisis y justificación de la elección de los proyectos subvencionados y de las cantidades aportadas.

9. Se recomienda a los Ministerios proponentes perfeccionar la planificación de la evaluación *ex post* de las normas, describiendo con claridad los fines y objetivos de las normas y los términos y plazos que se usarán para analizar los resultados de su aplicación, con indicación de la entidad competente para realizar la evaluación y de la metodología que se empleará en el análisis de la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la norma.
10. Se sugiere a los Ministerios proponentes que potencien la publicación de los documentos propios del proceso de elaboración de las normas en el Portal de Transparencia, de tal modo que tanto los proyectos normativos como las memorias de análisis de impacto normativo

estén a disposición de los ciudadanos como garantía de transparencia en el proceso de elaboración normativa.

11. Se recomienda a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa que implante un sistema de seguimiento de las observaciones y recomendaciones que realiza con objeto de determinar y evaluar la eficacia que han tenido, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Este sistema debería analizar no solo el grado de aplicación de las recomendaciones formuladas en un caso concreto, sino también la implantación futura de estas observaciones en los expedientes normativos incoados por los Departamentos proponentes, dentro de un marco de mejora continua del proceso de iniciativa legislativa y potestad reglamentaria.

Madrid 22 de diciembre de 2020
LA PRESIDENTA



María José de la Fuente y de la Calle

ANEXO

ANEXO I
RELACIÓN DE LOS EXPEDIENTES NORMATIVOS INCLUIDOS
EN LA MUESTRA DE FISCALIZACIÓN

Nº	Norma	Ministerio impulsor	Real Decreto aplicable		Tipo MAIN	
			RD 1083/2009	RD 931/2017	Abrev.	Ord.
1	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales	MJUS	X			X
2	Ley 1/2017, de 18 de abril, sobre restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio español o de otro Estado miembro de la Unión Europea, por la que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2014/60/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014	MECD	X		X	
3	Ley 8/2017, de 8 de noviembre, sobre precursores de explosivos	MINT	X			X
4	Ley 3/2018, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación	MJUS	X			X
5	Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias	MPAATT	X			X
6	Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria	MEFP		X		X
7	Real Decreto-ley 2/2017, de 27 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por los últimos temporales	MINT	X		Carece de MAIN. Memoria económica	
8	Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores	MPAATT	X		X	
9	Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente	MPRCI		X	X	

ANEXO I

Nº	Norma	Ministerio impulsor	Real Decreto aplicable		Tipo MAIN	
			RD 1083/2009	RD 931/2017	Abrev.	Ord.
10	Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura	MPRCI		X	X	
11	Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas	MPRCI		X		X
12	Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre de 2018 por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público	MPTFP		X	X	
13	Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía	MCD		X	X	
14	Real Decreto-ley 2/2019, de 25 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas	MINT		X	X	
15	Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la innovación y la universidad	MCIU		X		X
16	Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y se regula su régimen de funcionamiento	MPAATT	X		X	
17	Real Decreto 129/2017, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de control de precursores de drogas	MINT	X		X	
18	Real Decreto 361/2017, de 8 de abril, por el que se regula la concesión directa de subvenciones al Consejo General de la Abogacía Española y al Consejo General de los Procuradores de España, en materia de prestación de asistencia jurídica gratuita y al Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos para la asistencia psicológica a las víctimas de los delitos, para el ejercicio presupuestario 2017	MJUS	X		X	
19	Real Decreto 702/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2017	MHFP	X		X	

ANEXO I

Nº	Norma	Ministerio impulsor	Real Decreto aplicable		Tipo MAIN	
			RD 1083/2009	RD 931/2017	Abrev.	Ord.
20	Real Decreto 726/2017, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2017-2018, y se modifica el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas	MECD	X			X
21	Real Decreto 872/2017, de 29 de septiembre, por el que se fija la plantilla de la Guardia Civil para el periodo 2017-2021	MINT	X		X	
22	Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, de creación de noventa y tres juzgados y plazas judiciales	MJUS	X		X	
23	Real Decreto 919/2017, de 23 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1058/2005, de 8 de septiembre, por el que se aprueban los estatutos de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación	MECD	X			X
24	Real Decreto 2/2018, de 12 de enero, por el que se dictan determinadas normas de desarrollo del Real Decreto-ley 5/2015, de 30 de abril, de medidas urgentes en relación con la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de las competiciones de fútbol profesional	MECD	X			X
25	Real Decreto 72/2018, de 19 de febrero, por el que se regula la concesión directa de subvenciones al Consejo General de la Abogacía Española y al Consejo General de los Procuradores de España en materia de prestación de asistencia jurídica gratuita y al Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos para la asistencia psicológica a las víctimas de los delitos, para el ejercicio presupuestario 2018	MJUS		X	X	
26	Real Decreto 295/2018, de 21 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Aragón para la financiación de inversiones en la provincia de Teruel que favorezcan la generación de renta y riqueza en dicha provincia	MPAATT		X	X	
27	Real Decreto 336/2018, de 25 de mayo, por el que se crea la Medalla de Campaña, para reconocer la participación en determinadas operaciones militares y campañas, en situaciones de conflicto armado o post-conflicto, y se dictan normas para su concesión	MDEF	X		X	
28	Real Decreto 951/2018, de 27 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2018-2019, y se modifica el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas	MEFP		X		X

ANEXO I

Nº	Norma	Ministerio impulsor	Real Decreto aplicable		Tipo MAIN	
			RD 1083/2009	RD 931/2017	Abrev.	Ord.
29	Real Decreto 956/2018, 27 de julio, por el que se aprueba y publica el Acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado el 23 de julio de 2018, en relación al régimen retributivo de la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la administración general del estado y organismos o entidades públicas dependientes	MPTFP	No existe MAIN, se trata de la publicación de un Acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación. Se considera que el RD es un mero instrumento de publicidad			
30	Real Decreto 1234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las normas reguladoras de las subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ)	MPTFP		X		X
31	Real Decreto 1397/2018, de 23 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones por razones de interés público para la participación en las ediciones supranacionales de las olimpiadas científicas durante el año 2018, de estudiantes en representación del sistema educativo español	MEFP		X		X
32	Real Decreto 1398/2018, de 23 de noviembre, por el que se desarrolla el artículo 25 del texto refundido de la Ley de Propiedad	MCD	X			X
33	Real Decreto 1401/2018, de 23 de noviembre, por el que se crea el Observatorio «Mujeres, Ciencia e Innovación», para la igualdad de género en el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación	MCIU		X	X	
34	Real Decreto 1414/2018, de 3 de diciembre, de ampliación de funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, en materia de carreteras	MPTFP		X	X	
35	Real Decreto 1433/2018, de 7 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1098/2011, de 22 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de la concesión directa de un préstamo a la empresa «SAPA OPERACIONES S.L.», para el desarrollo y aplicación de la tecnología de lógica binaria y su posterior empleo en transmisiones de vehículos civiles y militares de cadenas o ruedas	MDEF	X		X	
36	Real Decreto 1434/2018, de 7 de diciembre, de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ferrocarriles y transporte ferroviario en relación con las líneas ferroviarias Basurto Hospital-Ariz e Irauregi-Lutxana-Barakaldo	MPTFP		X	X	

ANEXO I

Nº	Norma	Ministerio impulsor	Real Decreto aplicable		Tipo MAIN	
			RD 1083/2009	RD 931/2017	Abrev.	Ord.
37	Real Decreto 1463/2018, de 21 de diciembre, por el que se desarrollan las obligaciones de servicio público de noticias de titularidad estatal encomendado a la Agencia EFE, S.M.E., S.A.U., y su compensación económica	MPRCI		X		X
38	Real Decreto 390/2019, de 21 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones de la AECID para actuaciones de cooperación internacional para el ejercicio presupuestario 2019	MAEUEC		X	X	
39	Real Decreto 496/2019, de 23 de agosto, por el que se regula la concesión directa de diversas subvenciones al Instituto España, a las Reales Academias y a otras Entidades	MCIU		X	X	
40	Real Decreto 510/2019, de 30 de agosto, por el que se regula la concesión directa de una subvención, en el ámbito de competencias del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, a la Real Academia Española para la financiación de gastos de funcionamiento de su actividad	MCIU		X	X	

Fuente: elaboración propia por el Tribunal de Cuentas

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ALEGACIONES

- 1. ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA EXCMA. SRA. DÑA. MARÍA ARANZAZU GONZÁLEZ LAYA, MINISTRA DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.**
- 2. ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA EXCMA. SRA. DÑA. MARGARITA ROBLES FERNÁNDEZ, MINISTRA DE DEFENSA.**
- 3. ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA EXCMA. SRA. DÑA. ISABEL CELAÁ DIÉGUEZ, MINISTRA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL.**
- 4. ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXMO SR. D. FERNANDO GRANDE-MARLASKA GÓMEZ, MINISTRO DEL INTERIOR.**
- 5. ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXMO SR. D. JUAN CARLOS CAMPO MORENO, MINISTRO DE JUSTICIA.**
- 6. ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA EXCMA. SRA. DÑA. CAROLINA DARÍAS SAN SEBASTIÁN, MINISTRA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA.**

**ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA EXCMA. SRA. DÑA. MARÍA ARANZAZU GONZÁLEZ
LAYA, MINISTRA DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.**



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN REGISTRO GENERAL
SALIDA 22/09/2020 16:53
Nº REGISTRO: 14652
Cod Dest:

O F I C I O

S/REF: S 202000100005686

N/REF: IPV/pfc

FECHA: 22 de septiembre de 2020

ASUNTO: Alegaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y sus Organismos dependientes, al Anteproyecto de informe de fiscalización del análisis de impacto normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado realizado por el Tribunal de Cuentas.

DESTINATARIO: TRIBUNAL DE CUENTAS (Sección de Fiscalización- Departamento del Área Político-Administrativa del Estado)

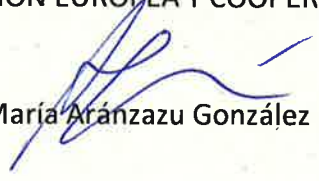
Recibido en este Ministerio, con fecha de registro 28/07/2020, escrito del Tribunal de Cuentas conteniendo el Anteproyecto de informe de fiscalización del análisis de impacto normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado con el objeto de que se realicen las alegaciones que estimen oportunas.

Una vez analizado el citado Anteproyecto se formulan alegaciones por parte de este Departamento Ministerial en tiempo y forma, de acuerdo con el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, adjuntándose con este Oficio las mismas.

Se relaciona la siguiente documentación:

- Alegaciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo a lo dispuesto en el Apartado II.2.5. "Análisis de impacto presupuestario", y en concreto en las páginas 24 y 25 del Anteproyecto; que tiene reflejo en el párrafo segundo de la Recomendación número 7 del Apartado IV "Recomendaciones" del Anteproyecto, contenido en la página 51.
- Alegaciones de la Secretaría General Técnica a lo dispuesto en el apartado II.2.3 "Principios de buena regulación"; en el apartado II.2.10 "Descripción de la tramitación y consultas realizadas" y en el apartado II.6.1 "Publicidad activa".

LA MINISTRA DE ASUNTOS EXTERIORES,
UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN


María Aránzazu González Laya



SECRETARÍA GENERAL

O F I C I O

S/REF. /CRF/rgn

N/REF. APR/SVV /

FECHA y FIRMA al pie

ASUNTO Anteproyecto de informe de fiscalización del análisis de impacto normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado realizado por el Tribunal de Cuentas

DESTINATARIO / OFICINA PRESUPUESTARIA MAUC

Sellos de registro

En relación con el Anteproyecto de informe de fiscalización del análisis de impacto normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado realizado por el Tribunal de Cuentas y su referencia al expediente de elaboración normativa Real Decreto 390/2019, de 21 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones de la AECID para actuaciones de cooperación internacional para el ejercicio presupuestario 2019 (Número 38 del Anexo I "Relación de expedientes normativos incluidos en la muestra de fiscalización").

El anteproyecto de informe señala que "no se justifica el importe de las cuantías que van ser objeto de subvención" y se añade que "la prórroga presupuestaria no es causa suficiente para acordar una subvención en igual cuantía que la que venía recogida en los Presupuestos de 2018, debiendo haber incluido la MAIN una justificación que ampare la determinación del importe subvencionado, sin que sea motivo suficiente el hecho de que el año anterior se subvencionó esa misma cantidad".

La AECID presenta las siguientes alegaciones:

En el expediente del Real Decreto se justifica el importe de cada una de las subvenciones de la forma siguiente:

"Se prevé la concesión directa de ocho subvenciones para actuaciones de cooperación internacional para el desarrollo. Los beneficiarios de las seis primeras son instituciones extranjeras que, a lo largo de los años, han sido identificadas como socios estratégicos locales para la acción cultural española en sus respectivos países. Gracias a las alianzas que la Agencia ha establecido con estas seis instituciones, se han podido desarrollar políticas públicas de cooperación y promoción cultural fundamentales para que la Agencia pueda dar cumplimiento a las competencias que en materia cultural le han sido encomendadas. En el caso de la Fundación Carolina y de la Coordinadora de ONG de España, se trata de dos socios

Secretaria_general@aecid.es
DIR3: E04768901

Avda. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid
www.aecid.es

Tel. 91 583 83 65
Fax. 91 583 81 27

Información de Firmantes del Documento

PEREZ REDONDO, ALMUDENA

JEFA DE DEPARTAMENTO (DEPARTAMENTO DE GESTIÓN ECONÓMICA FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA)

21/08/2020 08:01 (CEST) Sello de tiempo

URL de validación: <https://ptfirma.aecid.es/ptf/valida>

CSV : IGf8XAokh97OLLfutmByPAxcRf5/ZRbxrNs+DNEh5TQ=



fundamentales para la Cooperación Española que desarrollan programas estratégicos para la cooperación internacional de larga trayectoria.

Las instituciones son las siguientes:

a) Fundación Centro Cultural España-Córdoba (Argentina).

La Fundación Centro Cultural España-Córdoba (Argentina) es una institución de derecho argentino creada por la Municipalidad de la ciudad de Córdoba que tiene como objetivo contribuir a la producción artística y cultura local contemporánea, la difusión de la cultura iberoamericana, particularmente la española, y apoyar las manifestaciones emergentes, los creadores jóvenes y las propuestas innovadoras, tecnológicas y vanguardistas en la ciudad de Córdoba, Argentina.

Cuantía: 140.000 euros.

La finalidad de la subvención es la financiación de los gastos corrientes que integran tanto la programación a desarrollar o en su caso inversiones, así como los gastos de funcionamiento o estructura, para la realización de las siguientes actividades: fortalecimiento de las relaciones culturales bilaterales entre ambos países; apoyo a la creación local y a la movilidad de artistas, creadores y servicios culturales en el Espacio Cultural Iberoamericano; formación de capital humano para la gestión cultural; apoyo al fomento de la participación ciudadana en la vida cultural y mejora del acceso a la cultura o impulso a los procesos de reconocimiento de los Derechos Culturales.

b) Centro Cultural «Parque de España» en Rosario (Argentina).

El Centro Cultural "Parque de España" en Rosario (Argentina) depende de la Fundación Complejo Cultural "Parque de España" en Rosario, fundación sin ánimo de lucro, de derecho argentino, cuyos socios fundadores son la Municipalidad de Rosario y la Federación de Asociaciones españolas de la provincia de Santa Fe. El principal objetivo de su actividad es realizar programas culturales de carácter iberoamericano, haciendo especial incidencia en la cultura española, y el desarrollo de actividades de formación y capacitación en ese ámbito.

Cuantía: 165.000 euros.

La finalidad de la subvención es la financiación de los gastos corrientes que integran tanto la programación a desarrollar, así como los gastos de funcionamiento o estructura, para la realización de las siguientes actividades: fortalecimiento de las relaciones culturales bilaterales entre ambos países; apoyo a la creación local y a la movilidad de artistas, creadores y servicios culturales en el Espacio Cultural Iberoamericano; formación de capital humano para la gestión cultural; apoyo al fomento de la participación ciudadana en la vida cultural y mejora del acceso a la cultura o impulso a los procesos de reconocimiento de los Derechos Culturales.

c) Centro Cultural de España. Cultura Hispánica de Guatemala.



El Centro Cultural de España -Cultura Hispánica en Guatemala es una institución sin ánimo de lucro de derecho guatemalteco que tiene como principal objetivo el afianzamiento de las contrapartes locales capaces de acoger y desarrollar proyectos culturales, la profesionalización de las estructuras culturales del país, la formación de los recursos humanos en el ámbito de la cultura, la promoción de la producción artística local, la difusión de la cultura iberoamericana, con especial incidencia en la española, y el apoyo a las manifestaciones emergentes, los creadores jóvenes y las propuestas innovadoras, tecnológicas y vanguardistas.

Cuantía: 310.000 euros.

