

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo normativo en una Administración Pública es una labor de naturaleza técnica que exige previsión y planificación constante y que se caracteriza por su transversalidad dado que, para poder abordar una regulación eficiente, es necesario conocer la Administración a la que afecte en su conjunto: tanto su organización como su funcionamiento. En ello radica su complejidad, su importancia y en cierta forma, su atractivo.

Casi todos los ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico han sido influenciados progresivamente por la normativa comunitaria, y el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria no son una excepción.

Así pues, las Administraciones Públicas con capacidad normativa deben adaptarse a los preceptos que la Unión Europea ha aprobado en aras de la modernización de la Administración y del respeto a los derechos de la ciudadanía; preceptos que incorporan conceptos como "better regulation" o "smart regulation" que han llegado para quedarse.

Toda adaptación es de por sí complicada, pero la adaptación de las normas que rigen la producción normativa a la nueva regulación comunitaria y estatal no sólo implica un cambio de la letra de los preceptos, sino además –y tal vez sobre todo–, un cambio de los procedimientos, de las herramientas informáticas y, en definitiva, de la manera de trabajar de las administraciones públicas.

II. ANTECEDENTES

A) Normativa europea

Se estima que desde Bruselas se aprueban aproximadamente 3.076 normas jurídicas al

año, unas 18 normas jurídicas al día, sobre diferentes ámbitos de la vida cotidiana de los ciudadanos y de las ciudadanas de la Unión Europea. Esto supone, según Cano Montejano¹, que la legislación estatal está formada en más del 70% por normas provenientes de Europa, y un claro problema de hiperregulación del que las Instituciones Europeas son conscientes.

El camino a la simplificación y mejora del marco regulatorio ha sido largo y no siempre pacífico. En 1992, en el Consejo Europeo de Edimburgo, se señaló como una prioridad abordar dicha simplificación, pero hubo que esperar hasta marzo de 2000 para que el Consejo Europeo de Lisboa impulsase el establecimiento de una acción coordinada que tenía como objetivo la simplificación y la mejora del marco regulatorio a nivel comunitario a partir de 2001 dentro de la denominada "*Estrategia de Lisboa*", y al año 2002 cuando la Comisión Europea, en su Comunicación de 5 de junio, dio a conocer el Plan de acción "*Simplificar y mejorar el marco regulador*".

La introducción de esta Comunicación manifiesta que la Comisión Europea adopta el Plan de Acción en cumplimiento al mandato dictado por el Consejo Europeo de Lisboa–confirmado en las Cumbres de Estocolmo, Laeken y Barcelona y, además, define el objetivo del mismo al afirmar que "*la simplificación y mejora del marco regulador obedecen a la voluntad de conseguir, en beneficio de los ciudadanos, que la legislación comunitaria esté más en sintonía con los problemas reales, con el reto de la ampliación y con las condiciones técnicas y locales. Tienen por objeto, además, garantizar un grado elevado de seguridad jurídica en toda la Unión Europea, permitir a los agentes económicos y sociales aumentar su dinamismo y contribuir así a reforzar la credibilidad de la Comunidad*".

(*) Técnicas de desarrollo normativo del Servicio de Política Fiscal de la Hacienda Foral de Bizkaia

¹ CANO MONTEJANO, José Carlos (2013): Informe Hiperregulación en la Unión Europea, Foro Europa Ciudadana.

En la senda del citado Plan de Acción, la Comisión publicó en 2003 una Comunicación titulada "*Actualizar y simplificar el acervo comunitario*" ² que fijaba como objetivos, entre otros, "*la eliminación de textos jurídicos obsoletos y anticuados o cuidar su redacción para hacerlos más coherentes y comprensibles*". Merece la pena reflexionar sobre si lo tenemos en cuenta a la hora de acometer la elaboración de disposiciones de carácter general.

Ya en 2010, la Comisión de la Unión Europea elaboró el informe "*Normativa inteligente en la Unión Europea*"³ en el que establecía las bases para la elaboración de una "*normativa inteligente*" o "*smart regulation*", y en el que afirmaba que cualquier norma jurídica aprobada por las instituciones comunitarias debería ser más eficaz y eficiente en la consecución de los objetivos de interés público y ser, además, capaz de demostrar que aporta un verdadero valor añadido al sector que regula.

En el citado informe, la Comisión identificó los elementos clave de la elaboración normativa inteligente que resumimos a continuación.

Por una parte, esta forma de desarrollo normativo requiere que se tenga una visión de conjunto que englobe todo lo relativo a la concepción de la norma, su aplicación, el cumplimiento, la evaluación y su revisión.

Por otra parte, se persigue reforzar la voz de las personas interesadas para, al mismo tiempo, poner en práctica las disposiciones del Tratado de Lisboa en lo referente a la democracia participativa.

Para abordar estas cuestiones y garantizar la calidad normativa plantea, entre otras, las siguientes medidas:

- Conceder más importancia a la evaluación del funcionamiento y eficacia de la

normativa existente. El análisis de impacto se presenta como una inversión.

- Simplificar la legislación y reducir las cargas administrativas.
- Evaluar y revisar la legislación existente antes de proponer normas nuevas o modificaciones de normativa en vigor.
- Garantizar la transparencia y la participación.
- Elaborar una legislación más clara y accesible con el fin de facilitar su aplicación y cumplimiento.
- Y sobre todo, reducir el volumen de legislación derogando disposiciones obsoletas.

Posteriormente, este proceso de mejora regulatoria da un salto cualitativo con el Acuerdo Interinstitucional "*legislar mejor*" o "*better law-making*" de la Comisión, Parlamento y Consejo, de 15 de diciembre de 2015. Este acuerdo blinda el conjunto de procedimientos reglados a través de los cuales la Comisión elabora propuestas legislativas.

Este Acuerdo Interinstitucional tiene, en primer lugar, el objetivo de "*legislar mejor*" que persigue que la normativa a aprobar garantice una toma de decisiones transparente y abierta, con participación de las partes.

En segundo lugar, otorga más importancia a la preparación a través de la evaluación del impacto previsto y real en todas las etapas del proceso de toma de decisiones. Así pues, legislar mejor exige que la reglamentación se prepare con pleno conocimiento de sus consecuencias previsibles para, por una parte, maximizar el impacto positivo, y por otra, evitar burocracia y cargas innecesarias a la ciudadanía.

Finalmente, el Acuerdo plantea garantizar que las normas sean adecuadas a su objetivo y reforzar la subsidiariedad y la proporcionalidad.

² <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0623:FIN:ES:PDF>

³ COM(2010) 543 final de 8.10.2010

La Comisión le dio tanta importancia a este ítem que, en 2017, creó un grupo denominado con el curioso nombre de *"grupo operativo sobre subsidiariedad, proporcionalidad y hacer menos, pero de forma más eficiente"*⁴. Más que un nombre puede parecer una declaración de intenciones.

Además, legislar mejor es una responsabilidad que atañe tanto a las instituciones de la Unión Europea (Comisión, Consejo de la Unión y Parlamento) como a los Estados miembros y, aunque se culpa a menudo a la Unión Europea de la burocracia y de la carga normativa, en muchas ocasiones son los Estados miembros quienes añaden normas adicionales en el proceso de transposición a su ordenamiento jurídico. Por este motivo, a partir de la aprobación del citado Acuerdo, los Estados miembros deberán comunicar a la Comisión y publicar, para conocimiento de la ciudadanía, la introducción de requisitos adicionales al Derecho de la Unión en su legislación estatal.

Así pues, los principios de eficiencia, eficacia, seguridad jurídica, transparencia y proporcionalidad impregnan las previsiones comunitarias destinadas a legislar mejor y de manera más inteligente. Veamos cómo se plasman dichas previsiones comunitarias en los procedimientos de elaboración normativa de algunas de las Administraciones públicas del estado español, centrándonos fundamentalmente en las del País Vasco.

B) Normativa estatal

1.- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

En cuanto a los antecedentes de esta mejora regulatoria en la normativa estatal, debe mencionarse que la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, ya previó, dentro del Capítulo dedicado a la *"mejora de la calidad de*

la regulación", una serie de principios de buena regulación; en concreto, en sus artículos 4 a 7. Su objetivo era la mejora de la calidad normativa mediante la aplicación de distintas medidas como la introducción de instrumentos de análisis previo de los efectos potenciales de la iniciativa a elaborar, la atención a los procedimientos de consulta pública, la evaluación *ex post* o la revisión de la normativa vigente. Estos artículos fueron derogados por la disposición derogatoria única de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, porque los principios que regulaban habían sido incorporados en el Título VI de la citada Ley.

2.- Comisión de la Reforma de la Administración Pública (CORA)

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, reconocen el trabajo realizado por la Comisión de la Reforma de la Administración Pública (CORA) al objeto de mejorar la eficiencia de las administraciones públicas, aumentar la calidad de los servicios proporcionados tanto a la ciudadanía como a las partes interesadas y en resumen, hacer a las administraciones públicas más transparentes y ágiles.

Este proceso de revisión fue implementado en paralelo a un conjunto de medidas complementarias en otras áreas como las políticas regulatorias multinivel, la gobernanza local, la transparencia o el acceso a la información, entre otras.

En este sentido la OCDE elaboró en 2014, a petición de las autoridades estatales, un informe⁵ que proporcionaba recomendaciones para hacer ajustes e implementar reformas a la luz de las mejores prácticas internacionales con el objetivo de construir instituciones públicas que fuesen efectivas, eficientes y responsables, y que

⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_es

⁵ <https://www.oecd.org/spain/spain-from-administrative-reform-to-continuous-improvement.htm>

podiesen fomentar la actividad económica y la competitividad. Estas recomendaciones fueron tenidas en cuenta en la redacción de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

III. DESARROLLO NORMATIVO EN EL ESTADO

La Administración General del Estado no cuenta con una única disposición que regule todo el procedimiento de elaboración normativa y, por ello, deberá tener en cuenta lo dispuesto en:

- La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno). Se debe observar que su Título V, *"de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno"*, fue modificado por la Disposición final tercera, apartado duodécimo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta ley es de aplicación a la Administración General del Estado.
- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015); en concreto en su Título VI que se ocupa *"de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones"*.
- La Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 40/2015).
- El Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante R.D. 931/2017).
- Y la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la se publica el Acuerdo del Consejo

de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

A) Principios de buena regulación

Antes de comenzar a analizar el procedimiento de elaboración normativa a nivel estatal, merece la pena revisar los principios de buena regulación en el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria que se deben observar a lo largo de dicho procedimiento. Los introduce la Ley 39/2015 en su artículo 129 y señala que las Administraciones Públicas adecuarán el desarrollo normativo a los principios que se relacionan a continuación:

- 1) Necesidad y eficacia. La iniciativa debe estar justificada por razón del interés general, identificando claramente los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.
- 2) Proporcionalidad. La iniciativa debe contener la regulación imprescindible para atender las necesidades a cubrir con la norma, constatando que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los y las destinatarios.
- 3) Seguridad jurídica. La iniciativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, generando un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión. Además, si se incluyese cualquier trámite adicional o distinto de los contemplados en esta Ley, deberá ser justificado atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.
- 4) Transparencia. Este principio supone, por un lado, que todas las Administraciones

Públicas deben posibilitar el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración; y, por otro, que han de posibilitar la participación activa de los potenciales destinatarios en la elaboración de las normas.

- 5) Eficiencia. Toda iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y debe racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.
- 6) Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Cuando la iniciativa afecte a los gastos o ingresos públicos, tanto presentes como futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos.

Cada uno de estos principios han de quedar justificados en la exposición de motivos de los anteproyectos de ley o en el preámbulo de los proyectos de reglamento.

B) Planificación normativa ex ante

Definidos los principios informadores, debemos comprobar si la iniciativa legal o reglamentaria estaba prevista en el Plan Anual Normativo. Dicho Plan forma parte de esa planificación ex ante que debe servir para evaluar la oportunidad de la propuesta regulatoria, valorar el impacto potencial y además, asegurar una consulta amplia que obtenga aportaciones de partes interesadas antes de tomar una decisión sobre la política a adoptar.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la ya citada Ley 39/2015, anualmente se deberá hacer público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elaboradas para su aprobación en el año siguiente. Con esta planificación se pretende asegurar la coherencia y congruencia de todas las iniciativas y propuestas y facilitar una mayor predictibilidad jurídica a los operadores

y personas destinatarias de las normas para garantizar la seguridad jurídica.

En el ámbito de la Administración General del Estado, este Plan Normativo está también previsto para el ejercicio de la iniciativa legislativa y reglamentaria del Gobierno en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

C) Iniciación del procedimiento de elaboración del proyecto normativo

En la elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias, y antes de su redacción, se deberán tener en cuenta cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y legalidad de la norma. Y también se sustanciará una consulta pública previa, a través del portal web, que tiene por objeto recabar la opinión de la ciudadanía, organizaciones y asociaciones antes de la elaboración de un proyecto normativo.

Esta consulta a las partes interesadas en una determinada propuesta legislativa es determinante porque, entre otros motivos, asegura que las personas o grupos receptores de la misma se identifiquen mejor con los objetivos perseguidos y porque, además, dota de transparencia a dicha propuesta.

De acuerdo con el artículo 133 de la ya citada Ley 39/2015, que regula la *"participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos"*, tras la resolución de inicio y con carácter previo a la elaboración de la propuesta de texto articulado se sustanciará una consulta pública, a través de la web de la Administración competente, que en ningún caso debe ser inferior a 15 días naturales, en la que se recabará la opinión de los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma y en la que se hará referencia a las siguientes cuestiones:

- a) Antecedentes de la norma.

- b) Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- c) Necesidad y oportunidad de su aprobación.
- d) Objetivos que persigue la norma.
- e) Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias.

La Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales ⁶ regula de forma idéntica, en su artículo tercero la información que se debe ofrecer en la consulta de cada proyecto normativo.

Esta consulta deberá realizarse de forma que las potenciales personas destinatarias de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión. Para ello, se proporcionarán los documentos necesarios, que serán claros y concisos, y reunirán toda la información necesaria para las personas interesadas puedan pronunciarse sobre la materia.

Si el órgano proponente considera que concurre alguno de los supuestos que justifiquen la ausencia del trámite de consulta pública previsto en dicho artículo 133.4, deberá argumentarlo de forma razonada. Y según lo previsto en el citado artículo se podrá prescindir de este trámite en caso de:

- a) Que la norma propuesta tenga naturaleza presupuestaria.
- b) Que tenga un carácter organizativo.