La finalidad de la subvención es la financiación de los gastos corrientes que integran tanto la programación a desarrollar, así como los gastos de funcionamiento o estructura, para la realización de las siguientes actividades: fortalecimiento de las relaciones culturales bilaterales entre ambos países; apoyo a la creación local y a la movilidad de artistas, creadores y servicios culturales en el Espacio Cultural Iberoamericano; formación de capital humano para la gestión cultural; apoyo al fomento de la participación ciudadana en la vida cultural y mejora del acceso a la cultura o impulso a los procesos de reconocimiento de los Derechos Culturales.

d) Instituto Nicaragüense de Cultura Hispánica.

El Instituto Nicaragüense de Cultura Hispánica es una institución sin ánimo de lucro de derecho nicaragüense que tiene como principal objetivo el afianzamiento de la presencia de la expresividad y formas culturales de la diversidad española combinada con la acción de los actores culturales locales en el uso de sus servicios y en la búsqueda de información sobre la realidad española. El Instituto Nicaragüense de Cultura Hispánica fomenta el intercambio y circulación de actores culturales entre los dos países, facilitando la acción compartida como una estrategia de cooperación cultural.

Cuantía: 210.000 euros.

La finalidad de la subvención es la financiación de los gastos corrientes que integran tanto la programación a desarrollar o en su caso inversiones, así como los gastos de funcionamiento o estructura. La finalidad es la realización de las siguientes actividades: fortalecimiento de las relaciones culturales bilaterales entre ambos países; apoyo a la creación local y a la movilidad de artistas, creadores y servicios culturales en el Espacio Cultural Iberoamericano; formación de capital humano para la gestión cultural; apoyo al fomento de la participación ciudadana en la vida cultural y mejora del acceso a la cultura o impulso a los procesos de reconocimiento de los Derechos Culturales.

e) Fundación Panamá-España.

La Fundación Panamá -España es una institución sin ánimo de lucro de derecho panameño cuyos objetivos principales son el diseño de programas de intercambio y cooperación cultural al desarrollo entre España y Panamá, la contribución a la difusión de la diversidad cultural



iberoamericana, con especial incidencia en la región centroamericana, y la realización de programación cultural en el Centro Cultural Casa del Soldado, disponiendo de este espacio como un lugar para la ciudadanía y la sociedad civil que responda a la expresividad y las formas culturales de la realidad y la diversidad española, combinada con la acción de los actores culturales panameños.

Cuantía: 100.000 euros.

La finalidad de la subvención nominativa es la financiación de los gastos corrientes que integran tanto la programación a desarrollar, así como los gastos de funcionamiento o estructura, para la realización de las siguientes actividades: fortalecimiento de las relaciones culturales bilaterales entre ambos países; apoyo a la creación local y a la movilidad de artistas, creadores y servicios culturales en el Espacio Cultural Iberoamericano; formación de capital humano para la gestión cultural; apoyo al fomento de la participación ciudadana en la vida cultural y mejora del acceso a la cultura o impulso a los procesos de reconocimiento de los Derechos Culturales.

f) Fundación Carolina.

La Fundación Carolina se creó por acuerdo del Consejo de Ministros con el fin de fomentar las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y con otros con especiales vínculos históricos, culturales y geográficos. Desde sus inicios, el núcleo de las actividades de la Fundación Carolina se localiza en el ámbito de la formación de estudiantes y profesores iberoamericanos a través de becas y ayudas que cubren todas las áreas de conocimiento. Las iniciativas de la Fundación incorporan programas de liderazgo, fortalecimiento institucional y diplomacia pública a través del Programa Internacional de Visitantes.

Cuantía: 2.600.000 euros.

La finalidad de la subvención nominativa es la financiación de los gastos corrientes que integran tanto la programación a desarrollar, así como los gastos de funcionamiento o estructura. Los principales programas que serán financiados a través de esta subvención son: becas de postgrado, becas de doctorado y estancias cortas postdoctorales y becas de proyectos de emprendimiento, así como el Programa Internacional de Visitantes,

g) Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo-España.

La Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo-España está formada por 74 Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) que trabajan en el ámbito del desarrollo, la solidaridad internacional y la defensa de los derechos humanos en más de 120 países en todo el mundo. Entre ellas cabe distinguir las 17 Coordinadoras Autonómicas de ONGD que, a su vez, integran unas 350 organizaciones. En total, suman unas 450 entidades que trabajan en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, la educación para la ciudadanía, la acción humanitaria y la transformación social

Cuantía: 200.00 euros.



La finalidad de la subvención será la financiación de las actividades que integran los programas/proyectos, así como gastos de funcionamiento o estructura de la Coordinadora de ONG de Desarrollo-España, fundamentalmente el proyecto de Coordinación y Fortalecimiento del Sector de las ONGD y el de Incidencia Política y Social.

Las instituciones citadas han recibido a lo largo de sus años de existencia, recursos de diversos socios públicos y privados para sufragar sus gastos de funcionamiento y actividad. Progresivamente, estos fondos de entidades asociadas han ido reduciendo su importancia relativa en la financiación global, de modo que el apoyo financiero de la AECID resulta el principal sustento que permite la existencia, funcionamiento y realización de actividades por parte de estas ocho contrapartes de la Cooperación Española.

Por lo que respecta a las primeras seis subvenciones recogidas en este real decreto, que tienen por beneficiarios entidades, fundaciones o asociaciones extranjeras, son resultado de compromisos internacionales asumidos por España con los respectivos países. Se trata de instituciones que funcionan con una planificación estratégica a medio plazo, encaminada a la consecución de resultados de desarrollo. La interrupción de la financiación de la AECID amenazaría la continuidad de dichos programas, pactados con las contrapartes locales, lo que desembocaría en la interrupción o cierre de las instituciones.

En el caso de la de la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo-España y de la Fundación Carolina, sin los fondos previstos se vería interrumpida una actividad decisiva para las políticas estratégicas de la cooperación internacional al desarrollo.

El destino de los fondos se ha incluido en las distintas resoluciones de concesión de las subvenciones, donde se detallan la cuantía en el apartado 1 y la finalidad de esta en el apartado 2

Se adjuntan las resoluciones de concesión de las subvenciones amparadas en el Real Decreto 390/2019, de 21 de junio como anejo a las alegaciones

*El Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo,
Por suplicia (artículo 18 del Estatuto de la AECID, aprobado por Real Decreto 1403/2007,
de 26 de octubre)*

*La jefa del Dpto de Gestión Económica, Financiera y Presupuestaria
Almudena Perez Redondo*





INFORME RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO EN LOS MINISTERIOS DEL ÁREA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

En relación con la petición formulada por el Gabinete técnico de la Subsecretaría respecto del Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Análisis de Impacto Normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado, remitido por el Tribunal de Cuentas, desde esta Secretaría General Técnica cabe señalar lo siguiente:

El anteproyecto de Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aborda un total de 40 normas, de las que únicamente una ha sido impulsada por este Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Se trata, en concreto, del **Real Decreto 390/2019, de 21 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo para actuaciones de cooperación internacional para el ejercicio presupuestario 2019.**

El mencionado real decreto es identificado a lo largo del anteproyecto de Informe de Fiscalización como **"expediente número 38"**.

Nuestro real decreto aparece mencionado a lo largo de las apreciaciones del texto del anteproyecto de Informe de Fiscalización en las siguientes ocasiones:

- En el epígrafe II.2.3 *Principios de buena regulación* se indica que "En 9 expedientes (números 6, 12, 14, 28, 30, 33, **38**, 39 y 40 del Anexo I) la referencia a los principios de buena regulación es insuficiente, habiendo detectado supuestos en los que solo se menciona que la norma es acorde con los principios de buena regulación, casos en que los que no se analizan todos los principios y otros en los que la mención es una mera copia literal del artículo 129 LPACAP sin realizar una aplicación de los mismos al caso concreto".

Respecto a esta apreciación del Informe de Fiscalización cabría indicar que, siguiendo las indicaciones del Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (órgano competente en el seno de la Administración General del Estado para analizar la calidad normativa), se produjo una modificación respecto al análisis del cumplimiento de los principios de buena regulación entre el segundo borrador del proyecto del real decreto y el tercero.

Así, a partir del mencionado tercer borrador el texto reza lo siguiente:

Este real decreto se atiene a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia prescritos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



El ajuste de la norma propuesta a los principios de necesidad y eficacia, deriva del claro enfoque de la misma para la defensa del interés general, materializado en la necesidad de garantizar el desarrollo de políticas públicas de cooperación y promoción cultural fundamentales para que la Agencia pueda dar cumplimiento a las competencias que en materia cultural le han sido encomendadas.

Es una norma que responde al principio de proporcionalidad, conteniendo la regulación imprescindible para garantizar que se alcanza el objetivo previsto legalmente de promover la cooperación y promoción cultural financiadas a través de fondos públicos. El proyecto regula el contenido mínimo establecido en el artículo 28.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, así como otros extremos propios de las bases reguladoras de acuerdo con el artículo 17 de la misma ley.

La norma se adecúa al principio de seguridad jurídica, puesto que resulta coherente con el resto del ordenamiento jurídico, y de transparencia y eficiencia, al contribuir a la gestión racional de los recursos públicos existentes y no suponer cargas administrativas accesorias.

Por tanto, **desde esta SGT no se comparte el criterio del Tribunal de Cuentas**, puesto que la redacción no es una mera copia literal del artículo 129 LPACAP, se mencionan todos los principios allí indicados y, además, se aplican al caso concreto.

Efectivamente, la justificación podría ser más detallada, más extensa o más prolija, pero a juicio de esta SGT ello no implica que la actual sea insuficiente. Tampoco debió considerarla insuficiente la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, puesto que el Ministerio de la Presidencia no formuló observaciones al texto del real decreto cuando este se elevó al Consejo de Ministros.

- En el epígrafe II.2.5 *Análisis de impacto presupuestario* se menciona que "En 5 expedientes (números 18, 20, **38**, 39 y 40 del Anexo I) no se justifica el importe de las cuantías que van a ser objeto de subvención" y posteriormente se desarrolla esta apreciación destacando que la MAIN no contiene ninguna justificación en la determinación de la cuantía objeto de la subvención y que esta no se justifica por el mero hecho de que en una anualidad anterior se otorgara dicha cantidad.

A este respecto **la SGT no tiene nada que señalar**, puesto que la cuantía de la subvención le corresponde justificarla a la unidad otorgante; en este caso, la AECID.

- En el epígrafe II.2.10 *Descripción de la tramitación y consultas realizadas* se destaca que "Se han observado deficiencias en 24 expedientes:
 - En 8 expedientes (números 1, 3, 12, 17, 19, 22, 30 y **38** del Anexo I) no se ha incluido una MAIN por cada proyecto normativo ni se ha explicado en la memoria definitiva cuáles son las principales modificaciones introducidas en las distintas versiones del proyecto normativo".



En relación con esta apreciación cabe señalar que en el expediente de nuestro real decreto existen **seis borradores del texto y cuatro versiones de su MAIN**.

Todos ellos fueron remitidos al Tribunal de Cuentas, como puede comprobarse en el envío de la documentación efectuado mediante correo electrónico el día 30 de septiembre de 2019.

La discrepancia entre el número de borradores de real decreto y el número de versiones de su MAIN deriva del hecho de que **no todos los cambios en el texto de los proyectos de real decreto implican un cambio en el contenido de su MAIN**. Así, los cambios meramente estilísticos, o las correcciones sintácticas u ortográficas del texto del real decreto, no afectan al contenido de su MAIN, por lo que no implican necesariamente que haya una nueva versión de esta última.

En este sentido, lo que sí debe destacar esta SGT es que **la MAIN es un documento vivo**, que, en este caso, como no podría ser de otra manera, **se fue actualizando desde el inicio del expediente normativo hasta su versión final**, reflejando en él los cambios que se produjeron a lo largo de la tramitación y que afectan al contenido de la MAIN. Para comprobarlo basta con leer las diferentes versiones del documento.

- En el epígrafe II.6.1 *Publicidad activa* se menciona que no se ha procedido al reparto de la MAIN del real decreto en el Portal de la Transparencia. Efectivamente, por error no se envió en su momento la MAIN al Portal de la Transparencia. No obstante, **esta omisión se ha subsanado**, por lo que en las próximas actualizaciones del Portal de la Transparencia ya podrá accederse al contenido de la MAIN.

Es todo cuanto cabe informar por parte de esta Secretaría General Técnica en relación con el Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Análisis de Impacto Normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado.

Madrid, 2 de septiembre de 2020.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

José María Muriel Palomino

**ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA EXCMA. SRA. DÑA. MARGARITA ROBLES
FERNÁNDEZ, MINISTRA DE DEFENSA.**



MINISTERIO
DE DEFENSA



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202000100003318

22/09/2020 12:18:35

CSV: 53342-17332-32522-1523A

REGISTRO GENERAL OFICINA PRINCIPAL

La Ministra



O F I C I O

S/REF. S 202000100005681, de 17/07/2020

N/REF. 421- R Expte. 20/0240

12025

FECHA 18 de septiembre de 2020

ASUNTO ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO EN LOS MINISTERIOS DEL ÁREA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

DESTINATARIO TRIBUNAL DE CUENTAS. SRA. CONSEJERA DE CUENTAS

Por su oficio S 202000100005681, de 17/07/2020, se recibe el Anteproyecto de Informe de fiscalización del Análisis de Impacto Normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado", emitido por ese Tribunal de Cuentas en ejecución del Programa Anual de Fiscalizaciones del ejercicio 2019.

Con el fin de dar respuesta al citado oficio, se significa que de la selección de 40 expedientes normativos fiscalizados que constituyen la muestra que aparece recogida en el anexo I del citado anteproyecto de informe de fiscalización, dos afectan al Ministerio de Defensa:

1. El expediente Nº 27: *Real Decreto 336/2018, de 25 de mayo, por el que se crea la medalla de campaña para reconocer la participación en determinadas operaciones militares y campañas en el exterior y se establecen los criterios generales para su concesión.*

2. El expediente Nº 35: *Real Decreto 1433/2018, de 7 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1098/2011, de 22 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de la concesión directa de un préstamo a la empresa "SAPA OPERACIONES, S.L.", para el desarrollo y aplicación de la tecnología de lógica binaria y su posterior empleo en transmisiones para vehículos civiles y militares de cadenas o ruedas.*

A continuación se exponen las consideraciones a las siguientes observaciones de la fiscalización de los dos expedientes examinados:

1. REFERIDAS A LOS TEXTOS NORMATIVOS.

Apartado II.1.1 "Determinación de la normativa aplicable".

El informe de fiscalización pone de manifiesto que ninguno de los expedientes (el Nº 27 y el Nº 35) contienen un acto formal de incoación.

- En relación con el expediente Nº 27, existe una orden de proceder para la iniciación y elaboración del expediente normativo y una comunicación de inicio de expediente. Se acompañan las copias de ambos documentos.

- En relación con el expediente Nº 35 se significa que la orden de proceder debería solicitarse al Ministerio de Ciencia e Innovación, toda vez que, inicialmente, fue este departamento ministerial el órgano originador del expediente, aún cuando, posteriormente, el Ministerio de Defensa continuó con su tramitación.

Apartado II.1.2 “Integridad documental de los expedientes”.

El informe de fiscalización pone de manifiesto que en el expediente Nº 35 no se han aportado ni el escrito de la Delegación de Economía y Hacienda en Guipúzcoa ni la correspondiente contestación de este Departamento.

- Se acompañan las copias de los documentos interesados.

2. REFERIDAS A LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO.

Apartado II.2.2 “Análisis de alternativas”.

- Respecto al expediente Nº 27, el informe de fiscalización pone de manifiesto que la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) no analiza situaciones alternativas para afrontar la situación que se regula. Este Departamento entiende que al tratarse de la creación de una nueva medalla, amparada en el apartado 2 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 1040/2003, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento general de recompensas militares, ésta debe efectuarse mediante real decreto, por establecerlo de forma expresa la citada disposición adicional tercera. Consecuentemente, no había otra alternativa más que crear una medalla de campaña mediante real decreto.

- Respecto al expediente Nº 35, el informe de fiscalización pone de manifiesto que el estudio de alternativas es insuficiente. Este Ministerio considera que el objeto que se pretende alcanzar (adaptación al hecho de que la actividad objeto del préstamo tiene carácter I+D exclusivamente militar) constituye tan solo un cambio parcial del Real Decreto 1098/2011,

de 22 de julio. Consecuentemente, la única opción posible era la modificación de la norma ya existente, lo que se deduce de lo expuesto en la MAIN.

Apartado II.2.3 “Principios de buena regulación”.

El informe de fiscalización expone que el expediente N° 35, carece de referencia a los principios de buena regulación.

- La tramitación de esta MAIN se inició con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del Análisis de Impacto Normativo y de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Estas dos normas sí contemplan de forma expresa los principios de buena regulación (la primera de ellas en su artículo 2.1a) 2º) y la segunda en su artículo 129). Además, ambas normas contemplan sendas disposiciones transitorias (la DT única en el caso de la primera norma, y la DT 3ª en el caso de la segunda) que excluyen de su aplicación a los proyectos normativos que hayan iniciado su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor. Por tanto, este real decreto se elaboró conforme al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (que fue derogado por el ya citado Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre), que no hacía mención a dichos principios.