⁶ Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales. <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-9121>

- c) Que concurren razones graves de interés público que lo justifique.
- d) Que la propuesta normativa no tenga impacto significativo en la actividad económica.
- e) No imponga obligaciones relevantes a los destinatarios.
- f) Regule aspectos parciales de una materia.
- g) Tramitación por vía de urgencia.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que estos supuestos suponen una limitación del derecho de participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas, deberán ser siempre objeto de una interpretación restrictiva.

Este trámite de consulta queda recogido en los mismos términos en el artículo 26 de la Ley del Gobierno que regula el "*procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*" y que comentaremos en el apartado siguiente al analizar el desarrollo del procedimiento.

D) Desarrollo del procedimiento

1.- La importancia de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno⁷, modificada con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición final 3.12 de la Ley 40/2015, dispone en su artículo 26 que el centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Se le otorga tal importancia a la elaboración de esta Memoria que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y

⁷ Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25336>

normas reglamentarias, que su estructura y contenido se concretan en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo⁸, y que establece que dicha Memoria deberá contener los apartados que se analizan a continuación.

a.- En primer lugar y para garantizar la oportunidad de la propuesta de norma y las alternativas de regulación estudiadas será necesaria:

1. Una identificación clara de los fines y objetivos perseguidos que deberá asegurar la 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.
2. 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.
3. Asimismo, si el órgano competente eleva para su aprobación una propuesta normativa no recogida en el Plan Anual Normativo será necesario justificar este hecho en la memoria.

b.- En segundo lugar, es necesario un análisis jurídico con referencia al Derecho estatal y comunitario, que incluya el listado pormenorizado de las normas que quedarían derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

Además, en el caso de disposiciones que traspongan o desarrollen normativa de la Unión

⁸ Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-13065#dd>

Europea, y que contengan normas específicas en materia de procedimiento administrativo, se deberá indicar también sus efectos en relación con el procedimiento administrativo común.

c.- Especial importancia ha cobrado el análisis sobre la adecuación al orden de distribución de competencias de la norma que se propone, precisando el título o títulos competenciales en el que se basa la norma. La Sentencia del Tribunal Constitucional que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 39/2015, declara que algunos de sus artículos son contrarios al orden constitucional de competencias. Veremos, cuando la comentemos posteriormente, que una parte de la Ley que ha resultado muy afectada como consecuencia de esta Sentencia es, precisamente, la relativa a la regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general de su Título VI.

d.- En cuanto a los informes sobre el impacto potencial de la norma serán necesarios los que se relacionan a continuación:

1. Un informe sobre Impacto económico que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma.
2. Por otra parte, el informe sobre el impacto presupuestario comprenderá, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos e incluirá la incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones o cualquier otro gasto que se pueda ocasionar al servicio del sector público.
3. Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para quien deba soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

4. El 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 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, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto. Se realizará también un análisis de los impactos en la infancia y adolescencia, y en la familia.
5. Se incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

e.- Cualquier informe o dictamen, preceptivo o facultativo, evacuado durante la tramitación deberá ser referenciado en la Memoria.

f.- La Memoria incluirá un resumen de la tramitación y de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública, en el de audiencia pública, y su potencial reflejo en el texto del proyecto. El Real Decreto que regula la Memoria prevé también la inclusión de cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

h.- Deberá justificarse expresamente en la Memoria la reducción de los plazos de audiencia e información pública o, en su caso, la omisión de dicho trámite.

Y para finalizar, se deben definir los parámetros y la sistemática para realizar la evaluación *ex post* de la norma.

2.- Solicitud de informes.

En el caso de que la disposición normativa sea un anteproyecto de ley o un proyecto

de real decreto legislativo, la persona titular o las personas titulares de los departamentos proponentes lo elevarán, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros.

El Consejo decidirá sobre los trámites ulteriores y las consultas, informes o dictámenes que pudieran resultar convenientes sin perjuicio de los legalmente preceptivos. Salvo norma en contrario, los informes preceptivos se emitirán en un plazo de diez días, pero este plazo puede ampliarse a un mes cuando el informe se solicite a otra Administración. Sin embargo, el centro directivo competente podrá solicitar, si lo motiva, la emisión urgente de los informes, estudios y consultas solicitados, debiendo éstos ser emitidos en un plazo no superior a la mitad de los diez días señalados.

También podrá este órgano, para garantizar el acierto y la legalidad del texto, recabar cuantos estudios y consultas estime convenientes a lo largo de todo el procedimiento de elaboración de la norma.

Por una parte, se ha de observar que los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de disposiciones reglamentarias deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes.

Por otra parte, será necesaria la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes de ser sometidas al órgano competente para promulgarlos en el caso de que la propuesta normativa afecte a la organización administrativa de la Administración General del Estado, a su régimen de personal, a los procedimientos y a la inspección de los servicios. Se entenderá que, si transcurridos 15 días desde la recepción de la solicitud de aprobación por parte del citado Ministerio no se hubiera formulado ninguna objeción, la aprobación ha sido concedida.

Asimismo, cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado

y las Comunidades Autónomas será necesario un informe previo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

3.- Audiencia e información pública.

Los trámites de audiencia e información pública tienen por objeto recabar la opinión de los ciudadanos y las ciudadanas titulares de derechos e intereses legítimos afectados por un proyecto normativo ya redactado, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones que los representen, así como obtener cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades.

Cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas el centro directivo competente publicará el texto, en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a la ciudadanía afectada y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se pudieran ver afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. Este trámite de audiencia, según el artículo 27 de la Ley del Gobierno, sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, pero hay que tener en cuenta que no será de aplicación a disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno u organizaciones dependientes.

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles y podrá ser reducido hasta un mínimo de 7 días hábiles por razones debidamente motivadas que lo justifiquen y también en la tramitación urgente de iniciativas normativas. En todo caso, deberá dejarse constancia de ello en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Nos llama la atención que en el trámite de Consulta el

cómputo se haga en días naturales y en el de Audiencia en días hábiles.

4.- Excepciones a la realización del trámite de audiencia.

Este trámite de audiencia e información pública puede omitirse cuando existan graves razones de interés público que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Se debe observar a este respecto que este trámite no será de aplicación a disposiciones presupuestarias o a las que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas. También estará exento de este trámite la elaboración de decretos-leyes

5.- Dictamen del Consejo de Estado.

El dictamen del Consejo de Estado, u órgano consultivo equivalente, puede ser preceptivo o facultativo y en principio, tal como dispone el artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, aun siendo preceptivo no será vinculante, salvo disposición en contrario.

La aprobación de un decreto-ley, según se dispone en la Ley 40/2015, no requiere emisión de este dictamen.

6.- Remisión de la propuesta al Consejo de Ministros para su aprobación.

Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación. En caso de proyectos de ley, se remitirá al Congreso de los Diputados acompañándolo de una Exposición de Motivos y además, la Ley del Gobierno exige que se aporte la documentación propia del procedimiento de elaboración a que se refiere el artículo 7, letras b) y d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso

a la información pública y buen gobierno⁹ y su normativa de desarrollo.

El precitado artículo 7 regula la información de relevancia jurídica y dispone en su letra b) que en el ámbito de sus competencias las Administraciones Públicas “publicarán los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación”.

La letra d), por su parte, obliga a la publicación de las memorias; en concreto, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

7.- Coordinación y calidad de la actividad normativa del Gobierno.

Otro de los objetivos planteados para la mejora del desarrollo normativo era asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno. Para ello, se determinó la composición de un órgano al cargo de esta función y se reguló su intervención en el procedimiento mediante el 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.

Este órgano analizará, principalmente, los siguientes aspectos:

- a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.
- b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea y con otras que se estén en proceso de elaboración.
- c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de

refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.

- d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, especialmente, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.
- e) Y la posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

8.- Tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado.

La Ley del Gobierno regula la posibilidad de tramitación urgente y dispone en su artículo 27 que “el Consejo de Ministros, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley, reales decretos legislativos y de reales decretos en los siguientes casos:

- a) Cuando fuese necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea o,
- b) Cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma”.

Como hemos visto anteriormente, la existencia del acuerdo de tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento se mencionarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que acompañe al proyecto.

Y esta tramitación por vía de urgencia implicará, en líneas generales, que los plazos previstos para la realización de los trámites se reducirán a la

⁹ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

mitad de su duración y que no sea preciso el trámite de consulta pública, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto, cuyo plazo de realización queda reducido a siete días.

Finalmente, la falta de emisión de un dictamen o de un informe preceptivo en plazo en esta vía de tramitación no impedirá que continúe el procedimiento, aunque será incorporado y tenido en consideración en el momento en que se reciba.

9.- La publicidad de las normas.

Finalmente, para que las normas con rango de ley y los reglamentos entren en vigor y produzcan efectos jurídicos deben publicarse en el diario oficial correspondiente, aunque, de manera facultativa, se puedan establecer otros medios de publicidad complementarios. Este cumplimiento del principio de publicidad se regula en el artículo 131 de la Ley 39/2015 y también, en la Ley de Transparencia, tal y como hemos observado en el análisis de la remisión de la propuesta al Consejo de Ministros.

E) La evaluación ex post

Los principios de *smart y better regulation* configuran la actividad normativa como un ciclo de mejora continua que requiere una evaluación adecuada de los resultados. Uno de los pilares en la mejora normativa propuesta por la Ley 39/2015 es la necesidad de un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, no sólo *ex ante* sino también *ex post*.

La evaluación *ex post* de la normativa se plantea en términos de buena regulación, pero añadiendo también parámetros economicistas que obedecen a la necesidad de legislar mejor y a su vez, de manera eficiente.

Para ello las Administraciones Públicas deben revisar periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación que hemos analizado en la letra A) de este apartado y comprobar en qué medida

ha conseguido los objetivos previstos y si estaba correctamente cuantificado y justificado el coste. Y no olvidemos que se deberá dar publicidad a este informe de evaluación.

También la citada Ley 40/2015, en su artículo 28, establece la obligación del Consejo de Ministros de elaborar un informe anual de evaluación. Este informe reflejará el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior y las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan.

Esta evaluación, tal y como hemos explicado anteriormente, se realizará en los términos y plazos previstos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y deberá comprender, en todo caso: la eficacia de la norma; es decir, comprobar si se han conseguido los fines pretendidos con su aprobación, la eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias, y finalmente, la sostenibilidad de la disposición.

Es importante mencionar que el informe sobre esta evaluación podrá incluir recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, podrá incluso proponer la derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis.

IV. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 55/2018, DE 24 DE MAYO

La Generalitat de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de Ley 39/2015 por vulnerar el artículo 68 del Estatuto de Autonomía de Cataluña e invadir las competencias autonómicas relativas a la organización, el régimen jurídico y el procedimiento de las Administraciones Públicas reguladas en los artículos 150 y 159 del citado Estatuto.

Este recurso de inconstitucionalidad impugnaba, entre otros, preceptos relativos a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Título VI, así como a la simplificación del procedimiento administrativo y la Administración electrónica.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018¹⁰, parcialmente estimatoria, sienta doctrina sobre los límites de la competencia estatal para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común.

En relación con el tema que nos ocupa, el Tribunal Constitucional declara, en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia, que el artículo 129 sobre los *"principios de buena regulación"*, es contrario al orden constitucional de competencias, salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero. El párrafo segundo dispone que, si se establecen trámites adicionales o distintos a los contemplados, se deberá justificar *"atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta"* y el párrafo tercero regula las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley que serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno.

En los términos del mismo fundamento jurídico, el artículo 130 sobre *"la evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación"* es contrario al orden constitucional de competencias.

La Sentencia también declara contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c), el artículo 132 que regula la *"planificación normativa"* y el artículo 133 sobre la *"participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas"*. Fundamenta esta Sentencia que todas las previsiones del artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 *"...con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública"* y el primer párrafo de su apartado 4, sobre la posibilidad de prescindir de los trámites de consulta o audiencia en el

caso de normas presupuestarias u organizativas, descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico y vulnerando las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

A efectos prácticos, el hecho de que estos preceptos se declaren contrarios al orden constitucional de competencias no conlleva su nulidad sino su inaplicabilidad para las Comunidades Autónomas.

Y llegados a este punto, surge la pregunta de si en el caso de los Territorios Históricos vascos, y en concreto en la elaboración de Normas Forales, se puede aplicar el esquema argumental de la Sentencia basado en el rango legal. Jiménez Asensio¹¹ considera que la doctrina del Tribunal Constitucional en torno a la potestad reglamentaria autonómica es aplicable también a los reglamentos forales y argumenta que *"...El Tribunal Constitucional, de modo absolutamente erróneo a mi juicio, ha venido encuadrando a tales Normas Forales como manifestaciones de la potestad reglamentaria... Pero creo que aquí el razonamiento formal hace aguas, pues, por un lado la categoría formal de Ley es inexistente al subsistema normativo foral, mientras que, por otro, la reserva estatutaria de organización y funcionamiento de las instituciones de autogobierno foral podría dar cobertura a que a tales Normas Forales (mediante sus potestades a autodefinición del subsistema normativo) no se les aplique tal normativa básica en los términos reconocidos en la Sentencia del TC"*.

10 Pleno. Sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 3628-2016. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-8574>

11 Jiménez Asensio, R. "El procedimiento de elaboración de disposiciones normativas en la Ley 39/2015 tras la Sentencia del Tribunal Constitucional". Blog "La mirada institucional". <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/06/17/el-procedimiento-elaboracion-disposiciones-normativas-en-la-ley-39-2015-tras-la-sentencia-del-tribunal-constitucional/>

V. EL PROYECTO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL DE APLICACIÓN AL GOBIERNO VASCO Y A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La todavía vigente Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general¹² se encargó de la producción normativa en la Comunidad Autónoma de Euskadi, de manera integral y en una norma con rango de ley, pero la evolución del ordenamiento jurídico de referencia hizo que el Gobierno Vasco se plantease en un primer momento una modificación de la Ley 8/2003 y que, tras un análisis de necesidades, se decantase finalmente por elaborar un nuevo texto completo que sustituya al vigente a todos los efectos. Dicho texto se encuentra, en el momento de redacción de este artículo, tramitándose en sede parlamentaria vasca y la Mesa, en su reunión del día 17 de septiembre de 2019, acordó aceptar una petición de ampliación del plazo de presentación de enmiendas al proyecto de ley.

Uno de los principales objetivos de este Proyecto de Ley¹³ es simplificar y acortar el procedimiento de elaboración de leyes y decretos y lo ordena en cuatro fases:

La preparación, regulada en los artículos 6 a 9, es la fase previa en la que el Gobierno Vasco debe planificar y justificar la necesidad, proporcionalidad y eficacia de las nuevas normas que va a elaborar.