Apartado II.2.5 “Análisis de impacto presupuestario”.

El informe de fiscalización concluye, respecto al expediente N° 35, que la valoración del citado análisis no resulta adecuada, ya que la modificación de las condiciones del préstamo ampliando el plazo de amortización por un periodo de 6 años y la bajada del tipo de interés al 0%, suponen claramente un impacto presupuestario.

- Este Departamento ya consideró, en el apartado V de la MAIN (análisis de impactos) que existía impacto económico, y que la modificación propuesta afectaría a los Presupuestos Generales en próximos ejercicios, en su vertiente de ingresos. También se significó que la reconfiguración del préstamo no produciría perjuicio económico atribuible a una condonación de los intereses previstos; esta última valoración se basa en que la actividad objeto del préstamo pasa a considerarse de I+D de interés militar, con arreglo al Acuerdo del Consejo de Ministros, publicado en el BOE (núm.

187 de 6 de agosto), mediante Resolución 420/38100/2015, de 30 de julio de 2015, por el que se determinan las capacidades industriales y áreas de conocimiento que afectan a los intereses esenciales de la defensa y la seguridad nacional, lo que permite reducir el tipo de interés para situarlo en el rango que se aplica usualmente en préstamos para actividades de I+D de interés militar.

Apartado II.2.10 “descripción de la tramitación y consultas realizadas.

El informe de fiscalización expone, respecto al expediente N° 35, que la MAIN no ha sido actualizada incorporando los informes emitidos con posterioridad a la última versión del expediente.

- El expediente está íntegro documentalmente, con independencia de que haya algún informe que no se haga referencia en la MAIN.

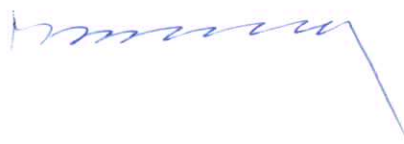
3. REFERIDAS A CONSIDERACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.

El informe de fiscalización observa que el portal de transparencia no recoge ni el proyecto ni la MAIN del expediente N° 35.

Este Ministerio no publicó el proyecto normativo ni su MAIN, ya que reglamentariamente este trámite corresponde al órgano originador del expediente.

Madrid, 18 de septiembre de 2020

LA MINISTRA DE DEFENSA



- Margarita Robles Fernández -

**ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA EXCMA. SRA. DÑA. ISABEL CELAÁ DIÉGUEZ,
MINISTRA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL.**



Madrid, a fecha de firma electrónica

Se ha recibido en este Departamento el “Anteproyecto de Informe de fiscalización del Análisis de Impacto Normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado”, elaborado por esa Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

La Secretaría de Estado de Educación, la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa y la Secretaría General Técnica han analizado en profundidad el anteproyecto, han tomado en consideración las recomendaciones, y han efectuado las oportunas alegaciones al referido Informe.

Por tanto, de acuerdo con lo solicitado en su escrito, se remiten las alegaciones realizadas, sobre las que no se formulan observaciones.

Atentamente,

Sra. D^a Enriqueta Chicano Jávega
Consejera del Tribunal de Cuentas
Sección de Fiscalización
Departamento del Área Político-Administrativa del Estado
Tribunal de Cuentas
Madrid

ALCALÁ, 34
28014 MADRID
TEL.: 91 701 81 01
FAX: 91 701 86 40

CSV : GEN-eec4-52e0-f1d7-29cb-11d1-b454-0aa4-8f48

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : MARIA ISABEL CELAÁ DIÉGUEZ | FECHA : 21/09/2020 11:12 | Sin acción específica





ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO EN LOS MINISTERIOS DEL ÁREA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

GABINETE DE LA SECRETARÍA DE ESTADO

Expediente nº 6 de informe: Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria

La Ley 4/2019, *para la mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria*, incluyó, durante su tramitación, una MAIN que era la normal, no la abreviada. De los distintos apartados de la MAIN, aquellos respecto de los cuales el *Anteproyecto de Informe de Fiscalización* señala reparos son los siguientes, según la denominación incluida en el RD 931/2017, por la que se regula la MAIN:

- Art. 2.1.a.3º) *Un análisis de alternativas, que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación. Con carácter general se procurará valorar más de una alternativa.*
- Al respecto el *Anteproyecto de Informe de Fiscalización* señala (pág. 20-21) que “el análisis de las alternativas es insuficiente pues la MAIN no contempla un verdadero análisis de las mismas, limitándose en muchos casos a señalar que la alternativa elegida es la adecuada”.
- Es cierto que el punto 3 de la MAIN: 3. Alternativas, tiene escaso texto (4 líneas en la pág. 10), pero este análisis de las posibles alternativas se explica en el punto anterior -de este mismo apartado- titulado “Motivación” (pág. 9 y 10) y, especialmente, en el apartado de “Análisis Jurídico” cuando, después de un detallado razonamiento sobre la forma que debiera adoptar esta ley, se afirma *“Por tanto, es cierto que las disposiciones de la Ley Orgánica de Educación que modificó el Real Decreto-Ley no pueden recobrar vigencia, pero lo cierto es que las disposiciones de desarrollo de la LOE establecidas por las Administraciones Educativas ya no se opondrían a la regulación que contiene el anteproyecto de ley en tramitación, por lo que ha de entenderse adecuada la fórmula adoptada para revertir la situación creada por el Real Decreto-Ley”*. Es decir, en una ley que busca “revertir” la situación generada por otra norma (el RD-Ley 14/2012), no parece que haya mucha más alternativa que derogar la norma anterior y habilitar a las Administraciones educativas para aplicar la normativa anterior aún vigente.

Por todo ello, se considera que se podría afirmar que se ha llevado a cabo, formal y materialmente, un análisis de las alternativas que, por su sencillez, no fue muy prolijo.

- Art. 2.1.2º) (...) *se incluirá en la Memoria una explicación de su adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, justificando la razón de interés general en la que se funda, y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. También deberá contener una explicación de su adecuación al principio de proporcionalidad, de forma que la iniciativa contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.*
- Al respecto el Anteproyecto de Informe de Fiscalización señala (pág. 21) que “la referencia a los principios de buena regulación es insuficiente, habiendo detectado supuestos en los que solo se menciona que la norma es acorde a los principios de buena regulación, casos en los que no se analizan todos los principios y otros en los que la mención es una copia literal del artículo 129 de la LPACAP sin realizar una aplicación de los mismos al caso concreto”.
- Es cierto que no hay un apartado explícito que haga referencia a los principios de buena regulación, pero estos:
 - a) identificación clara de los fines perseguidos con la norma y de ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución,
 - b) principio de proporcionalidad, descartando otras alternativas, y
 - c) principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea,sí están recogidos en diversos puntos de la MAIN presentada.
- Así, respecto de los fines perseguidos, estos aparecen bajo la denominación de *objetivos*, de manera que documento de consulta planteaba expresamente como objetivo: “Restablecer la situación anterior al Real Decreto Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, al haber desaparecido las circunstancias que motivaron la aprobación de unas medidas calificadas de carácter excepcional e implicar su supresión una clara mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria.” A la cuantificación del logro de este fin se dedican varias páginas en el apartado referido a los efectos en el Personal.
- Respecto de los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica, la MAIN presentada expone, detalladamente, en el apartado de “Análisis jurídico” como el RD-Ley 14/2012, que se quería derogar parcialmente con esta ley, había sido recurrido por distintas CCAA ante el Tribunal Constitucional y que, dada la ausencia de urgente necesidad, no cabía otra fórmula que una ley para llevar a cabo esta modificación.

Por todo ello se considera que se puede afirmar que se ha llevado a cabo una referencia suficiente a los principios de buena regulación, particularmente a los referidos a la explicitación y análisis de los fines perseguidos por la ley y los de proporcionalidad y seguridad jurídica.



- Art. 2.1.f) (...) Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia.
 - Al respecto el Anteproyecto de Informe de Fiscalización señala (pág. 31) que “el impacto se califica como positivo, (pero) el análisis realizado se considera insuficiente y genérico”.
 - Si bien es cierto que el análisis no es muy amplio (pág. 25), es en el apartado previo, denominado “Datos de referencia”, en donde se hace un análisis más prolijo de la evolución de la población de las edades correspondientes a las etapas primeras del sistema educativo, a cuántos están efectivamente escolarizados (es decir, datos de alumnado), así como de las ratios; todo ello a lo largo de los cursos que van desde el inicio de la anterior crisis (2009) hasta los últimos datos (2018). A partir de ellos se concluye que “ha aumentado ligeramente el número de alumnos matriculados mientras que el número de docentes se ha mantenido básicamente en los mismos niveles”, lo que –unido al incremento de profesorado de los últimos cursos- ha llevado a que “la ratios de alumnos por profesor al comienzo y al final del periodo de referencia se hayan mantenido aproximadamente en los mismos niveles”. Es decir, la MAIN si tiene en cuenta el impacto de mejora que, por menor ratio, la ley va a tener en la atención del alumnado, es decir, de la infancia y adolescencia.

Por todo ello se considera que se ha llevado a cabo un análisis del impacto de la norma en la infancia y adolescencia, ya que se ha valorado el indicador de la ratio y de las tasas de escolarización en el periodo de vigencia del RD-Ley 14/2012, cuyos efectos negativos (subida de ratio) se quieren corregir con la ley a la que corresponde esta Memoria.



- Art. 2.1.g) Otros impactos: La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social ...
 - Al respecto el Anteproyecto de Informe de Fiscalización señala (pág. 33) que “no se hacen constar en relación con todos o algunos de estos informes las aportaciones y observaciones formuladas ni la forma en que han sido tomadas en consideración por el órgano proponente”.
 - En las normas educativas, los trámites de consulta pública y audiencia e información pública, así como los preceptivos informes de la Conferencia Sectorial y del Consejo Escolar del Estado suelen aportar numerosas sugerencias.
 - En este caso la MAIN describe lo siguiente:
 - Consulta pública (julio/agosto de 2018), se recibieron 462 mensajes,
 - Audiencia e información pública:
 - “El 26 de julio, se celebró una reunión de la Ministra, el Secretario de Estado de Educación y Formación Profesional y el Subsecretario, con todos los representantes de los sindicatos de docentes de enseñanza pública no universitaria (FE-CCOO, STEs-I, CSI-F, ANPE, FESP-UGT y CIG). En dicha reunión, se les explicó el anteproyecto de la Ley para la mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la Educación no Universitaria. Como continuación de lo tratado en el encuentro, en esa misma fecha se les remitió por correo electrónico a todos los citados representantes, en soporte electrónico, el borrador, indicándose en el texto de remisión que podían formular observaciones y sugerencias al mismo.”
 - “Igualmente, se abrirá un proceso de información pública, a través de la web del Ministerio, para dar a conocer el texto a los ciudadanos y personas interesadas.”

Por todo ello, entendemos que sí se hacen constar cuantitativamente las aportaciones y observaciones que se han formulado.



DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN EDUCATIVA

Expediente nº 20 de informe: Real Decreto 726/2017, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2017-2018, y se modifica el RD 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas

Expediente nº 28 de informe: Real Decreto 951/2018, de 27 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2018-2019, y se modifica el RD 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas

INTRODUCCIÓN

El Anteproyecto de Informe de fiscalización del Análisis de Impacto Normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado elaborado por el Tribunal de Cuentas se refiere a los RRDD 726/2017 (expediente nº 20) y 951/2018 (expediente nº 28) por los que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para los cursos académicos 2017-2018 y 2018-2019, respectivamente.

En cursos sucesivos se han aprobado los RRDD 430/2019, de 12 de julio y 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para los cursos 2019-2020 y 2020-2021, respectivamente.

Se trata, por tanto, de una disposición anual para regular los parámetros cuantitativos (umbrales de renta y patrimonio familiar y cuantías de las becas) que serán de aplicación cada nuevo curso académico.

1.- ALTERNATIVAS A LA NORMA

Con independencia de la normativa constitucional y orgánica en la que se encuadran las becas, su regulación básica se encuentra en el Real Decreto 1721/2002, de 21 de diciembre por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio de carácter personalizado. Este Real Decreto regula las enseñanzas a las que se dirigen las becas y ayudas al estudio, las condiciones generales que deben reunir los beneficiarios, las modalidades y condiciones de las becas, los requisitos académicos y económicos, los principios y condiciones de revocación y reintegros, así como las incompatibilidades y el reparto competencial entre el Estado y las CCAA. No obstante, **remite a un Real Decreto anual** la aprobación de los siguientes parámetros que, por su carácter coyuntural, no pueden establecerse con carácter general y permanente:

- La asignación de los fondos del programa presupuestario de becas y ayudas a estudiantes a cada una de las distintas convocatorias
- Las enseñanzas para las que se concederán las becas y ayudas al estudio



- Las cuantías de los componentes y modalidades de las mismas
- Los umbrales de renta y patrimonio familiar para la obtención de cada uno de estos componentes
- Los requisitos, condiciones socioeconómicas y otros factores precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas en todo el territorio.

Así, pues, el Gobierno debe aprobar cada año todos estos elementos que van a regir la concesión de las becas en el correspondiente curso académico.

Por otra parte, la disposición adicional novena de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad establece la concesión directa al alumnado de estudios reglados del sistema educativo, tanto universitarios como no universitarios, de las becas y ayudas al estudio que se convoquen con cargo a los presupuestos del Ministerio de Educación para las que no se fije un número determinado de beneficiarios. Precisa, asimismo, que su cuantía se fijará en función de los costes concretos que genere la educación para los estudiantes, así como de las circunstancias socioeconómicas de su unidad familiar y determina que el régimen de becas y ayudas al estudio **se desarrollará reglamentariamente mediante Real Decreto** que deberá contar con informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda.

En consecuencia, se considera, en cumplimiento de estos preceptos, que no existe alternativa a la aprobación de un Real Decreto anual que fije los citados parámetros para la concesión de las becas y ayudas al estudio cada curso académico.

2.- JUSTIFICACIÓN DEL IMPORTE DE LAS CUANTÍAS QUE VAN A SER OBJETO DE SUBVENCIÓN.

En el apartado 2, de la MAIN que se refiere a los objetivos de la norma se reflejan los importes de los distintos componentes de las becas que se convocan:

1) Para las enseñanzas no universitarias:

- A) Cuantía fija ligada a la renta del solicitante: 1.500,00 euros
- B) Cuantía fija ligada a la residencia del solicitante durante el curso: 1.500,00 euros
- C) Beca básica: 200,00 euros
- D) Cuantía variable y distinta para los diferentes solicitantes que resultará de la ponderación de la nota media del expediente del estudiante y de su renta familiar y cuyo importe mínimo será de 60,00 euros.

2) Para las enseñanzas universitarias:

- A) Cuantía fija ligada a la renta del solicitante: 1.500,00 euros
- B) Cuantía fija ligada a la residencia del solicitante durante el curso: 1.500,00 euros
- C) Cuantía variable y distinta para los diferentes solicitantes que resultará de la ponderación de la nota media del expediente del estudiante y de su renta familiar y cuyo importe mínimo será de 60,00 euros.



D) Gratuidad de la matrícula: comprenderá el precio público oficial de los servicios académicos universitarios correspondiente a los créditos en que se haya matriculado el estudiante por primera vez.

Estos importes se justifican por el número esperado de beneficiarios de cada uno de los componentes y el importe total destinado a la convocatoria que, como queda señalado se financia con dos ejercicios presupuestarios sucesivos (2017 y 2018) que, se determina en función de los créditos aprobados en los correspondientes presupuestos. Se acompañan como Anexos 1 y 2 los resultados pormenorizados de la convocatoria general de becas para estudiantes de niveles postobligatorios del curso 2017-2018 donde puede apreciarse el número de beneficiarios de cada uno de los componentes de las becas. La información de esta distribución y del previsible número de perceptores de cada uno de los componentes correspondiente a cursos anteriores, permite hacer una previsión del coste de la convocatoria así como de las cuantías que pueden alcanzar los diferentes componentes sin sobrepasar el coste total de la convocatoria.

En cursos posteriores en los que se ha contado con una mayor disponibilidad presupuestaria se han ido incrementando las cuantías fijas: en primer lugar, se incrementó la cuantía fija ligada a la renta que pasó de 1.500 a 1.600 euros. Para el próximo curso 2020-2021, al contar con un incremento importante en el presupuesto de becas, se han incrementado todas las cuantías fijas en 100 euros, con excepción de las cuantías ligadas a la excelencia académica que han mantenido la cuantía de cursos anteriores.

Por lo que se refiere a la recuperación del componente de desplazamiento que existió en modelos anteriores, se acompaña, asimismo, como Anexo 3 una estimación de su posible coste que hizo inviable su incorporación al sistema en ese momento, aunque no está descartada para cursos posteriores.