La iniciación, que se concreta en los artículos 10 y 11, establece que el procedimiento de elaboración de leyes y decretos lo iniciará el

consejero o consejera titular del departamento que la promueve, y si se trata de una atribución competencial que afecte a dos o más consejerías, la orden de inicio será conjunta. El artículo 11, por su parte, define cual debe ser el contenido dicha orden de inicio.

La instrucción, contemplada en los artículos 12 a 21, es la fase de redacción de la nueva normativa teniendo en cuenta que ésta deberá ser plenamente bilingüe y online. En esta fase se incluirán también los trámites obligatorios de audiencia e información pública, negociación colectiva, contraste con otras administraciones públicas, informes preceptivos esenciales como el de Consejo de Relaciones Laborales, Consejo Económico y Social Vasco, Comisión de Gobiernos Locales, la Oficina de Control Económico o el informe de legalidad.

En el artículo 13.3, se establece la obligación de elaborar una Memoria del Análisis del Impacto Normativo con un contenido muy similar al de la memoria contemplada en el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno, que hemos comentado anteriormente.

Cabe destacar además el artículo 14 que dispone que, salvo procedimientos especiales por razón de la materia, cuya norma no requiera su cumplimiento en un momento diferente, se entenderán solicitados simultáneamente todos los informes preceptivos y no preceptivos y que los trámites se cumplimentarán de oficio por quienes los tengan atribuidos, sin necesidad de su solicitud previa. Estos trámites de instrucción, que incluyen la audiencia e información pública, se realizarán de modo simultáneo y durante un plazo de un mes a partir de la publicación en sede electrónica del texto de la disposición que cuente con aprobación previa, e incluye la posibilidad de una ampliación excepcional del plazo a 2 meses si el anteproyecto reviste cierta complejidad y se justifica expresamente en la orden de inicio.

Y para concluir, la fase de finalización y aprobación, definida en los artículos 22 a 28, incluye el último trámite obligatorio; esto es,

¹² Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general <https://www.boe.es/boe/dias/2011/11/25/pdfs/BOE-A-2011-18551.pdf>

¹³ PROYECTO DE LEY del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general https://www.euskadi.eus/contenidos/proyecto_ley/06_pley_xileg/es_def/adjuntos/PL%20elaboraci%20disposiciones%20cg.%20Remisi%C3%B3n%20al%20Parlamento.pdf

el informe preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. Ultimado el procedimiento establecido, la disposición se someterá a la aprobación del órgano competente y se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco y en la Sede Electrónica para entrar en vigor y producir efectos jurídicos.

VI. DESARROLLO NORMATIVO EN LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS DE BIZKAIA, GIPUZKOA Y ARABA

A) Territorio Histórico de Bizkaia

El marco normativo que regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general en la Diputación Foral de Bizkaia ha venido recogido esencialmente en la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia.

La regulación normativa existente en torno al procedimiento de elaboración de disposiciones generales en la Diputación Foral de Bizkaia podía calificarse de limitada en su contenido y confusa en cuanto a su ubicación, lo que ha conllevado no pocas incertidumbres en cuanto a cuáles son los trámites o la documentación exigida para la elaboración de estas disposiciones generales. La Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero se limita exclusivamente a poner de relieve ciertos aspectos, en el Capítulo III del Título III y en el Capítulo II del Título IV, pero no articula un procedimiento ordenado de elaboración de normas donde se concrete el órgano que tiene el impulso o la iniciativa normativa, cuáles son los pasos o trámites que han de darse para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general y, en fin, qué tipo de informes y dictámenes se han de solicitar para garantizar el correcto ejercicio de la función normativa.

Es por ello por lo que se hizo necesario aprobar el Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 2/2017, de 17 de enero, por el que se regula el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en la Diputación Foral de Bizkaia. Esta disposición normativa pretende

desarrollar y completar el actual marco normativo regulador existente.

La Diputación Foral de Bizkaia consideró necesario proceder a la elaboración de un marco normativo propio en el que se regulen las diferentes fases del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, se prevean asimismo elementos de racionalización y evaluación de tales procedimientos, incorporando además los principios de buena regulación recogidos en la más reciente normativa básica e insertando esa reforma en el cuadro de unas medidas dirigidas a la mejora de la participación en los procesos de elaboración de los intereses afectados, a la simplificación normativa y reducción de cargas burocráticas, a la agilización de las respuestas normativas para hacer frente a las necesidades que demanda la sociedad y, en fin, a una mayor calidad normativa para salvaguardar la seguridad jurídica.

El Decreto Foral 2/2017 que se estructura en seis capítulos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y dos finales, toma como precedente la ya citada Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, que configura el marco jurídico general que define el procedimiento de elaboración de disposiciones generales en la Administración Pública del País Vasco. En su disposición adicional cuarta se establece que las Diputaciones forales de los respectivos Territorios Históricos elaborarán las disposiciones de carácter general de acuerdo con sus propias normas de organización, régimen y funcionamiento, si bien les será de aplicación los principios que deriven de la regulación contenida en esta Ley, en función de las especificidades formales y materiales que caracterizan sus normas.

Especial importancia para abarcar esta tarea tienen las modificaciones que se han introducido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que fundamentalmente se centran en tres trámites distintos: la consulta pública, la audiencia a la

ciudadanía afectada y la posibilidad de recabar la opinión de las organizaciones o asociaciones que representen derechos o intereses legítimos que se vieran afectados por la regulación de la citada norma.

Además del Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 2/2017, de 17 de enero, hay que tener en cuenta el Acuerdo de la Diputación Foral de Bizkaia, de 4 de julio de 2017, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa de la Diputación Foral de Bizkaia y la Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la igualdad de Mujeres y Hombres, que no hacen sino completar el marco jurídico de manera que se regulen con precisión las diferentes fases del procedimiento de elaboración normativa.

Para la elaboración de estas Directrices de Técnica Normativa se han seguido las recomendaciones recogidas en la Resolución del Consejo, de 8 de junio de 1993, relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, y en la Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, para la redacción de textos legislativos de la Unión Europea; y, fundamentalmente, el modelo de directrices técnicas normativas contenido en la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa que se aplican a los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley, y de real decreto, así como el modelo de directrices técnicas normativas aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno (Euskadi) de fecha 23 de marzo de 1993, para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones.

La Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la igualdad de Mujeres y Hombres, tiene por objeto establecer los principios generales que regirán en materia de igualdad de mujeres y hombres la actuación del Sector Público Foral del Territorio Histórico de Bizkaia y regular un conjunto de medidas dirigidas a promover y

garantizar la igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida y, en particular, a promover la autonomía y a fortalecer la posición social, económica, y política de las mujeres. Asimismo, pretende implementar medidas para la erradicación de todas las formas de discriminación, directa e indirecta, y de desigualdad que viven las mujeres por el hecho de ser mujeres, removiendo los obstáculos que impiden el ejercicio efectivo de todos sus derechos. El fin último de esta Norma Foral es garantizar las condiciones necesarias para la consecución de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres en el Territorio Histórico de Bizkaia. La elaboración del informe de Evaluación Previa de Impacto de Género tiene su soporte normativo en esta Norma Foral y resulta ser un elemento clave en el procedimiento evaluación normativa, tal y como comentaremos más adelante.

El primer capítulo del Decreto Foral 2/2017, de 17 de enero se ocupa de las disposiciones generales. Trata, en primer lugar, del objeto de la norma y de su ámbito de aplicación. Su objeto es regular el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Se aplicará a todo tipo de disposiciones normativas de carácter general que se aprueben como proyectos o anteproyectos de norma por el Consejo de Gobierno o por los órganos competentes de la Diputación Foral de Bizkaia, siempre que a través de tales disposiciones se produzca una innovación del ordenamiento jurídico, ya sea en aspectos materiales u organizativos y siempre que no se limiten a la aprobación de actos administrativos, sean genéricos o individualizados.

El capítulo segundo regula los principios de buena regulación y la planificación normativa. La Diputación Foral de Bizkaia deberá actuar de acuerdo con los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, celeridad y eficiencia. Se han añadido los principios de participación ciudadana y de rendición de cuentas.

El principio de participación ciudadana supone que la ciudadanía pueda participar activamente

en la elaboración de las disposiciones normativas de carácter general que se lleven a cabo en la Diputación Foral de Bizkaia.

El principio de rendición de cuentas consiste en que la Diputación deberá rendir cuentas anualmente sobre el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo, a través del Informe Anual de Evaluación que aprobará el Consejo de Gobierno y que se hará público en el Portal de Transparencia de la entidad.

En este sentido, la Diputación Foral de Bizkaia deberá aprobar un Plan Normativo Anual para el año siguiente en el último trimestre del ejercicio anterior, con previsión de las funciones de coordinación y seguimiento de dicho plan. El Plan Anual Normativo estará gestionado por el órgano competente en materia de transparencia de la Diputación Foral de Bizkaia y una vez aprobado se publicará en el Portal de Transparencia de la Diputación Foral de Bizkaia.

Este Plan Anual Normativo contendrá las iniciativas normativas forales y las de carácter reglamentario que vayan a proponerse para su aprobación durante el ejercicio anual siguiente. En aquellos casos en que se proponga la aprobación por el órgano competente de una propuesta normativa que no figure en el Plan Anual Normativo el departamento promotor de la iniciativa deberá justificar la urgencia o el carácter necesario de tal regulación en el correspondiente informe propuesta de resolución de incoación o, en su caso, propuesta de acuerdo de incoación del procedimiento de elaboración.

Antes del 30 de junio de cada ejercicio el Consejo de Gobierno deberá aprobar mediante acuerdo, a propuesta del Departamento competente en materia de transparencia de la Diputación Foral, un Informe anual en el que se recoja el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior y que será difundido a través del Portal de Transparencia de la Diputación Foral de Bizkaia.

El capítulo tercero del referido Decreto Foral 2/2017 tiene por objeto la **iniciación** del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas de carácter general. El impulso de tales iniciativas compete, por lo común, al departamento competente por razón de la materia. Si son varios los departamentos afectados por la iniciativa normativa, el impulso deberá partir de la Diputación Foral o del Diputado General. En estos casos se promoverá la formación de Comisiones de Trabajo con la participación de representantes de los diferentes departamentos afectados que faciliten el desarrollo del proceso y coadyuven en la definición de los objetivos y en la redacción del texto normativo.

En la fase inicial del procedimiento, se prevé un trámite de consulta pública previa, de forma que, con carácter previo a la elaboración del proyecto de texto normativo, el departamento competente llevará a cabo una consulta pública en la que se recabará la opinión de la ciudadanía y de las entidades potencialmente afectadas, así como de las organizaciones más representativas sobre los siguientes aspectos: el problema que se pretende resolver a través de la nueva regulación y su finalidad, la necesidad y oportunidad de la aprobación del texto normativo, el objeto de la norma y la existencia, si procediera, de soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias al problema planteado.

Esta consulta se llevará a cabo durante un periodo máximo de 15 días naturales desde la fecha de su inserción en la Web de la Diputación Foral de Bizkaia. (www.bizkaia.eus)

Finalizado el trámite de Consulta pública previa y analizadas las posibles alegaciones presentadas sobre el proyecto normativo, se redactará la memoria resultante del trámite de consulta previa, en el plazo de 15 días naturales contados desde la fecha de finalización de la consulta y será publicada en la web de la Diputación Foral de Bizkaia.

No obstante, en el artículo 9 del Decreto Foral 2/2017, de 17 de enero, se regulan los supuestos de exención del trámite de consulta pública previa.

Se prescindirá del trámite de consulta pública previa en los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas que tengan por objeto normas presupuestarias u organizativas, o sean adaptaciones de normativa jurídica superior, así como cuando concurren razones graves de interés público debidamente justificadas.

También se omitirá el trámite de consulta pública previa cuando la disposición se limite a regular la organización de servicios y otros aspectos procedimentales relativos a materias en las que a la Diputación competa exclusivamente la ejecución del ordenamiento jurídico superior.

Asimismo, se omitirá el trámite de consulta pública en la elaboración de aquellas disposiciones normativas que no tengan un impacto significativo en la actividad económica, no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios o regulen aspectos parciales de una materia.

En ningún caso estarán sujetos a consulta pública previa los procedimientos de elaboración de disposiciones generales en materia tributaria cuando, de conformidad con lo dispuesto en el Concierto Económico, su objeto sea exclusivamente la adaptación de la legislación del Territorio Histórico de Bizkaia a las normas sustantivas y formales vigentes en territorio de régimen común. Estas singulares disposiciones denominadas Decretos Forales Normativos serán objeto de análisis específico más adelante en este apartado.

Excepcionalmente, la tramitación de las disposiciones normativas estará exenta del trámite de consulta pública, cuando, por razones de necesidad o como consecuencia de la obligación de cumplimiento de plazos u obligaciones impuestas en leyes, normas jurídicas con rango de ley o en el Derecho de la Unión Europea, se acuerde por la Diputación Foral la tramitación urgente de un texto normativo.

El capítulo cuarto regula el **desarrollo** del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. En primer lugar, una

vez finalizada la redacción de la propuesta normativa, se procederá a dictar una resolución por el órgano competente para la incoación del procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general. En concreto, tal y como establece el artículo 17 del Decreto Foral 2/2017, en el caso de los anteproyectos de Norma Foral, la incoación del procedimiento debe de ser aprobada por el Consejo de Gobierno de la Diputación Foral y, para el resto de las disposiciones, mediante resolución del órgano competente.

Especialmente destaca la incorporación de una serie de trámites en materia de participación ciudadana en estos procedimientos, a través del trámite de audiencia e información pública, de manera que, una vez iniciado el procedimiento de elaboración del texto del proyecto normativo, el departamento competente procederá a la publicación del citado documento en la página Web de la Diputación Foral de Bizkaia para que la ciudadanía y las entidades afectadas puedan realizar cuantas aportaciones consideren pertinentes con el fin de mejorar la calidad reguladora y tener presente en todo caso los diferentes intereses en juego.

El plazo para el trámite de audiencia y de información pública será de 15 días naturales desde la inserción del texto de la norma en la página Web de la Diputación Foral de Bizkaia. Este plazo podrá ser reducido a ocho días naturales cuando razones debidamente justificadas así lo justifiquen y se disponga por resolución del departamento competente.

Podrá prescindirse del trámite de audiencia e información pública cuando el anteproyecto o proyecto normativo tenga por objeto normas presupuestarias u organizativas de la Diputación Foral de Bizkaia o sean adaptaciones de normativa jurídica superior, así como cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen y así se recoja en el Plan Normativo Anual.

Finalizado el trámite de audiencia e información pública el órgano competente del departamento

impulsor deberá elaborar una memoria y un informe jurídico.