3.- REFERENCIA A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

En las MAIN sucesivas elaboradas para los siguientes RRDD anuales se ha tratado de ampliar el análisis de los impactos esperados con la aprobación de la norma. Así en la MAIN correspondiente a la Real Decreto 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso académico 2020-2021 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007 de 21 de diciembre se señala lo que sigue:

Este real decreto se ajusta a los principios de buena regulación contenidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, en cuanto al principio de necesidad, se justifica en el mandato para el desarrollo reglamentario por el Gobierno contenido en la disposición adicional novena de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad, así como en la disposición adicional primera del Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas que encomienda al Gobierno la aprobación anual de un Real Decreto en el que se especifiquen los parámetros económicos que han de regir la concesión de becas en cada curso académico, y en lo que concierne a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, eficacia y eficiencia, consigue su objetivo mediante la única alternativa posible, la aprobación de una norma con rango de real decreto. Finalmente, cumple el principio de transparencia en tanto que, de



conformidad con lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, este real decreto se ha sometido al trámite de audiencia e información pública mediante su publicación en el portal web del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Por lo que se refiere a la entrada en vigor, hay que señalar que, según el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, dado que la norma no establece nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, en cuyo caso se debería prever el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación, y que el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, encomienda en su disposición adicional primera al Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, la aprobación, en el primer trimestre del año, de un real decreto en el que se determinen [...], está justificada la inmediatez de la entrada en vigor prevista el día siguiente al de su publicación en el BOE.

Finalmente, indicar que la norma proyectada no incluye cláusula derogatoria, ya que no se juzga necesario dado el contenido del proyecto.

4.-OTROS IMPACTOS

En las MAIN sucesivas elaboradas para los siguientes RRDD anuales se ha tratado de ampliar el análisis de los impactos esperados con la aprobación de la norma. Así en la MAIN correspondiente a la Real Decreto 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso académico 2020-2021 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007 de 21 de diciembre se han recogido los siguientes análisis:

Impacto por razón de género

En virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad entre mujeres y hombres, y en el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, se analiza el impacto de género del proyecto de real decreto.

En este aspecto, cabe destacar que se mantiene el tratamiento específico incluido en el Real Decreto de cursos anteriores que exonera del cumplimiento de ciertos requisitos académicos exigidos con carácter general para la obtención de beca a las solicitantes que hayan resultado víctimas de violencia de género y a sus hijos e hijas menores de edad que hayan sido expuestos a dicha violencia de género.

Al igual que el curso pasado se establece un período de dos años en relación con la acreditación de la condición de víctimas de violencia de género, si bien tal condición se acreditará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. De este modo, se ha suprimido la redacción anterior que vinculaba la acreditación de la condición de víctima de violencia de género con la sentencia condenatoria, orden de protección, resolución judicial de medidas cautelares o al informe del Ministerio Fiscal.

También como el año anterior, se debe acreditar que en el curso 2019-2020 se ha producido un menor rendimiento académico con causa directa en dicha condición de víctima de violencia de género, si bien se ha suprimido el requisito de acreditación de que ese menor rendimiento académico tiene causa directa en la citada condición declarada por sentencia condenatoria,



orden de protección, resolución judicial que acuerde medidas cautelares para la protección de la víctima o, excepcionalmente, informe del Ministerio Fiscal.

Tales modificaciones han sido acordadas a propuesta del Ministerio de Igualdad, durante la celebración del Consejo de Ministros de fecha 21 de julio de 2020.

Cabe señalar que no se han detectado desigualdades en la situación de partida previa al proyecto en relación con los objetivos previstos en los artículos 23 y 24.1 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, tanto en lo que se refiere a “la eliminación de los obstáculos que dificultan la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el fomento de la igualdad plena entre unas y otros” como para “garantizar un igual derecho a la educación de mujeres y hombres a través de la integración activa, en los objetivos y en las actuaciones educativas, del principio de igualdad de trato”.

Aparte de lo anterior, el proyecto de real decreto no incluye ninguna medida que implique diferencia entre mujeres y hombres por lo que hace referencia a derechos, recursos, participación, normas y valores vinculados a la pertenencia a un sexo, y será de aplicación a todos los estudiantes del sistema educativo español con pleno respeto al principio constitucional de igualdad. La situación actual de distribución de las becas y ayudas al estudio entre los estudiantes por razón de sexo es la que se refleja en las siguientes tablas:

Convocatoria General						
Niveles Universitarios						
Distribución según sexo	Curso 2016/2017		Curso 2017/2018		Curso 2018/2019	
	Nº Becarios	% por sexo	Nº Becarios	% por sexo	Nº Becarios	% por sexo
Mujeres	197.364	62,26	201.647	62,72	203.865	63,10
Hombres	119.619	37,74	119.874	37,28	119.203	36,90
Totales	316.983		321.521		323.068	

Convocatoria General						
Niveles No Universitarios						
Distribución según sexo	Curso 2016/2017		Curso 2017/2018		Curso 2018/2019	
	Nº Becarios	% por sexo	Nº Becarios	% por sexo	Nº Becarios	% por sexo
Mujeres	193.253	54,03	195.466	54,18	198.321	54,17
Hombres	164.409	45,97	165.324	45,82	167.762	45,83
Totales	357.662		360.790		366.083	

Ayudas para Alumnado con Necesidad Específica de Apoyo Educativo			
	Curso 2016/2017	Curso 2017/2018	Curso 2018/2019

Distribución según sexo	Nº Becarios	% por sexo	Nº Becarios	% por sexo	Nº Becarios	% por sexo
Mujeres	30.038	31,42	31.805	31,15	33.308	30,78
Hombres	65.559	68,58	70.306	68,85	74.894	69,22
Sin especificar	2	0,002				
<i>Totales</i>	<i>95.599</i>		<i>102.111</i>		<i>108.202</i>	

Esta distribución por razón del sexo permanece prácticamente inalterada, curso tras curso y no figura entre los objetivos de la norma la modificación del citado reparto, puesto que refleja los porcentajes de alumnos y alumnas matriculados en los diferentes niveles del sistema educativo

Por lo que se refiere al **impacto educativo y social** (artículo 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre) se prevé un impacto positivo potente ya que estas convocatorias, como muestran diversos estudios realizados, contribuyen a la eliminación de obstáculos de orden socioeconómico para seguir estudiando a quienes tienen dificultades socioeconómicas para sufragarlos.

Además, la norma, con la ampliación de la cobertura de los alumnos afectados por trastorno del espectro autista, antes señalada, producirá un impacto positivo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Igualmente, al artículo 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre), puesto que incluye, al igual que en cursos anteriores, medidas específicas para la compensación de las desventajas de los estudiantes con discapacidad, que les permitan acceder con mayor facilidad al sistema de becas y ayudas al estudio.

El **impacto en la familia y en la infancia y adolescencia** (artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre y la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.) Dichos impactos son también positivos, dado que buena parte de los estudiantes becados serán menores de edad, y el importe de las ayudas recibidas les permitirá continuar estudios sin que una situación económica familiar desfavorable se lo impida.

En los últimos años los núcleos familiares han experimentado numerosos cambios, generándose nuevas formas familiares y dinámicas internas diversas, a pesar de lo cual, el núcleo familiar continúa siendo un elemento central en el desarrollo de la infancia y la adolescencia.

Las situaciones familiares influyen decididamente en el bienestar de los NNA. Sin lugar a dudas, los mayores problemas a los se enfrentan se derivan de su realidad familiar, ya sea por las circunstancias económicas que atraviesan sus hogares -que, entre otros efectos,

provoca una desigualdad de oportunidades para los NNA- o por las consecuencias de las situaciones particulares que viven los adultos que conviven con ellos -con escenarios que van desde la desatención hasta, en el peor de los casos, el maltrato-.

La vulnerabilidad por las circunstancias económicas que atraviesan las familias es, en estos momentos, la más extendida y, por ende, la que supone un impacto mayor sobre un gran número de NNA. Para medir la vulnerabilidad de las familias españolas se utiliza el indicador AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclusion), propuesto por la Unión Europea, que hace referencia al porcentaje de población que se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social.

En el año 2017, un total de 12.338.187 personas, que suponen el 26,6% de la población residente en España, estaba en riesgo de pobreza o exclusión social. Este valor representa una reducción de 1,3 puntos porcentuales respecto a 2016, lo que supone unas 600 mil personas menos.

Evolución el riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE)

Año	Población total	%	Total	Incremento anual	Incremento porcentual
2013	47.129.783	27,3	12.866.431	10.263	0,08
2014	46.771.341	29,2	13.657.232	790.801	5,79
2015	46.624.382	28,6	13.334.573	-322.658	-2,42
2016	46.557.008	27,9	12.989.405	-345.168	-2,66
2017	46.572.132	26,6	12.338.187	-601.218	-1,30

Tabla 1. Evolución el riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE). Fuente: INE.

La siguiente tabla muestra la evolución de la distribución del riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE) según grupos de edad:

	2017	2016	2015	2014	2013
Total	26,6	27,9	28,6	29,2	27,3
Menos de 18 años	31,3	32,9	34,4	35,8	32,6
De 18 a 64 años	28,2	30,4	31,2	31,8	29,2

Tabla 2. Evolución de la distribución del riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE) según grupos de edad. Fuente: INE.

Los porcentajes de menores de 18 años en riesgo de pobreza o exclusión social son, en todos los años de la serie, superiores a los de las personas de 18 a 64 años. Cruzando estos índices con los datos de población, podemos estimar que el número de menores de 18 años en riesgo de pobreza y/o exclusión social asciende a 2,61 millones.

La siguiente tabla muestra la evolución de la composición de los hogares en riesgo de pobreza y/o exclusión social:

	2017	2016	2015	2014	2013
Total	26,6	27,9	28,6	29,2	27,3
Hogares de una persona	26,9	24,7	26,7	27,1	25

2 adultos sin niños dependientes	22,1	22,5	22,3	22,5	22,6
Otros hogares sin niños dependientes	22,9	25	25,8	25,1	22,7
1 adulto con 1 ó más niños dependientes	47,9	53,3	50,1	53,3	47,6
2 adultos con 1 ó más niños dependientes	26,6	28,1	28,5	30,5	27,7
Otros hogares con niños dependientes	35,5	38,3	41,8	38,6	38,5

Tabla 3. Evolución de la composición de los hogares en riesgo de pobreza y/o exclusión social (AROPE) según grupos de edad. Fuente: INE.

Las personas que viven en hogares con NNA constituyen, desde 2012 (superando en esa fecha al grupo de edad de mayores de 65 años), las que tienen unas tasas AROPE más elevadas. Dentro de ellos se destaca la situación de los hogares monoparentales, cuya tasa AROPE se muestra extraordinariamente alta durante todo el período estudiado. Este grupo es el único que presenta un claro incremento frente al año anterior, recuperando los valores de 2013, de forma que en 2017, el 47,9% de los hogares monoparentales está en riesgo de pobreza o exclusión social. Cruzando los datos de la ECH con el AROPE, podemos estimar que en 2017 el número total de hogares con niños o niñas que están en riesgo de pobreza y/o riesgo de exclusión social se sitúa en torno a 1.951.000, de los cuales 1.252.000 corresponden a hogares con dos adultos con uno o más niños o niñas, 533.000 corresponden a hogares monoparentales con uno o más niños o niñas y 166.000 corresponden a otros hogares con niños o niñas.

Por otra parte, también debe señalarse otro colectivo familiar que presenta tasas más elevadas de riesgo de pobreza y/o exclusión, que es el constituido con hogares formados por uno o dos ascendientes con 3 o más hijos, las llamadas familias numerosas (aunque el concepto legal incluye también, en determinadas circunstancias, a familias con dos hijos a cargo). Este colectivo está integrado a 31 de diciembre de 2017 por un total de 675.955 familias con título en vigor, que, de acuerdo con lo previsto en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, tienen acceso a una acción protectora específica en materias como educación, transporte, fiscalidad, vivienda, energía, etc. Un total de 1.982.611 NNA y jóvenes menores de 26 años forman parte de familias numerosas con título oficial en nuestro país.

Todos estos datos ponen de manifiesto que el riesgo de pobreza o exclusión social en nuestro país sigue siendo muy alto, resultando que el riesgo de pobreza y/o exclusión social es el factor de discriminación más importante que afecta a los NNA españoles.

Además, este factor de discriminación es sinérgico y acumulativo respecto de otros, así, en cuanto a la condición de ser inmigrante o hijo e hija de inmigrantes, según datos de Eurostat (2014), habría que indicar que en el caso de hijos e hijas (menores de 18 años) con madres y padres de origen extranjero, el 59,3% de ellos se sitúa por debajo del umbral de la pobreza frente al 24,7% de los hijos con madres y padres con nacionalidad española. Ser de población gitana o nacionalidad diferente a la UE15 también multiplica el riesgo de exclusión social de los NNA, hasta el 76,1% y el 53,6% respectivamente, frente al 32% de los hogares con NNA menores de 18 años.



La aplicación de la norma tendrá, previsiblemente, un impacto positivo al ganar en progresividad el presupuesto de becas, es decir, su importante incremento no se distribuye por igual entre los becarios de todos los umbrales, sino que recae fundamentalmente en los becarios del umbral 1, los más desfavorecido socioeconómicamente, y en aquellos del umbral 2 que, por la elevación del umbral 1, pasan a incluirse en éste.

Igualmente, la aplicación de la norma mejorará la equidad de la convocatoria de becas, dado que la distribución de los fondos no se produce por igual entre todos los becarios, sino que tendrá un impacto mayor en los becarios de las enseñanzas previas a la universidad. Ello es así porque los becarios en el umbral 1 suponen, sobre el total de los becarios de cada una de las enseñanzas (postobligatorias no universitarias y universitarias) un porcentaje diferente, mayor en las enseñanzas no universitarias. En efecto, aun cuando el número total de estudiantes de los niveles universitarios y no universitario, respectivamente, es muy similar (1.430.000 de enseñanzas postobligatorias de régimen general y 1.508.000 estudiantes de Grado y Máster), debido a la distinta composición socioeconómica de ambos grupos de alumnos, se estiman en 90.448 los nuevos becarios no universitarios que pasarán a ser beneficiarios de la cuantía fija ligada a la renta, como consecuencia de la elevación del umbral 1 de renta familiar y en 65.627 los becarios universitarios que se beneficiarán de esta medida.

5.- INFORMES EMITIDOS DURANTE LA TRAMITACIÓN

También esta deficiencia se ha procurado subsanar en la MAIN recientemente elaborada para el Real Decreto 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso académico 2020-2021 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007 de 21 de diciembre, puesto que se han recogido las principales aportaciones de los diferentes informes y dictámenes evacuados durante su tramitación:

Durante la tramitación administrativa de esta disposición, **se han evacuado las consultas e informes que se señalan** a continuación hasta la fecha de esta memoria:

- Consulta pública (artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). En este trámite se han recibido dos sugerencias de particulares. La primera, solicita que las ayudas para alumnos con necesidad específica de apoyo de educativo no estén sometidas al criterio de renta y la segunda, que considera injusto que no se aplique ningún coeficiente corrector a los valores catastrales de las fincas urbanas revisadas con anterioridad a 1990. Consta en el expediente el certificado expedido con fecha 7 de mayo de 2020 por la Subdirectora General de la Oficina de Atención al Ciudadano, Documentación y Publicaciones del Ministerio de Educación y Formación Profesional acreditativo de dicha consulta.
- Consulta a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos del Artículo 2 del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre que lo informó en su sesión del día 19 de junio de 2020. La Comisión recomendó que se utilizaran para la adjudicación de las becas los mismos umbrales de patrimonio establecidos para la adjudicación del Ingreso Mínimo Vital. Esta modificación suponía un cambio de mucho calado que resultaba arriesgado introducir sin haber hecho un estudio previo de sus efectos sobre el actual colectivo de becarios. Se acordó, por tanto, elaborar los correspondientes estudios de cara al próximo curso. Dichos estudios



ya se han iniciado con una primera simulación de los resultados que se habrían obtenido con los becarios del curso 2019-2020, de haberse aplicado los mismos umbrales utilizados para la asignación del IMV.

- Consulta al Consejo de Universidades, (artículo 28.b) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, y el artículo 1.1.b) del Real Decreto 1677/2009, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Universidades). Consta en el expediente el certificado acreditativo de la consulta realizada en la sesión de la Comisión Permanente del Consejo de Universidades celebrada el día 12 de junio de 2020. El Consejo de Universidades informó favorablemente el proyecto. En el expediente consta la certificación acreditativa de la consulta y el extracto del acta correspondiente.

- Consulta al Observatorio Universitario de Becas y Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico (Real Decreto 1220/2010, de 1 de octubre). En el expediente consta el certificado acreditativo de la consulta realizada en la sesión celebrada el 18 de junio de 2020. De entre las diversas sugerencias que formularon los miembros del Observatorio, se han recogido expresamente la relativa a la elevación de 18 a 25 años, la edad de los hijos de las víctimas de violencia de género para poder tener, asimismo, la consideración de víctima de violencia de género. Se ha incluido también en el proyecto la sugerencia de aplicar una deducción en la renta familiar de las familias monoparentales. Para la inclusión de esta modificación se ha tenido en cuenta la indudable vulnerabilidad de estas familias que las hacen acreedoras a una mayor atención por parte del sistema de beca, del mismo modo que tradicionalmente se ha venido aplicando una deducción sobre la renta familiar a las familias numerosas, en consideración a los mayores gastos que comporta el sostenimiento de un mayor número de hijos.

- Consulta en el seno de la Comisión General de Educación de la Conferencia de Educación (artículo 3 de su Reglamento aprobado en el Pleno de la Conferencia de 22 de julio de 1999). Consta en el expediente el certificado acreditativo de la consulta realizada en la sesión celebrada el día 3 de junio de 2020, A sugerencia de la Comisión se modificó el texto de la disposición final segunda en lo que se refiere a las asignaturas o créditos que se hayan sido objeto de autorización de aplazamiento por parte del becario, para su realización en el siguiente curso académico.

- Dictamen del Consejo Escolar del Estado número 16/2019, de 18 de junio, emitido por su Comisión Permanente (artículo 32 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y el artículo 12 del Real Decreto 694/2007, de 1 de junio, por el que se regula dicho Consejo). Figura en el expediente el referido dictamen de fecha 9 de junio de 2020.

- Consulta en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria (artículo 27 bis b) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades). Consta en el expediente el certificado acreditativo de la consulta realizada en la sesión de la Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria celebrada el día 12 de junio de 2019. En la Comisión se presentó una enmienda por parte de la representante de la Generalidad de Cataluña, relativa a la compensación a las universidades de los precios públicos por servicios académicos de los centros adscritos tanto a universidades públicas como privadas, que ha sido recogida en el proyecto de real decreto.



- Información pública (artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). Durante este período de información pública que se extendió entre el 22 de mayo y el 12 de junio se recibieron algunas sugerencias. La más reiterada ha sido la solicitud de reducción de los requisitos académicos para la obtención de beca en los estudios conducentes a la obtención de un máster habilitante. Si bien, en este curso no ha resultado posible recoger esta sugerencia el Gobierno está abierto a continuar la revisión profunda del sistema de becas que se ha iniciado en este curso 2020-2021.

Consta en el expediente el certificado expedido por la Subdirectora General de la Oficina de Atención al Ciudadano del Ministerio de Educación y Formación Profesional, de fecha 15 de junio de 2020, acreditativo de la realización de dicho trámite.

- Informes de las Secretarías Generales Técnicas del Ministerio de Educación y Formación Profesional, de fecha 1 de julio de 2020, y del Ministerio de Universidades, de fecha 3 de julio de 2020, respectivamente, en virtud de lo establecido en el artículo 26.5 párrafo 4º de la Ley del Gobierno, en tanto que departamentos proponentes, puesto que, han asumido las competencias en materia, respectivamente, de educación y de universidades.

- Informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley del Gobierno). El citado ministerio emitió informe con fecha 12 de junio de 2020.

- Informe del Consejo Nacional de la Discapacidad (artículo 2.d) del Real Decreto 1855/2009, de 4 de diciembre) emitido el 12 de junio de 2020. Del referido informe se han recogido dos observaciones de carácter formal: la mención expresa en la exposición de motivos del Consejo Nacional de la Discapacidad entre los órganos colegiados que han sido consultados y han informado la norma y la precisión de que la terminología que debe ser utilizada para referirse a este colectivo es la de “persona con discapacidad”.

- Informe del Ministerio de Hacienda (Disposición adicional novena de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, de fecha 2 de julio de 2020.

- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y artículos 2 y 7 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre por el que se establece el funcionamiento de la oficina de Coordinación y Calidad Normativa). Consta el informe emitido con fecha 12 de junio de 2020.

- Consulta en el seno del Consejo de Estudiantes Universitario del Estado (artículo 41.1 del Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario) celebrada el 12 de junio de 2020. Consta el certificado acreditativo de dicha consulta, así como el extracto del acta donde se recoge que el informe de este órgano resultó desfavorable por entender que algunas de las sugerencias formuladas en años anteriores no habían sido atendidas. Entre dichas sugerencias se citan la supresión de las becas para los estudios religiosos superiores y para los centros privados, la desaparición del componente de cuantía fija ligada a la excelencia, el incremento de las cuantías que reciben los estudiantes que no se matriculan de curso completo, la supresión del requisito de ser familia numerosa para optar a los subsidios de comedor y de transporte en el caso de las ayudas para alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. Fueron recogidas en el proyecto dos aportaciones de este órgano consultivo: la introducción de una deducción en la renta de las familias monoparentales y la elevación a 25 años de la edad de los hijos de víctimas de



violencia de género para poder ser considerado, asimismo, víctima de dicha violencia. Estas sugerencias son coincidentes con las formuladas por el Observatorio Universitario de Becas y Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico y con la Delegación para las Víctimas de la Violencia de Género, que también consideró conveniente la citada elevación de la edad de 18 a 25 años. Esta modificación responde a la consideración de que, con el límite de la mayoría de edad, es decir de 18 años, todos los estudiantes universitarios quedaban fuera de la eventual consideración de víctima de violencia de género. No obstante, como consecuencia del dictamen del Consejo de Estado se ha situado dicha edad en los 23 años, por considerar que es la edad habitual de terminación de los estudios universitarios

- Dictamen del Consejo de Estado, de fecha 20 de julio de 2020.

6.- INCLUSIÓN EN EL PORTAL DE TRANSPARENCIA

La Unidad competente del Departamento para las relaciones con el Portal de Transparencias nos informa de que el citado Real Decreto y su correspondiente MAIN fueron publicados en el Portal de Transparencia, en el apartado de normas de tramitación finalizada del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por tratarse de una propuesta conjunta de varios departamentos. Se acompaña, como Anexo IV copia de la inclusión en el citado Portal.

Expediente nº 31 de informe: Real Decreto 1397/2018, de 23 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones por razones de interés público para la participación en las ediciones supranacionales de las olimpiadas científicas durante el año 2018, de estudiantes en representación del sistema educativo español

En relación con el Expediente nº 31 de Informe: Real Decreto 1397/2018, de 23 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones por razones de interés público para la participación en las ediciones supranacionales de las olimpiadas científicas durante el año 2018, de estudiantes en representación del sistema educativo español, esta Unidad considera preciso realizar los siguientes comentarios:

- **Sobre la MAIN (análisis del impacto económico)**

El Tribunal indica: En el expediente número 31 del Anexo I, relativo Real Decreto 1397/2018, de 23 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones por razones de interés público para la participación en las ediciones supranacionales de las olimpiadas científicas durante el año 2018, de estudiantes en representación del sistema educativo español, la MAIN incluye un análisis del impacto económico difuso.

La MAIN indica que «si bien el real decreto y su aplicación en sí mismos no tienen efectos sobre sectores, colectivos o agentes económicos distintos de las entidades beneficiarias, ni afecta a la competencia, la unidad de mercado o la competitividad, sí se aprecian potenciales efectos positivos en la actividad económica pues al asegurar la presencia de estudiantes en las ediciones supranacionales de las Olimpiadas Científicas se contribuye al robustecimiento del sistema educativo y, con ello, a la mejora de la capacitación de los futuros operadores de las distintas disciplinas científicas. Por otra parte, la participación de estudiantes en Olimpiadas supranacionales tiene el efecto de mejorar el reconocimiento del esfuerzo en la capacitación para el desempeño de actividades productivas y la investigación científica e incide favorablemente en la imagen de nuestro país».

A juicio de este Tribunal este análisis resulta insuficiente y difuso, siendo conveniente detallar y cuantificar los potenciales efectos favorables que se esperan obtener, así como concretar los resultados positivos relativos a la imagen de nuestro país, debiendo incluir indicadores y datos que sustenten la valoración realizada y que permitan fundamentar la necesidad de aprobación de la norma, la pertinencia de la subvención y el importe de la cuantía aportada.

Propuesta de alegación: Aceptándose la dificultad de relacionar estos eventos con efectos económicos concretos, como se apunta al inicio del párrafo recogido, debe tenerse en cuenta que no se conocen estudios ni metodología que hagan posible la cuantificación de los potenciales efectos de las Olimpiadas Científicas para un país. Posiblemente, su modesta dimensión organizativa y los escasos recursos humanos y financieros que movilizan no permitan la aplicación de técnicas de medición o de prospectiva al uso. La aludida potencialidad reputacional de las Olimpiadas se deduce de las referencias mediáticas puntuales y la defensa y apoyo de estos eventos por la comunidad científica y universitaria durante sus más de 50 años de Historia ininterrumpida. No obstante, es evidente que el eco divulgativo de estos acontecimientos se limitará siempre al mundo académico y científico y también, aunque circunstancialmente, al territorio en que se celebren. Por su parte, la alusión al robustecimiento del sistema educativo debe entenderse en el sentido de que las Olimpiadas científicas suponen un acicate y un reconocimiento para el alumnado, hito en el que se concreta, para el nivel de Bachillerato, la horizontalidad del principio de mérito y esfuerzo y el deber de las administraciones educativas de promoverlo en todos los niveles de enseñanza. Ambos efectos han venido siendo objeto de



consideración en las sucesivas órdenes ministeriales en que se ha concretado el apoyo económico de la Administración desde 1988, año en el que se crea, por Orden del Ministerio de Educación y Ciencia, la Comisión Coordinadora de la Participación Española en las Olimpiadas Matemáticas Internacionales.

- **Sobre la referencia a los trámites e informes evacuados**

El Tribunal indica: En 12 expedientes (números 5, 6, 11, 18, 20, 25, 26, 28, 30, 31, 33 y 37 del Anexo I) en la MAIN se hace referencia a los distintos trámites e informes evacuados, pero, no se hacen constar en relación con todos o algunos de estos informes las aportaciones y observaciones formuladas ni la forma en que han sido tomadas en consideración por el órgano proponente

Propuesta de alegación: Los sucesivos informes obtenidos de la Abogacía del Estado, de la Intervención Delegada y de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Formación Profesional, del Ministerio Política Territorial y Función pública y del Ministerio de Hacienda determinaron su opinión favorable, extendiéndose en indicar el procedimiento a seguir, el señalamiento de errores y la aportación de sugerencias de carácter formal. Los trámites indicados se siguieron y las sugerencias sobre el texto del Real Decreto se trasladaron a la propuesta definitiva si bien, ciertamente, se omitió esta circunstancia en el texto de la MAIN. Se tendrá en cuenta en lo sucesivo.

- **Sobre el portal de transparencia**

El Tribunal indica:

A la fecha de conclusión de los trabajos de fiscalización se han observado deficiencias que afectan a más de la mitad de los expedientes analizados:

☐ En 20 expedientes (números 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 37 y 39 del Anexo I) el portal de transparencia no recoge ni los proyectos normativos ni las MAIN elaboradas.

Propuesta de alegación: Se tendrá en cuenta en lo sucesivo



Alegaciones al Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización del Análisis de Impacto Normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado

El Anteproyecto formula observaciones a los siguientes proyectos tramitados del ámbito de competencias del Ministerio de Educación y Formación Profesional:

6. A la **Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria.**
20. Al **Real Decreto 726/2017, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2017-2018**, y se modifica el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.
28. Al **Real Decreto 951/2018, de 27 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2018-2019**, y se modifica el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.
31. Al **Real Decreto 1397/2018, de 23 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones por razones de interés público para la participación en las ediciones supranacionales de las olimpiadas científicas durante el año 2018, de estudiantes en representación del sistema educativo español.**

Alegaciones de la SGT a las observaciones formuladas en el Anteproyecto de informe:

1. En cuanto a la falta de integridad documental del expediente nº 28, en alusión a las quejas o peticiones presentadas en el trámite de información pública, se adjuntan las mismas y quedan archivadas junto con la documentación del expediente de elaboración normativa tramitado.
2. En cuanto al impacto por razón de género, la MAIN del expediente 20, para la falta de un análisis más completo indica motivos de urgencia, sin que se acredite tal declaración de urgencia en este expediente. Al respecto hay que señalar que, aunque no se aprobara formalmente la declaración de urgencia en la tramitación del proyecto, prevista en el artº 27.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que hubiese reducido a la mitad los plazos de tramitación, el mandato al Gobierno, en la Disposición adicional primera del RD 1721/2007, de 21 de diciembre, para la aprobación de los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio



para el curso siguiente, es que se apruebe por RD en el primer trimestre del año.

3. Respecto de las recomendaciones realizadas a fin de mejorar la MAIN de los proyectos normativos, se va a instar a los Centros directivos del Departamento para que en adelante realicen análisis más completos, de acuerdo con lo indicado en el informe.
4. En materia de transparencia, se indica que el Portal de Transparencia no recoge ni los proyectos ni las MAIN elaboradas respecto de los expedientes 28 y 31. Sin embargo, esta consideración no es correcta, el expediente 28 se recoge en el Portal de Transparencia, en el apartado de normas de tramitación finalizada, del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por tratarse de una propuesta conjunta de varios departamentos –Ministerio de Educación y Formación Profesional y Ministerio de Universidades-, actualizado a fecha 15 de agosto, en la dirección siguiente:

<https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normavigente.htm?id=NormaEV03D2-20183001&lang=es&fcAct=2020-08-15T14:40:28.174Z>

Y en cuanto al expediente 31, su documentación está disponible en el Portal de Transparencia, actualizado a fecha 15 de agosto, en la dirección siguiente:

<https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normavigente.htm?id=NormaEV18D2-20184701&lang=es&fcAct=2020-08-15T14:38:23.376Z>

**ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXMO SR. D. FERNANDO GRANDE-MARLASKA
GÓMEZ, MINISTRO DEL INTERIOR.**



D^a. Enriqueta Chicano Jávega
Consejera de Cuentas
Tribunal de Cuentas

Estimada Consejera,

Como respuesta a su escrito de 15 de julio de 2020, relativo al “Anteproyecto de Informe de fiscalización del Análisis de Impacto Normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado”, al amparo de lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se formulan las siguientes alegaciones:

El 3 de octubre de 2019, en el marco de los trabajos relativos al Informe de Fiscalización del Análisis de Impacto Normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado, incluida por el Pleno del Tribunal de Cuentas en el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2019, aprobado en su reunión de 20 de diciembre de 2018, y a requerimiento de dicho Órgano, por parte de la Secretaría General Técnica de este Departamento ministerial, se remitió la documentación correspondiente a los cinco procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general (textos, memorias de análisis de impacto normativo, informes, entre otros) que a continuación se detallan:

1. Ley 8/2017, de 8 de noviembre, sobre precursores de explosivos.
2. Real Decreto-ley 2/2017, de 27 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por los últimos temporales.
3. Real Decreto-ley 2/2019, de 25 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas.
4. Real Decreto 129/2017, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de control de precursores de drogas.





5. Real Decreto 872/2017, de 29 de septiembre, por el que se fija la plantilla de la Guardia Civil para el periodo 2017-2021.

Los citados proyectos normativos constituyen, en lo que a este Departamento se refiere, el objeto de análisis por parte del Tribunal de Cuentas, el cual contiene una serie de valoraciones relativas a las actuaciones administrativas encuadradas en el ámbito de la evaluación *ex ante* de impacto económico-presupuestario, reflejadas en las memorias del análisis de impacto normativo, de dichas disposiciones.

En relación con las citadas valoraciones, en particular con aquellas concernientes a los Reales Decretos-leyes, es sabido que, por su propia naturaleza, derivada de la extraordinaria y urgente necesidad inherente a los mismos, su tramitación y la documentación de los mismos no tienen el mismo grado de minuciosidad que el de las restantes disposiciones de carácter general, todo lo cual tiene su amparo legal en leyes como la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Esta clase de normas carecen, en líneas generales, de una tramitación previa a su inclusión en el Índice Negro de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

Esta situación se ve agravada cuando se trata de Reales Decretos-leyes, como son los dos cuyo expediente se ha analizado, que se refieren a catástrofes naturales. En estos casos la parquedad se acrecienta, derivada del escasísimo tiempo que se dispone para su elaboración desde que se ha producido el fenómeno o fenómenos desastrosos.

Valga, como ejemplo, un reciente Real Decreto-ley aprobado para este tipo de situaciones, el Real Decreto-ley 11/2019, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas. En este supuesto los efectos adversos habían terminado el lunes 16 de septiembre de 2019, aprobándose la norma de ayudas el viernes 20 de la misma semana.





Por este motivo, en la documentación correspondiente a los dos expedientes solicitados, solo constaban las versiones de los proyectos y de las memorias del análisis de impacto normativo distribuidas en la Comisión Virtual, así como las observaciones formuladas hasta su aprobación por el Consejo de Ministros. No obstante, con respecto al Real Decreto-ley 2/2019, de 25 de enero, se remitieron, además, las aportaciones durante su elaboración de los distintos Ministerios afectados.