En la memoria se dejará constancia de los resultados del trámite de audiencia y de información pública, así como de las aportaciones que se puedan incorporar como consecuencia de tales procesos participativos. Esta memoria será publicada en la web de la Diputación Foral de Bizkaia.

El informe jurídico debe exponer con claridad y concisión la oportunidad de la propuesta normativa, la adecuación de la propuesta normativa al orden de distribución de competencias, las mejoras de técnica normativa que, en su caso, se deban incorporar y el impacto económico presupuestario, identificación de cargas administrativas y, en su caso, recursos humanos necesarios, y potencial impacto de género.

Tanto la memoria como el informe jurídico serán evacuados en un plazo máximo de 30 días naturales desde el final del trámite de audiencia e información pública. Antes de la finalización de este lapso, podrá ampliarse dicho plazo en un máximo de hasta 15 días mediante resolución del órgano competente para la incoación del procedimiento de elaboración.

En nuestra modesta opinión, entendemos que debiera especificarse que el informe jurídico departamental debe ser posterior a la elaboración de la memoria, ya que la propuesta normativa puede haber sufrido modificaciones como consecuencia de las alegaciones contenidas en la misma.

Una vez emitidos los informes citados, el departamento impulsor de la disposición normativa recabará los Informes de Evaluación de Impacto de Género y de Control Económico de las unidades administrativas competentes para emitirlos conforme a la estructura orgánica de la Diputación Foral de Bizkaia. Dichos informes deberán ser emitidos en el plazo de 15 días naturales a partir de la fecha de su recepción en el departamento competente para su emisión.

En relación con la elaboración del Informe de Evaluación de Impacto de Género, es necesario tener en cuenta que con posterioridad a la aprobación del Decreto Foral 2/2017, de 17 de enero, se aprobó la Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la igualdad de Mujeres y Hombres, mencionada con anterioridad. En el apartado segundo del artículo 25 de dicha Norma Foral se establece que "antes de acometer la elaboración de una disposición o plan, preferentemente cuando estén perfilados los aspectos fundamentales de la futura disposición y aún no se haya redactado el texto por lo menos en su totalidad, el órgano administrativo que lo promueva ha de evaluar el impacto potencial de la propuesta en la situación de las mujeres y de los hombres."

Asimismo, la Disposición Adicional Sexta de la referida Norma Foral refleja que "en un plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la presente Norma Foral, los órganos competentes de la Diputación Foral de Bizkaia revisarán el desarrollo reglamentario en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en la Diputación Foral de Bizkaia para adecuarlo a lo establecido en la presente Norma Foral."

Pasado el citado plazo de un año, resulta urgente en la actualidad introducir ciertas modificaciones en el Decreto Foral 2/2017, de 17 de enero, al objeto de adaptarlo al mandato expuesto en la Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la igualdad de Mujeres y Hombres.

Las funciones de coordinación y supervisión de la calidad normativa de los procesos de elaboración de disposiciones normativas de carácter general que deban ser aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Diputación Foral o por el Diputado o la Diputada General serán competencia del departamento que tenga atribuida la función de asesoría jurídica general de la Diputación Foral de Bizkaia.

A tal efecto, con carácter previo a la aprobación del anteproyecto o proyecto de disposición normativa, el órgano o unidad administrativa competente en la materia emitirá informe de

legalidad. En él deberán recogerse los siguientes extremos: rango de la norma, calidad técnica del documento, adecuación al Plan Anual Normativo, competencia de la Diputación para aprobar tal disposición, seguimiento de los principios de buena regulación y su reflejo en la exposición de motivos y derogación expresa de otras normas, cuando fuera necesario.

El plazo para emitir el informe de legalidad será de 15 días naturales a partir de la fecha de la recepción de la correspondiente solicitud de informe.

La **aprobación** de los Proyectos de Norma Foral y de las disposiciones normativas de carácter reglamentario viene regulada en el capítulo quinto del Decreto Foral 2/2017, de 17 de enero.

Los anteproyectos de Norma Foral deberán ser aprobados en Consejo de Gobierno y posteriormente se remitirán a las Juntas Generales para su deliberación y posterior aprobación. Los anteproyectos de Norma Foral serán informados por la unidad administrativa que tenga atribuida la función de asesoría jurídica general de la Diputación Foral de Bizkaia y el plazo máximo para su aprobación será de 8 meses contados desde la fecha de la resolución de inicio del procedimiento.

En relación con los proyectos de Decreto Foral, una vez finalizada la tramitación de los mismos, estos se someterán a la aprobación definitiva del Consejo de Gobierno y a su posterior publicación en el "Boletín Oficial del Territorio Histórico de Bizkaia" en el plazo máximo de 6 meses contados desde la fecha de la resolución de inicio del procedimiento.

La aprobación del resto de disposiciones normativas reglamentarias se llevará a cabo por el órgano que fuera en cada caso competente de conformidad con la estructura orgánica de la Diputación Foral en el mismo plazo de tiempo previsto en el párrafo anterior.

Mención especial merece la tramitación de los Decretos Forales Normativos recogido en

la disposición adicional primera del Decreto Foral 2/2017. La tramitación de estos proyectos se ajustará a las previsiones recogidas en la presente disposición normativa para la elaboración de disposiciones normativas de carácter general. No obstante, aquellos Decretos Forales Normativos que fueran esencialmente reproducción de normativa europea, estatal o autonómica quedarán exentos de los trámites de consulta pública y audiencia e información pública, como ya se ha comentado.

En cualquier caso, lo dispuesto en el Decreto Foral 2/2017 no será de aplicación a los proyectos de Decretos Forales Normativos a que se refieren el apartado 9 del artículo 11 de la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia y el artículo 8 de la Norma Foral 2/2005, de 10 de marzo, General Tributaria del Territorio Histórico de Bizkaia, a excepción del informe de legalidad, que deberá emitirse en el plazo improrrogable de cinco días hábiles.

El apartado 9 del artículo 11 de la Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero, y el artículo 8 de la Norma Foral 2/2005, de 10 de marzo, hacen referencia a los Decretos Forales Normativos en materia tributaria. La Diputación podrá dictar disposiciones normativas con rango de Norma Foral en materia tributaria denominadas Decretos Forales Normativos en el supuesto de que su objeto sea exclusivamente la adaptación de la legislación del Territorio Histórico de Bizkaia, cuando, de conformidad con lo dispuesto en el Concierto Económico, deban regir en dicho Territorio Histórico las mismas normas sustantivas y formales que en territorio de régimen común. Asimismo, la Diputación Foral, a propuesta del Diputado Foral del Departamento de Hacienda y Finanzas, podrá dictar Decretos Forales Normativos, por razones de urgencia, y siempre que convenga establecer o adaptar normas tributarias. De la aprobación de los Decretos forales Normativos se dará cuenta a las Juntas Generales para su posterior ratificación.

La singularidad de este instrumento normativo justifica la simplificación de la tramitación de estos expuesta con anterioridad.

Al objeto de simplificar también la tramitación normativa de determinadas disposiciones, la disposición adicional segunda recoge un listado de exenciones específicas. Así y en todo caso quedarán exentas del procedimiento previsto en el Decreto Foral 2/2017, las disposiciones de carácter general cuyo objeto sea la corrección de errores, la actualización de precios, tarifas, así como la modificación de anexos que incorporen modelos formalizados de solicitudes, autoliquidaciones u otros análogos, siempre que dichas modificaciones no afecten a derechos de las personas destinatarias. Para la aprobación de estas disposiciones de carácter general bastará con la emisión de un informe propuesta departamental que justifique la exención y, en su caso, los informes de evaluación de impacto de género y de control económico.