Por su parte, en lo que atañe tanto a la Ley como a los Reales Decretos impulsados por este Ministerio que han sido analizados por el Tribunal de Cuentas, es preciso reseñar, tal y como se pone de manifiesto en el Informe, que todos ellos se comenzaron a tramitar con carácter previo a la entrada en vigor tanto de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la cual introdujo modificaciones relevantes, en cuanto a la materia aquí concernida, en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, como del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

En consecuencia, los parámetros de análisis aplicables a las mencionadas normas de este Departamento serían aquellos que se contemplaban en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en su redacción anterior a la modificación operada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y en el derogado Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regulaba la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

A este respecto, sin perjuicio de las exigencias que tales normas conllevaron en materia de análisis del impacto presupuestario, de valoración de las distintas soluciones alternativas o de pautas para la presentación de las diferentes versiones del proyecto, es preciso ponderar el grado de exhaustividad derivado de las mismas en relación con las disposiciones que posteriormente las modificaron. Asimismo, debe considerarse la gradualidad inherente a los cambios operados en toda cultura administrativa y que, en el





caso de los proyectos normativos objeto de valoración, todavía no se hallaban plenamente implantados en las prácticas procedimentales de los distintos Departamentos ministeriales.

Quedando a su disposición para cualquier aclaración o ampliación de actuaciones que fueran necesarias, reciba un cordial saludo,



**ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL EXMO SR. D. JUAN CARLOS CAMPO MORENO,
MINISTRO DE JUSTICIA.**



MINISTERIO
DE JUSTICIA

SUBSECRETARÍA
DE JUSTICIA

NOTA INTERIOR

S/REF:

N/REF: 339/2020

FECHA: 21 de septiembre de 2020

ASUNTO: *Remisión de alegaciones al
Anteproyecto de Informe de
Fiscalización del Análisis del Impacto
Normativo en los Ministerios del Área
Político-Administrativa del Estado, del
Tribunal de Cuentas*

DESTINATARIO: Departamento del Área Político-
Administrativa del Estado

Sección de Fiscalización

Tribunal de Cuentas



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202000100003310

22/09/2020 10:59:16

CSV: 51544-514E2-623A5-73526

REGISTRO GENERAL OFICINA PRINCIPAL



Se remite ejemplar firmado del Informe de alegaciones del Ministerio de Justicia al Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Análisis del Impacto Normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado, del Tribunal de Cuentas, acompañado de la documentación indicada en las referidas alegaciones.

El Ministro de Justicia

Juan Carlos Campo Moreno



**ALEGACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA AL ANTEPROYECTO DE
INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO
EN LOS MINISTERIOS DEL ÁREA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL
ESTADO**

I. OBJETO DE ESTAS ALEGACIONES

Las presentes alegaciones tienen por objeto dar respuesta a las deficiencias identificadas en el anteproyecto de informe de fiscalización del análisis del impacto normativo en los ministerios del área político-administrativa del Estado, elaborado por el Tribunal de Cuentas, y fechado el 15 de julio de 2020, y con registro de entrada en este Ministerio de Justicia en fecha 27 de julio de 2020.

En el oficio de remisión se concede un plazo de cuarenta días, hábiles conforme al artículo 30 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El plazo para formular alegaciones vence el lunes 21 de septiembre de 2020.

**II. IDENTIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS NORMATIVOS DEL
MINISTERIO DE JUSTICIA OBJETO DE FISCALIZACIÓN POR EL
ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN**

En el anteproyecto de informe recibido se han analizado una serie de normas, identificándose por Departamentos a qué Ministerio ha correspondido su tramitación.

Cuatro son los proyectos normativos analizados en el documento que se identifican como objeto de tramitación por parte de este Ministerio de Justicia:

- Ley 3/2018, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación («BOE» núm. 142, de 12 de junio de 2018). Figura en el informe con el número 4.
 - Norma en el Portal de la transparencia (apartado Resoluciones penales).
- Real Decreto 361/2017, de 8 de abril, por el que se regula la concesión directa de subvenciones al Consejo General de la Abogacía Española y al Consejo General de los Procuradores de España, en materia de prestación de asistencia jurídica gratuita y al Consejo General de Colegios Oficiales de

 	Código Seguro de verificación:	PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Página	1/14
	FIRMADO POR	Paula Novo Cuba (SECRETARIA GENERAL TECNICA) https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Fecha	21/09/2020

Psicólogos para la asistencia psicológica a las víctimas de los delitos, para el ejercicio presupuestario 2017 («BOE» núm. 86, de 11 de abril de 2017).
Figura en el informe con el número 18.

- o Norma en el Portal de la Transparencia (apartado *Subvenciones*).
- Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, de creación de noventa y tres juzgados y plazas judiciales («BOE» núm. 249, de 16 de octubre de 2017).
Figura en el informe con el número 22.
 - o Norma en el Portal de la Transparencia (apartado *Demarcación y planta judicial*).
- Real Decreto 72/2018, de 19 de febrero, por el que se regula la concesión directa de subvenciones al Consejo General de la Abogacía Española y al Consejo General de los Procuradores de España en materia de prestación de asistencia jurídica gratuita y al Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos para la asistencia psicológica a las víctimas de los delitos, para el ejercicio presupuestario 2018 («BOE» núm. 63, de 13 de marzo de 2018).
Figura en el informe con el número 25.
 - o Norma en el Portal de la Transparencia (apartado *Subvenciones*).

III. ÁMBITOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE INFORME

Según se indica en el apartado I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL (página 14):

"La presente fiscalización tiene por objeto las actuaciones administrativas encuadradas en el ámbito de la evaluación ex ante del impacto económico-presupuestario, reflejadas en la MAIN, de las disposiciones normativas aprobadas dentro del ámbito temporal de la fiscalización".

"La fiscalización comprende los ejercicios 2017 y 2018".

En el apartado I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE (página 14), se expresa que:

"La fiscalización ejecutada es una fiscalización de cumplimiento, teniendo como objetivo principal la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la actividad fiscalizada".

 	Código Seguro de verificación:	PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Página	2/14
	FIRMADO POR	Paula Novo Cuba (SECRETARIA GENERAL TECNICA) https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Fecha	21/09/2020

"De igual modo, como objetivo transversal, se ha verificado el cumplimiento de las prescripciones de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género establecidas por la normativa en todo aquello que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras".

En el documento se van analizando las cuestiones principales relativas a la tramitación de los proyectos normativos objeto de estudio. El parámetro para el análisis lo constituye el conjunto de normas relacionadas en el apartado I.5. MARCO NORMATIVO (página 15).

IV. ALEGACIONES A LAS DEFICIENCIAS IDENTIFICADAS EN EL ANTEPROYECTO DE INFORME

En este apartado se procede a formular las alegaciones relativas a las deficiencias encontradas en el anteproyecto de informe de fiscalización, en los proyectos que se mencionan como tramitados por el Ministerio de Justicia, que han sido ya identificados en el apartado II de este documento, lo que se hará siguiendo el orden en que se refieren las deficiencias en el anteproyecto de informe:

APARTADO II.1. EXPEDIENTES EXAMINADOS

- **Subapartado II.1.1 Determinación de la normativa aplicable a los expedientes (página 16).**

En este apartado se indica que:

"Ninguno de los 40 expedientes fiscalizados contiene un acto formal de incoación del expediente normativo."

Esto se traslada a las recomendaciones, en particular, en la número 4 (página 50). Lo cierto es que, pese a que pueda ser recomendable, este acto formal de incoación no se observa entre los trámites exigidos expresamente por el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, precepto que regula el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos en la AGE.

El procedimiento puede considerarse iniciado, en virtud del apartado 2 de dicho artículo, con el trámite de consulta pública, cuando se sustancie. En los casos en que no sea preceptivo y no se sustancie, ha de tenerse por iniciado con la elaboración de los textos del proyecto normativo y su MAIN (apartado 3).

		Código Seguro de verificación:	PF: VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Página	3/14
		FIRMADO POR	Paula Novo Cuba (SECRETARIA GENERAL TECNICA)	Fecha	21/09/2020
			https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.actio n?CSV=PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya		

- **Subapartado II.1.2. Integridad documental de los expedientes (página 17).**

En este subapartado se mencionan los expedientes en los que se considera que no se incluye toda la documentación generada durante la tramitación del proyecto normativo, evaluándose si se verifica lo dispuesto por el artículo 26.10 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno:

"Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas."

Deficiencia identificada

Entre ellos se menciona el 25 (RD 72/2018), respecto del que se expresa que:

"la falta de integridad del expediente afecta al proyecto normativo o a la MAIN, ya sea porque no se incluyen todas las versiones o porque solo se incluye la versión definitiva, aun cuando del resto de documentación que figura en el expediente se constata la existencia de versiones anteriores".

Alegaciones

A este respecto, se acompañará estas alegaciones del expediente completo según consta en la base de datos de la VSGT de este Ministerio de Justicia, lamentando el error que se haya podido cometer en el traslado de documentos.

APARTADO II.2. MEMORIAS DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

- **Subapartado II.2.1. Adecuación del tipo de memoria del análisis de impacto normativo (página 18).**

En este apartado se menciona que la normativa reguladora de la MAIN permite su formulación de forma abreviada en determinados supuestos.

Se cita el apartado V de la Guía Metodológica, donde se expresa lo siguiente:

"No será suficiente señalar "de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en los ámbitos..." sino que habría que justificar por qué no se aprecian los impactos en cada ámbito."

		Código Seguro de verificación:	PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Página	4/14
		FIRMADO POR	Paula Novo Cuba (SECRETARIA GENERAL TECNICA)	Fecha	21/09/2020
		https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.actio n?CSV=PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya			

Deficiencia identificada

Se menciona que en el expediente 22 (RD 902/2017) la justificación de la formulación abreviada es insuficiente:

"La MAIN del expediente número 22 del anexo I, regulado por el RD 1083/2009, se limita a indicar que "se utiliza la Memoria abreviada, en los términos previstos en el apartado V de la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, dado que carece de impacto económico general, de efectos en la competencia del mercado y en las cargas administrativas. No supone modificaciones en el ordenamiento jurídico vigente que establezcan, supriman o, alteren derechos de carácter general"."

Alegaciones

El Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, de creación de noventa y tres juzgados y plazas judiciales, es una norma esencialmente organizativa, relativa a la demarcación y planta judicial, cuyo objeto es la creación de nuevos juzgados y plazas judiciales.

Se podría afirmar que no contiene regulación ajena a lo puramente organizativo, estando restringido a la concreción de la planta judicial, con la creación, constitución y transformación de órganos judiciales, que se acompañan de las previsiones necesarias para el adecuado funcionamiento de los mismos. Esto incluye, por ejemplo, referencias a las relaciones de puestos de trabajo, a la fecha de efectividad de las plazas y de entrada en funcionamiento de los órganos y al conocimiento de asuntos asignados de órganos afectados por el real decreto.

Siendo cierto que la referencia que se hace a la justificación del empleo de la forma abreviada de la memoria parece un tanto sucinta, sin embargo, parece evidente, de una lectura de los dos textos, que:

1. Como se indica en la memoria, el proyecto *"carece de impacto económico general, de efectos en la competencia del mercado y en las cargas administrativas. No supone modificaciones en el ordenamiento jurídico vigente que establezcan, supriman o, alteren derechos de carácter general"*. Se trata de un real decreto organizativo (judicial),
2. La referida "memoria abreviada" se extiende a 24 páginas, lo cual, junto con el hecho de que contiene justificadamente todos los apartados que corresponden a una memoria ordinaria, puede hacer pensar que, en realidad, no se trata de tal forma abreviada, sino más bien de una forma ordinaria de la memoria del análisis de impacto normativo, ajustada a las exigencias del

 	Código Seguro de verificación:	PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Página	5/14
	FIRMADO POR	Paula Novo Cuba (SECRETARIA GENERAL TECNICA)	Fecha	21/09/2020
https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.actio n?CSV=PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya				



artículo 2.1 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. Además, se observa un análisis pormenorizado y prolijo de los apartados más relevantes.

Por ello, y pese a que se hace mención en su primer apartado que se trata de una memoria abreviada, y se considera por parte de este Ministerio de Justicia que parece evidente que concurren los requisitos para tal forma de memoria, en realidad, materialmente, estamos ante una memoria ordinaria con todos sus apartados.

• **Subapartado II.2.2. Análisis de alternativas (página 19).**

En este apartado se evalúa si se ha realizado un adecuado análisis de las alternativas regulatorias con respecto de las escogidas a la hora de elaborar la norma de que se trate.

Se menciona expresamente que *"El RD 1083/2009 no recogía expresamente entre el contenido de la MAIN el análisis de alternativas"*.

Deficiencia identificada 1

Respecto del expediente 4 (Ley 3/2018) se indica que:

"la MAIN no analiza las posibles situaciones alternativas para afrontar la situación que regula."

En los supuestos en los que nos encontramos ante la transposición de directivas comunitarias, o ante un desarrollo normativo realizado por imperativo legal, si bien es cierto que no hay alternativa en cuanto a esta obligatoriedad, el Estado dispone de capacidad de elección en cuanto a la forma y los medios. Por tanto, si se tiene capacidad de valorar distintas alternativas dentro de estos límites."

Alegaciones 1

En este caso, en primer lugar, como bien se indica en el cuadro del anexo, el expediente en cuestión se regía por el derogado Real Decreto 1083/2009, que no pedía este análisis de alternativas. No obstante, según se indica en el propio anteproyecto de informe de fiscalización, la Guía Metodológica, que se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, sí hace referencia a este análisis de alternativas.

No obstante, la MAIN del expediente, pese a ser escueta, se expresa en los términos siguientes:

 	Código Seguro de verificación:	PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Página	6/14
	FIRMADO POR	Paula Novo Cuba (SECRETARIA GENERAL TECNICA)	Fecha	21/09/2020
https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya				

"La Directivas señaladas con anterioridad deben ser necesariamente incorporadas a la legislación procesal española.

No existe, por tanto, alternativa a la introducción de las necesarias modificaciones en la Ley de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea (y en las demás disposiciones legales afectadas, Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita)."

Se considera que un eventual ejercicio de búsqueda de alternativas habría resultado estéril, dado que:

1. No es posible eludir la transposición de las directivas. Así, no existe la alternativa cero (no hacer nada).
2. Sólo es posible articular la transposición mediante la modificación de normas con rango legal (las citadas expresamente).

Por ello, en este caso concreto, no parece viable argumentar sobre posibles alternativas diferentes a la elegida.

Deficiencia identificada 2

Respecto del expediente 22 (RD 902/2017) se indica que:

"el estudio de alternativas ha resultado insuficiente pues la MAIN no contempla un verdadero análisis, limitándose en muchos casos a señalar que la alternativa elegida es la adecuada."

Alegaciones 2

En relación con este expediente, cuyo objeto es la creación de 93 juzgados y plazas judiciales, la MAIN expresa en el apartado específico (página 17) que:

1. No existe otra alternativa, dado que obedece al mandato legal del artículo 36 LOPJ y 20.1 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre.
2. Las ventajas que conlleva el proyecto: reducir la carga de trabajo de los juzgados en funcionamiento.
3. La evaluación de la alternativa cero (no hacer nada): paralizar más el desarrollo de la planta judicial, con el consiguiente incremento de las actuales acumulaciones de carga de trabajo.

Adicionalmente, lo cual parece relevante a estos efectos de considerar el porqué de la solución articulada mediante este proyecto normativo, si se atiende al apartado

 	Código Seguro de verificación:	PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Página	7/14
	FIRMADO POR	Paula Novo Cuba (SECRETARIA GENERAL TECNICA)	Fecha	21/09/2020
https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.actio n?CSV=PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya				

relativo a la descripción de la tramitación, queda aún más claro: se describen todas las aportaciones realizadas por las distintas comunidades autónomas y por el CGPJ.

En efecto, al leer con detenimiento este apartado, se puede observar cómo y por qué se ha decidido la creación y puesta en funcionamiento de cada una de las plazas judiciales y los juzgados. Muy en particular, se especifican en las páginas 9 y 10 de la MAIN, dos alternativas relativas a 16 unidades judiciales, una de las cuales se ha aceptado por el Ministerio, y la otra se ha descartado.

Leída la MAIN en su conjunto, parece sobradamente justificada la alternativa finalmente aprobada, incluyendo las aportaciones de los distintos actores intervinientes durante la tramitación del proyecto.

• **Subapartado II.2.4. Inclusión en el Plan Anual Normativo (página 21).**

En este apartado se expresa que *"En relación a la justificación sobre la no inclusión de la norma en el PAN se han detectado incidencias en 4 de los expedientes examinados"*.

Deficiencia identificada

Respecto del expediente 22 (RD 902/2017) se indica que:

"no se contiene justificación alguna que motive la falta de inclusión en el PAN."

Alegaciones

En este caso en cuestión, se ha de partir de la base de que, en el Plan Anual Normativo, conforme se indica en el artículo 25.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno:

"El Gobierno aprobará anualmente un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente."

En el mismo sentido, el artículo 2.1 del 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, dispone que:

 	Código Seguro de verificación:	PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Página	8/14
	FIRMADO POR	Paula Novo Cuba (SECRETARIA GENERAL TECNICA)	Fecha	21/09/2020
		https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.accion?CSV=PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya		



"El Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado está constituido por las iniciativas legislativas o reglamentarias que los distintos departamentos ministeriales prevean elevar cada año natural al Consejo de Ministros para su aprobación."

Dada la discutible naturaleza de los reales decretos de concesión directa de subvenciones como disposición general de carácter regulatorio, no se incluyen entre las iniciativas del Plan Anual Normativo, como se puede comprobar en los dos aprobados hasta el momento, los correspondientes a los años 2018 y 2020 (sin perjuicio de que, en este último, figuren en el listado de reales decretos aprobados hasta el momento de aprobación del PAN, que se ubican en el anexo, pero ello por la peculiar tramitación del PAN 2020 a finales del propio ejercicio).

No parece tener sentido que se excluyan de los referidos planes y posteriormente se exija una explicación de por qué no se han incluido en la MAIN referencia a esta circunstancia.

• **Subapartado II.2.5. Análisis de impacto presupuestario (página 22).**

Deficiencia identificada 1

Respecto del expediente 4 (Ley 3/2018) se indica que:

"el análisis resulta insuficiente, llegándose a plasmar en algunos casos de manera genérica, provisional y orientativa."

Alegaciones 1

En la MAIN se identifican dos tipos de gastos con cargo a los presupuestos del Estado, los referidos a la orden europea de investigación, los relativos a la asistencia jurídica gratuita y los propios de la protección consular:

a) los referidos a la orden europea de investigación

En este apartado se analiza el impacto presupuestario de la medida, y se expresa lo siguiente:

"Ahora bien, a la vista de estas previsiones, se considera que los medios existentes en la actualidad serán suficientes para llevar a cabo las actuaciones que se prevén en el Anteproyecto."

 	Código Seguro de verificación:	PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Página	9/14
	FIRMADO POR	Paula Novo Cuba (SECRETARIA GENERAL TECNICA)	Fecha	21/09/2020
	https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.actio n?CSV=PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya			



Por otro lado, en lo que concierne al incremento de funciones del Ministerio Fiscal, éste puede ser afrontado con los medios actuales, sin necesidad de incremento de plantilla, con fórmulas de organización eficiente de los recursos a disposición de la Fiscalía; todo ello sin perjuicio de la valoración general del conjunto de necesidades de medios personales del Ministerio Fiscal."

Y se concluye que:

"En suma, las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento de dotaciones de personal ni de retribuciones ni de otros gastos de al servicio del sector público."

b) los relativos a la asistencia jurídica gratuita

En este apartado se analiza el impacto presupuestario de la medida, y se expresa lo siguiente:

"En este supuesto, se demora su entrada en vigor hasta el 25 de mayo de 2019 (fecha en que finaliza su plazo de transposición), por lo que los impactos presupuestarios derivados de la misma se producirán a partir de esa fecha y se ajustarán a los sistemas adecuados de distribución por módulos previstos en la normativa."

Y se concluye que:

"Las medidas incluidas en esa reforma no podrán suponer incremento de dotaciones de personal ni de retribuciones ni de otros gastos de al servicio del sector público."

c) los propios de la protección consular

En este apartado se analiza el impacto presupuestario de la medida, y se expresa lo siguiente:

"La transposición parcial de la Directiva (UE) 2015/637 no tiene impacto presupuestario, dado que los gastos de la protección y asistencia consular a los ciudadanos de la Unión Europea no representados y a sus familiares se deberán reembolsar por estas personas, en las mismas condiciones que los españoles y que se asumirán con medios existentes Embajadas y Consulados."

		Código Seguro de verificación:	PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Página	10/14
		FIRMADO POR	Paula Novo Cuba (SECRETARIA GENERAL TECNICA)	Fecha	21/09/2020
		https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya			

Por lo tanto, ha de tomarse como válidas las conclusiones expresadas en el apartado de la MAIN correspondiente al análisis de impacto presupuestario del proyecto normativo, que expresa que los costes asumidos por la Administración, derivados de la ejecución de la norma, se atenderán con los medios existentes y los créditos previstos.

Deficiencia identificada 2

Respecto del expediente 18 (RD 361/2017) se indica que:

"no se justifica el importe de las cuantías que van a ser objeto de subvención."

Alegaciones 2

Más allá del análisis que se realiza en la MAIN, en los expedientes relativos a los reales decretos de concesión directa de subvenciones, el artículo 67.3 a) del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, exige que se acompañe una memoria, como es el caso, en la que se justifique el "carácter singular de las subvenciones, de las razones que acreditan el interés público, social, económico o humanitario, u otras que justifican la dificultad de su convocatoria pública".

En este caso, además de verificarse la justificación requerida, se lleva a cabo un pormenorizado análisis de los costes en que se prevé incurrir, a partir de la comparativa del ejercicio anterior, lo que redundará en una cuantificación realista de los mismos, que deriva de la experiencia acumulada.

Se acompañará la referida memoria económica como documento al presente informe de alegaciones.

- **Subapartado II.2.10. Descripción de la tramitación y consultas realizadas (página 32).**

En este apartado se juzga la completitud, suficiencia y adecuación de los trámites habidos en la elaboración de los proyectos normativos analizados, así como las posibles omisiones detectadas.

Deficiencia identificada 1

Respecto del expediente 22 (RD 902/2017) se indica que:

		Código Seguro de verificación:	PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Página	11/14
		FIRMADO POR	Paula Novo Cuba (SECRETARIA GENERAL TECNICA)	Fecha	21/09/2020
		https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya			

"no se ha incluido una MAIN en cada proyecto normativo ni se ha explicado en la memoria definitiva cuáles son las principales modificaciones introducidas en las distintas versiones del proyecto normativo."

Alegaciones 1

La última versión de la MAIN se puede encontrar sin problema en el Portal de la Transparencia. En todo caso, se aportará como documentación adicional, adjunta al presente informe.

Este Ministerio de Justicia no comprende la afirmación de que no se ha explicado en la Memoria definitiva las principales modificaciones introducidas, precisamente en el expediente del RD 902/2017.

En efecto, en el apartado relativo a la descripción de la tramitación (página 4 y siguientes) y en el apartado denominado Análisis normativo (página 11 y siguientes) se hace esta descripción de forma prolija y detallada, con referencia pormenorizada de cada una de las aportaciones y su toma en consideración, así como si se ha aceptado o no, y, en su caso, la corrección o modificación del texto.

Por ello, a juicio de este Departamento, en este caso, la deficiencia indicada se debe de tratar de un error.

Deficiencia identificada 2

Respecto del expediente 18 (RD 361/2017) se indica que:

"en la MAIN se hace referencia a los distintos trámites e informes evacuados, pero, no se hacen constar en relación con todos o algunos de estos informes las aportaciones y observaciones formuladas ni la forma en que han sido tomadas en consideración por el órgano proponente."

Una vez realizados los citados trámites y recabados los citados informes debía haberse completado el apartado de tramitación de la MAIN con la síntesis del contenido y la valoración de las aportaciones y las observaciones emitidas por los órganos informantes, así como haberse indicado el modo en que se trataron por el órgano proponente."

Alegaciones 2

Es cierta la indicación, por lo que se toma en consideración para ulteriores proyectos normativos.

 	Código Seguro de verificación:	PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Página	12/14
	FIRMADO POR	Paula Novo Cuba (SECRETARIA GENERAL TECNICA)	Fecha	21/09/2020
		https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.actio n?CSV=PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya		

Deficiencia identificada 3

Respecto del expediente el 25 (RD 72/2018) se indica que:

"en la MAIN se hace referencia a los distintos trámites e informes evacuados, pero, no se hacen constar en relación con todos o algunos de estos informes las aportaciones y observaciones formuladas ni la forma en que han sido tomadas en consideración por el órgano proponente."

Una vez realizados los citados trámites y recabados los citados informes debía haberse completado el apartado de tramitación de la MAIN con la síntesis del contenido y la valoración de las aportaciones y las observaciones emitidas por los órganos informantes, así como haberse indicado el modo en que se trataron por el órgano proponente."

Alegaciones 3

Es cierta la indicación, por lo que se toma en consideración para ulteriores proyectos normativos.

APARTADO II.6. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

• Subapartado II.6.1. Publicidad activa (página 43).

Este subapartado hace referencia a la publicidad de los proyectos normativos aprobados, en particular en el Portal de la Transparencia.

Deficiencia identificada

Respecto del expediente el 25 (RD 72/2018) se indica que:

"el portal de transparencia publica la norma aprobada, pero no la MAIN."

Alegaciones

Debe de haber habido algún error, pues sucede exactamente lo contrario: en el Portal de la Transparencia se puede descargar la MAIN, pero no se observa la norma, cuestión que se corregirá.

 	Código Seguro de verificación:	PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Página	13/14
	FIRMADO POR	Paula Novo Cuba (SECRETARIA GENERAL TECNICA)	Fecha	21/09/2020
		https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya		



DOCUMENTOS A APORTAR Y ACTUACIONES ADICIONALES

Se acompañarán a este informe los siguientes documentos:

- La MAIN del expediente 22 (RD 902/2017), versión Portal de la Transparencia.
- La MAIN del expediente 25 (RD 72/2018), versión Portal de la Transparencia. Adicionalmente, se procederá a solicitar que se suba al Portal de la Transparencia el texto del Real Decreto publicado en el BOE.
- La Memoria económica, y justificativa de la singularidad, del expediente 22 (RD 902/2017).

 	Código Seguro de verificación:	PF: VMT2-aN3B-vx5x-IBya	Página	14/14
	FIRMADO POR	Paula Novo Cuba (SECRETARIA GENERAL TECNICA)	Fecha	21/09/2020
		https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:VMT2-aN3B-vx5x-IBya		

**ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA EXCMA. SRA. DÑA. CAROLINA DARIAS SAN
SEBASTIÁN, MINISTRA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA.**



MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y FUNCIÓN PÚBLICA

Ministerio de Política
Territorial y Función Pública
Reg. Gral. del Ministerio de
Política Territorial y Función
Pública
SALIDA
Nº Reg: 000000321s2001820297
Fecha: 22/09/2020 13:43:27

En contestación a su escrito de fecha 15 de julio de 2020, que tuvo entrada en este Departamento el 29 de julio de 2020, se adjuntan alegaciones al “Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Análisis de Impacto Normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado”, referidas a los expedientes tramitados en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Madrid, 22 de septiembre de 2020

LA MINISTRA

Carolina Darias San Sebastián



TRIBUNAL DE
CUENTAS

E 202000100003323

23/09/2020 09:59:00

CSV: 54155-17125-31545-0233E

REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL



EXCMA. SRA. CONSEJERA DE CUENTAS DEL DEPARTAMENTO SEGUNDO DEL
ÁREA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO – SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN
TRIBUNAL DE CUENTAS



ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO EN LOS MINISTERIOS DEL ÁREA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

En el marco de la fiscalización de cumplimiento realizada por el Tribunal de Cuentas, orientada a verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la actividad fiscalizada y referida a los ejercicios 2017 y 2018, se han examinado seis expedientes tramitados en este Departamento correspondiendo tres de ellos al área de la entonces Secretaría de Estado de Función Pública y tres a la Secretaría General de Coordinación Territorial. Son los siguientes:

1. Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público (Identificado como **expediente número 12 en el informe del Tribunal de Cuentas**).
2. Real Decreto 702/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público para 2017. (Identificado como **expediente número 19 en el informe del Tribunal de Cuentas**).
3. Real Decreto 956/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba y publica el Acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado el 23 de julio de 2018, en relación al régimen retributivo de la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración General del Estado y Organismos o Entidades Públicas dependientes. (Identificado como **expediente número 29 en el informe del Tribunal de Cuentas**).
4. Real Decreto 1234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ). (Identificado como **expediente número 30 en el informe del Tribunal de Cuentas**).
5. Real Decreto 1414/2018, de 3 de diciembre, de ampliación de funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, en materia de carreteras. (Identificado como **expediente número 34 en el informe del Tribunal de Cuentas**).
6. Real Decreto 1434/2018, de 7 de diciembre, de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ferrocarriles y transporte ferroviario en relación con las líneas ferroviarias Basurto Hospital-Ariz e Irauregi-Lutxana-Barakaldo. Madrid, 17 septiembre de 2019. (Identificado como **expediente número 36 en el informe del Tribunal de Cuentas**).



En relación con las observaciones y deficiencias expresadas en el informe de fiscalización específicamente para cada norma, se formulan, a continuación, alegaciones referidas a cada expediente:

1. REAL DECRETO-LEY 24/2018, DE 21 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE RETRIBUCIONES EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO (EXPEDIENTE NÚMERO 12).

En relación con este expediente, el Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto deficiencias relativas a:

- Análisis de alternativas: Se señala que en este expediente el estudio de las alternativas en la MAIN ha resultado insuficiente.
- Principios de buena regulación: La referencia que la norma contiene a estos principios es insuficiente.
- Análisis de impacto presupuestario: Se estima que resulta insuficiente plasmándose de manera genérica, provisional y orientativa. De manera concreta se señala que en este expediente *“la MAIN se limita a realizar un cálculo, por administración territorial y sector público empresarial, del importe de los incrementos (fijo, adicional y variable) cifrándolo en 3.625 millones de euros. Igualmente, indica que la estimación se ha realizado a partir de los datos que figuran en “SEC 2010”, “BASE 2010”, cuentas de las Administraciones Públicas a fecha de 28 de septiembre de 2018, Intervención General de la Administración del Estado e Instituto Nacional de Estadística.*

Tal y como establece la Guía metodológica, este análisis debería haberse acompañado de un estudio sobre la forma de financiación de este nuevo gasto, la necesidad de modificaciones presupuestarias o, en su caso, la existencia de crédito suficiente para poder sufragar el mismo. Además, según esta misma Guía Metodológica (Anexo VII Gastos de Personal), cuando la norma afecte a los costes de personal (como ocurre en el presente caso en el que se regula una subida salarial) debería incluirse una referencia al número de efectivos afectados por la medida, dato que no figura en la MAIN”.

- Impacto por razón de género: Este se limita a señalar que no se produce impacto. El Tribunal de Cuentas recuerda en su informe que el Consejo de Estado ya ha señalado que “el análisis de este impacto no debe limitarse a señalar que no se produce este, sino que debe analizarse cuál es la situación actual de la que se parte (...), y las posibilidades de mejora, empeoramiento o mantenimiento que se pretenden o pueden conseguirse con la norma”.
- Descripción de la tramitación y consultas realizadas: La deficiencia manifestada es que no se ha incluido una MAIN por cada proyecto normativo ni se ha explicado en la memoria definitiva cuáles son las principales modificaciones introducidas en las distintas versiones del proyecto normativo.
- En materia de transparencia: Por lo que respecta a la publicidad activa, se señala que el Portal de Transparencia no recoge ni el proyecto normativo ni la MAIN elaborada sobre este expediente.



A estas deficiencias se formulan las siguientes alegaciones:

- En cuanto a la insuficiencia del estudio de alternativas cabe señalar que la propia naturaleza de la norma excluye la valoración de otras alternativas una vez que se ha estimado la existencia de razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifican el dictado del real decreto ley.
- Se toma nota de las observaciones relativas a la insuficiencia de los principios de buena regulación así como a la falta de las distintas versiones del proyecto o de la explicación de las principales modificaciones adoptadas en estas versiones, de cara a ser tenidas en cuenta en la tramitación de futuros proyectos normativos.

2. REAL DECRETO 702/2017, 7 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO PARA 2017 (EXPEDIENTE NÚMERO 19).

El Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto las siguientes deficiencias:

- Análisis de alternativas: La MAIN de este expediente no analiza las posibles situaciones alternativas para afrontar la situación que regula.
- Principios de buena regulación: El Real Decreto publicado en el Boletín Oficial del Estado carece de referencia a los principios de buena regulación.
- Impacto por razón de género: Este se limita a señalar que no se produce impacto.
- En cuanto a otros impactos, en concreto, el impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad: Se señala que *“la MAIN incluye, por aplicación de la Disposición adicional 5ª de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de Adaptación Normativa a la Convención Internacional sobre derecho de las personas con discapacidad, una mención al impacto de la norma proyectada en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Así se indica que «desde el año 2004 se han contemplado medidas de acción positiva a favor de las personas con discapacidad, lo que ha supuesto un impacto favorable para este colectivo» y que «en este Real Decreto se mantiene como acción positiva la obligatoriedad de que la conservación de la nota se aplicará siempre a las personas que participen por el turno de reserva para personas con discapacidad y así debe figurar expresamente en las respectivas bases de convocatoria».*

“A juicio de este Tribunal, el análisis de impacto no puede consistir en una mera descripción de las medidas adoptadas, sino que requiere, precisamente, analizar los objetivos, la situación de partida, los resultados que se pretenden obtener y valorar de qué manera esas medidas van a impactar. En este sentido, la MAIN debería haber analizado aspectos como cuánta gente se ha beneficiado, cuántos han conseguido plaza, a cuánta gente se le ha conservado la nota para la convocatoria siguiente, etc.”

- Descripción de la tramitación y consultas realizadas: No se explican, entre otros extremos, en la memoria definitiva cuáles son las principales modificaciones introducidas en las distintas versiones del proyecto normativo. Además, no se hace mención ni a la totalidad de los informes que han sido recabados, ni al contenido de los mismos, ni a la manera en la que las observaciones y aportaciones formuladas en todos o algunos de estos informes han sido tratadas, ya sea mediante su inclusión en el proyecto normativo o la MAIN, o mediante la justificación del rechazo a las mismas.



En relación con las deficiencias señaladas se realizan las siguientes observaciones:

- Respecto al insuficiente análisis de alternativas, se considera que en la aprobación de la oferta de empleo público no hay margen a la valoración de diferentes alternativas ya que el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleo Público dispone que la oferta ha de ser aprobada por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas. Se concreta esta previsión para la Administración General del Estado en el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, en el que se establece que será aprobada por el Gobierno a propuesta del Ministro para las Administraciones Públicas con informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda. En consecuencia, no existe alternativa a la aprobación de la Oferta de Empleo Pública por norma distinta de un real decreto aprobado en Consejo de Ministros.
- En cuanto al resto de deficiencias manifestadas, se toma nota de las mismas con objeto de mejorar la calidad de las tramitaciones normativas futuras; de modo particular, se tendrá en cuenta la mejora propuesta en el análisis de impactos.

3. REAL DECRETO 956/2018, DE 27 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA Y PUBLICA EL ACUERDO ADOPTADO POR LA MESA GENERAL DE NEGOCIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EL 23 DE JULIO DE 2018, EN RELACIÓN AL RÉGIMEN RETRIBUTIVO DE LA SITUACIÓN DE INCAPACIDAD TEMPORAL DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y ORGANISMOS O ENTIDADES PÚBLICAS DEPENDIENTES (EXPEDIENTE NÚMERO 29).

En relación con este expediente, el Tribunal de Cuentas ha señalado las siguientes deficiencias:

- Señala el informe que *“En este expediente no se ha incorporado ninguna MAIN ni ningún informe, como por ejemplo el de la Secretaría General Técnica del ministerio proponente. Aun cuando se trata de un real decreto, la finalidad del mismo es dar publicidad a un acuerdo celebrado entre la AGE y los sindicatos al amparo del procedimiento de negociación colectiva reconocido en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. El artículo 38.3 de este texto refundido afirma que para que los acuerdos alcanzados en la Mesa de Negociación que versen sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas sean válidos y eficaces, es necesaria la aprobación expresa y formal por estos órganos. Además, la Disposición adicional quincuagésima cuarta apartado seis de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, exige por su parte que dicha aprobación, en el ámbito de la AGE y por lo que se refiere a la prestación económica en la situación de incapacidad temporal, adopte la forma de real decreto del Consejo de Ministros. Es por ello que podría no considerarse oportuna la elaboración de una MAIN, toda vez que los correspondientes análisis de impacto debería haberse formulado con anterioridad a la celebración del acuerdo”*.

En relación con lo señalado en el informe, se formula la siguiente alegación:

- Se considera por este Ministerio que el Real decreto analizado no constituye una disposición de carácter general, por lo que no resultaba procedente en su tramitación la elaboración de memoria del análisis de impacto normativo ni del informe previsto en el artículo 26.5 párrafo cuarto de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.



4. REAL DECRETO 1234/2018, DE 5 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DIRECTA DE SUBVENCIONES A ENTIDADES LOCALES PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE EMPLEO, AUTOEMPLEO Y EMPRENDIMIENTO COLECTIVO, DIRIGIDOS A AFRONTAR EL RETO DEMOGRÁFICO EN LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN, EN EL MARCO DEL PROGRAMA OPERATIVO DE EMPLEO JUVENIL DEL FONDO SOCIAL EUROPEO (AYUDAS EMP-POEJ). (EXPEDIENTE NÚMERO 30).

En relación con este expediente, el Tribunal de Cuentas ha señalado las siguientes deficiencias:

- Análisis de alternativas: “El estudio de las alternativas ha resultado insuficiente pues la MAIN no contempla un verdadero análisis, limitándose a señalar que la alternativa elegida es la adecuada”.
- Principios de buena regulación: “La referencia a los principios de buena regulación es insuficiente, a veces solo se menciona que la norma es acorde con los principios, no se analizan todos los principios o la mención es una copia literal del art. 129 LPACAP”
- Cargas administrativas: “No se realiza mención alguna de las cargas impuestas a los destinatarios finales de las actividades subvencionadas como, por ejemplo, el requisito de estar inscrito en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil”.
- Impacto por razón de género: “El hecho de que no se produzca un primer impacto al ser los beneficiarios entidades de derecho público, no es óbice para analizar cuál será el resultado de la aprobación del proyecto normativo en materia de igualdad de género, en el contexto socio demográfico de las entidades destinatarias de la norma”.
- Otros impactos: Impacto en la familia y en la infancia y en la adolescencia: “Parece necesario identificar las tasas de desempleo juvenil en los municipios de menor población, tasa de emprendedora juvenil y sus características personales como el sexo”.
- Impacto social: “El análisis es deficiente ya que es necesario realizar un análisis sobre el impacto social en términos de cohesión y estructura demográfica, siendo conveniente la inclusión de datos demográficos y sociológicos de la población de las áreas afectadas por la subvención (edad, sexo y evolución del saldo demográfico)”.
- Descripción de la tramitación y consultas realizadas: “Debería haberse completado el apartado de tramitación de la MAIN con la síntesis del contenido y la valoración de las aportaciones y las observaciones emitidas por los órganos informantes, así como haberse indicado el modo en que se trataron por el órgano proponente”
- Planificación de la evaluación ex post: “La descripción del procedimiento de evaluación ex post resulta incompleto, guardando silencio sobre los términos y plazos de la información que se ha de remitir para realizar la evaluación”.

En relación con estas observaciones, se formulan las siguientes alegaciones:

- Por lo que respecta al análisis de alternativas, debe tenerse presente que el Real Decreto objeto de fiscalización constituye un instrumento dirigido a cumplir con los



objetivos del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo. En concreto, las ayudas que a través de él se otorgan han de cumplir los objetivos específicos de (OE) 8.2.3: *“Aumentar el emprendimiento de las personas jóvenes no ocupadas y no integradas en los sistemas de educación o formación como vía de acceso al mercado laboral a través de la creación de empresas”* y (OE) 8.2.4: *“Aumentar la contratación de carácter indefinido de las personas jóvenes no ocupadas y no integradas en los sistemas de educación o formación, a través de la intermediación y de los incentivos económicos”*.

Los objetivos esperados y los indicadores están definidos en el Programa Operativo, quedando tal circunstancia expresada en la MAIN (apartados 1.2 y 1.3).

Para cumplir con los objetivos del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo, la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, como Organismo Intermedio de la Autoridad de Gestión, tiene asignada una senda financiera que debe ejecutar conforme establece dicho Programa Operativo, en el que se precisan y marcan los compromisos financieros anuales.

La opción de no asignar las ayudas del FSE -seleccionando operaciones-, implicaría el descompromiso y hubiera constituido un incumplimiento de las funciones atribuidas a la Dirección General como Organismo Intermedio.

Además, estas ayudas se proyectan sobre un ámbito territorial específico, contribuyendo a abordar *“los efectos que la pérdida de población tiene en los municipios de menor población y que se ven principalmente afectados por el desequilibrio de la pirámide poblacional española”*. Este aspecto queda enmarcado en el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas y en la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico.

Dicho ámbito territorial específico presenta unas características singulares que han justificado que la selección de operaciones no pudiese ser abordada mediante las reglas propias de la concurrencia competitiva y motivó que el Ministerio de Política Territorial y Función Pública pusiera en marcha la línea de ayudas mediante el procedimiento de concesión directa como única alternativa.

Por ello, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2.c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, fue preciso instrumentar las ayudas mediante un real decreto que, de conformidad con el artículo 28.2 de la referida ley, aprobaba las normas reguladoras correspondientes a su concesión.

En consecuencia, la norma elegida cumplía los extremos requeridos por la legislación para articular un procedimiento de concesión directa de subvenciones y sin que fuera posible valorar otras alternativas.

- Si bien tanto en el apartado IV de la exposición de motivos como en el punto 1.4 de la MAIN se realiza una exposición no exhaustiva de su adecuación a los principios de buena regulación, previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, todos estos principios fueron tenidos en cuenta a la hora de elaborar la norma. No obstante, se toma nota de la observación para futuros proyectos.
- La convocatoria como tal no impone cargas administrativas a los destinatarios finales de la ayuda. Es la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, enmarcada en el



Programa Nacional de Reformas y en coherencia con las recomendaciones e iniciativas que, sobre esta materia, realizó la Unión Europea (y en particular con los objetivos y planteamientos de la llamada "Garantía Juvenil", propuesta por la Comisión Europea) la que exige que los destinatarios estén inscritos en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, por lo que se considera que dicha carga administrativa no ha sido impuesta a raíz de esta norma, y por lo tanto no ha de ser medida en su ámbito de aplicación.

En ese sentido, el propio programa operativo tiene un apartado destinado a la reducción de cargas administrativas de los beneficiarios (vid. apartado 10 del programa operativo, en anexo). No obstante se toma nota para posteriores actuaciones.

- En relación con las tres deficiencias señaladas relativas a los distintos impactos, se ha de alegar que el Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ) responde a una estrategia que ha sido planteada de modo integral para lograr la consecución de unos objetivos. En ese sentido, el propio Programa Operativo, contiene un análisis, entre otros, de los principios horizontales, entre los que se encuentran el desarrollo sostenible, la igualdad de oportunidades y no discriminación y la igualdad de hombres y mujeres.

Su logro se analizará mediante los correspondientes indicadores, que miden su impacto y que permiten su seguimiento posterior. Estos indicadores están regulados en el anexo I y anexo II del Reglamento (UE) n.º 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1081/2006 del Consejo. Así, la medición del impacto debe ser efectuada en los términos previstos en el Programa Operativo, y no de forma individualizada por cada uno de los Organismos Intermedios.

En conexión con lo anterior, debe tenerse en cuenta que las entidades beneficiarias en el momento de formular su solicitud de ayuda, deben acompañar una memoria descriptiva de las actuaciones a acometer y que forman el proyecto, en la cual se deberá describir las condiciones demográficas y el impacto esperado en el territorio en el que se proyecta la intervención. Por tanto, el impacto por razón de género, así como el impacto social y otros impactos se describen con detalle en las correspondientes memorias descriptivas que se adjuntan a la solicitud de ayuda por parte de las entidades beneficiarias.

No obstante, se toma nota para explicar los anteriores extremos de un modo más detallado en futuros proyectos.

- En cuanto a la descripción de la tramitación y consultas realizadas, si bien la MAIN no fue actualizada a medida que se avanzó en la tramitación, constan en el expediente todos los trámites e informes, que de manera genérica, sí se enumeran en la MAIN (en el apartado 8). No obstante, se toma nota de la observación para futuros proyectos.
- La evaluación ex post está ampliamente regulada en el artículo 57 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y en las disposiciones que lo desarrollan. A través de dicha evaluación, está previsto que se examine la eficacia y la eficiencia de los Fondos EIE y su contribución a la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, teniendo en cuenta los objetivos establecidos en dicha estrategia y de acuerdo con los requisitos específicos establecidos en las normas específicas de los Fondos. Por ello, la MAIN (en su apartado 9) únicamente efectúa una remisión a las disposiciones europeas.



La Dirección General, como Organismo Intermedio, según consta en el artículo 15 del acuerdo de atribución de funciones, colaborará en la realización de las evaluaciones que se lleven a cabo en el POEJ, facilitando la información y documentación que le sea requerida en el plazo establecido a tal efecto.

No obstante, se toma nota para explicar los anteriores extremos, de un modo más detallado, en futuros proyectos.

En todo caso, se acompaña como anexo I un documento explicativo que sirve de marco general al Real Decreto objeto de análisis, así como otros dos anexos que reflejan la designación de la Dirección General impulsora del proyecto como organismo intermedio, así como el Programa Operativo del Fondo del que trae causa.

5 y 6 REAL DECRETO 1414/2018, DE 3 DE DICIEMBRE, DE AMPLIACIÓN DE FUNCIONES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO TRASPASADOS A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO POR EL REAL DECRETO 2769/1980, DE 26 DE SEPTIEMBRE, EN MATERIA DE CARRETERAS (EXPEDIENTE NÚMERO 34).

REAL DECRETO 1434/2018, DE 7 DE DICIEMBRE, DE TRASPASO A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO DE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE FERROCARRILES Y TRANSPORTE FERROVIARIO EN RELACIÓN CON LAS LÍNEAS FERROVIARIAS BASURTO HOSPITAL-ARIZ E IRAUREGI-LUTXANA-BARAKALDO. MADRID, 17 SEPTIEMBRE DE 2019 (EXPEDIENTE NÚMERO 36).

En ambos reales decretos, el Tribunal de Cuentas pone de manifiesto las siguientes consideraciones:

- Insuficiencia del estudio de alternativas: a juicio del Tribunal de Cuentas “*el estudio de alternativas ha resultado insuficiente pues la Memoria del Análisis de Impacto Normativo no contempla un verdadero análisis, limitándose en muchos casos a señalar que la alternativa elegida es la adecuada.*”
- Ausencia de referencia a los principios de buena regulación: El Tribunal de Cuentas estima que los reales decreto de referencia “*carecen de referencia a los principios de buena regulación.*”
- Falta de inclusión en el Plan Anual Normativo: Según el Tribunal de Cuentas “*no se contiene justificación alguna que motive la falta de inclusión en el Plan Anual Normativo.*”
- Portal de Transparencia: Finalmente, afirma el Tribunal de Cuentas que “*el portal de transparencia no recoge ni los proyectos normativos ni las Memorias del Análisis de Impacto Normativo elaboradas.*”

En relación con estas observaciones, debe indicarse lo siguiente:

- En virtud de la situación que se regula y de los objetivos que se persiguen en ambos reales decretos, no procede un estudio de alternativas, en tanto que los traspasos de funciones y servicios son el instrumento único y singular por el que cada Comunidad Autónoma con competencias estatutarias en una determinada materia asume las funciones que integran dicha competencia y los medios materiales, personales y



económicos que la Administración General del Estado o sus organismos autónomos venían destinando para el desarrollo de aquellas funciones.

Así, los traspasos presentan una previsión constitucional (artículo 147.2.d) y estatutaria expresa y les resulta de aplicación el procedimiento específico establecido al efecto en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, los respectivos Estatutos de Autonomía, las leyes de Presupuestos Generales del Estado y las correspondientes normas reguladoras de la forma y el procedimiento a que han de ajustarse los traspasos de funciones y servicios y de funcionamiento de las distintas Comisiones Mixtas de cada Comunidad Autónoma.

Tales normas establecen que la adopción de los acuerdos de traspaso se produce en la reunión del Pleno de la respectiva Comisión Mixta de Transferencias. Asimismo los acuerdos se elevan al Consejo de Ministros para su aprobación por real decreto y posterior publicación en el Boletín Oficial del Estado y en el diario oficial de la Comunidad Autónoma. Mientras que el primer trámite es producto de un proceso negociador desarrollado de mutuo acuerdo entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, el segundo es un acto preceptivo pero debido, destinado a perfeccionar el primero (válido por sí mismo) como requisito de integración de la eficacia y sin que el Consejo de Ministros pueda modificar los términos del acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias.

En efecto, las Comisiones Mixtas de Transferencias, órganos de composición paritaria estatal y autonómica, poseen una sustantividad propia y no se integran en la organización de ninguna de las Administraciones Públicas, configurándose como órganos atípicos de cooperación. Debido a esta "reserva competencial" ostentan facultades de autonormación para regular su propia actividad y funcionamiento, de manera que sus acuerdos afectan a un determinado ámbito funcional. Como afirma la STC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 28), los traspasos afectan a un determinado ámbito material y su validez procesal y material deriva directamente de los Estatutos de Autonomía y del artículo 147.2 de la Constitución. Existe, pues, una reserva legal a favor de las Comisiones Mixtas para regular los traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas.

- Respecto al resto de deficiencias señaladas por el Tribunal de Cuentas en su informe, se ha de manifestar que ambos reales decretos no constituyen disposiciones de carácter general, sino actos con la naturaleza, alcance y límites precisados más arriba, por ello no resultaba procedente en su tramitación la inclusión en el Plan Anual Normativo, ni tampoco su publicación en el Portal de Transparencia, como tampoco la justificación de los principios de buena regulación en el preámbulo.

Madrid, 22 de septiembre de 2020