Asimismo quedarán exentas de los trámites de consulta pública previa y audiencia e información pública las disposiciones de carácter general de la Diputación foral de Bizkaia relativas a los servicios y prestaciones de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y los contenidos en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales y Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, así como las prestaciones económicas no contributivas y otras prestaciones asistenciales de titularidad estatal o autonómica.

También estarán exentas de los trámites de consulta pública previa y audiencia e información pública las disposiciones de carácter general que aprueben las bases y convocatorias de procesos selectivos de acceso a la función pública, la cobertura de puestos de trabajo y en general todo lo relativo al personal, funcionario o laboral o de designación política, de la Diputación Foral de Bizkaia, así como los planes de ordenación de empleo público y recursos humanos, que se regirán por su normativa

específica; las disposiciones de carácter general que aprueben las bases y las convocatorias de programas de subvenciones, becas y otras ayudas económicas cuyo contenido sea idéntico o no modifique substancialmente el contenido de las bases y convocatorias que hubieran sido aprobadas con el mismo objeto en ejercicios anteriores a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y las disposiciones de carácter general relativas a cualquier materia, cuyo contenido sea idéntico o no modifique substancialmente el contenido de otras con el mismo objeto a las que sustituyan o cuya vigencia sujeta a plazo hubiera finalizado, siempre que éstas hubieran sido sometidas a los trámites de consulta pública previa y audiencia e información pública para su elaboración y aprobación.

B) Territorio Histórico de Gipuzkoa

El marco regulatorio de esta materia se contiene en la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

El artículo 70 de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa recoge el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Norma Foral y de los proyectos de disposiciones de carácter general.

En las letras a) y b) del apartado primero del referido artículo 70 se regula la **iniciación** del procedimiento, la cual se realizará, por Orden del Diputado o Diputada Foral titular del Departamento competente por razón de la materia sobre la que versen. Cuando se trate de materias en las que dispongan de atribución competencial directa dos o más Diputadas y Diputados Forales la orden será del Diputado o Diputada General a iniciativa de aquéllas y aquéllos.

La orden de iniciación expresará sucintamente el objeto y la finalidad de la norma y llevará

como anexo un informe que determinará su incidencia en el ordenamiento jurídico vigente, su viabilidad económica e incidencia en los presupuestos del Territorio Histórico y los trámites e informes que sean preceptivos según la normativa sectorial y de género, y aquéllos que se estimen procedentes en razón de la materia y el contenido de la regulación propuesta.

Su artículo 70 continúa con la regulación del **desarrollo** del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Norma Foral y de los proyectos de disposiciones de carácter general.

Así, en la letra c) del apartado primero se establece que la redacción de la disposición de carácter general se realizará atendiendo al contenido de la orden de iniciación y al resultado de los estudios e informes que habrán de efectuarse sobre la factibilidad de las normas, su coste y, en su caso, de las medidas correctoras derivadas de la evaluación previa en función de Género y dirigidas a neutralizar su posible impacto negativo.

En todo caso, deberá emitirse por el Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su conformidad con el ordenamiento jurídico.

La letra d) establece que cuando el texto cuente con la conformidad del órgano que ha dictado la orden de iniciación se evacuarán los trámites de audiencia, consulta y, en su caso, información pública que procedan.

Para la regulación de tales trámites se aplicará supletoriamente la Ley del Parlamento Vasco 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La consulta pública y la audiencia e información pública están reguladas en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En relación con la consulta pública previa, esta se sustanciará con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma y se llevará a cabo durante un periodo máximo de 15 días hábiles.

A su vez, el apartado segundo del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que, sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

La audiencia y, en su caso, la información pública, se efectuará durante un plazo razonable y no inferior a veinte días hábiles de conformidad con lo establecido en el apartado cuarto del artículo 8 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. No obstante, se podrá reducir hasta el mínimo de diez días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen.

Una vez incorporados al expediente los resultados de los trámites anteriores y los informes y dictámenes preceptivos se dará, en su caso, nueva redacción al proyecto y a la memoria, que incluirá una breve reseña del procedimiento seguido, del cumplimiento de los requisitos legales y de las repercusiones económicas y se someterá, cuando proceda, al dictamen del órgano consultivo del Territorio Histórico.

En materia de igualdad hay que remitirse al artículo 27 de la Norma Foral 2/2015, de 9 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres. A tenor de lo que establece el artículo 19 de la Ley

4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de Mujeres y Hombres, los anteproyectos de Norma Foral y los proyectos de disposiciones de carácter general de la Diputación Foral de Gipuzkoa, en su proceso de elaboración y tramitación, se acompañarán del correspondiente informe de evaluación previa de impacto de género.

Con carácter previo es necesaria la realización de una evaluación del impacto en función del género por parte del departamento que promueva el anteproyecto de norma foral o el proyecto de disposición de carácter general. Para su realización los departamentos deberán contar con el asesoramiento de su correspondiente unidad departamental para la igualdad de mujeres y hombres.

Posteriormente, y una vez redactado el anteproyecto de norma foral o el proyecto de disposición de carácter general, y elaborado el informe de evaluación previa del impacto en función del género, el departamento promotor solicitará al Órgano para la Igualdad de Mujeres y Hombres el informe preceptivo que tiene por objeto, por un lado, verificar si el departamento promotor del anteproyecto de norma foral o del proyecto de disposición de carácter general ha aplicado correctamente lo dispuesto en el presente artículo, y por otro, realizar las propuestas de mejora que considere necesarias.

Ultimado el procedimiento establecido, el texto se someterá a la **aprobación** del órgano competente, debiendo figurar como anexo, cuando proceda, la relación de disposiciones derogadas o modificadas, tal y como establece la letra f del apartado primero del artículo 70 de la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

Cuando el texto del proyecto afecte a más de un Departamento y no cuente con la conformidad de alguno de los directamente interesados, corresponderá al Diputado o Diputada General decidir la inclusión del asunto en los debates de las reuniones del Consejo de Gobierno Foral.

C) Territorio Histórico de Araba

El Decreto Foral 29/2017, del Consejo de Gobierno Foral de 23 de mayo, que aprueba el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, las guías para la elaboración de los informes de impacto normativo y de impacto de género y las directrices de técnica normativa, constituye el instrumento normativo básico en esta materia.

En Araba el procedimiento de elaboración de anteproyectos de norma foral se ha ido configurando a través de una serie de normas, en cuyo inicio se encuentran las Normas Forales 52/1992, de 18 de diciembre, de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Diputación Foral, la 53/1992, de 18 de diciembre, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico de Araba, la Norma Foral General Tributaria y el Reglamento de Juntas Generales de Araba.

Posteriormente, la Diputación Foral de Araba, a través del Decreto Foral 48/2003, del Consejo de Gobierno Foral de 31 de julio, estableció un procedimiento interno a seguir para la elaboración de sus disposiciones de carácter general, así como una serie de directrices de técnica normativa para determinar la estructura y forma de dichas disposiciones y otras recomendaciones complementarias sobre aspectos ortográficos.

Por último, en sede foral, se aprobó la Norma Foral 1/2017, de 8 de febrero, de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno, que además de contemplar una evaluación previa de impacto de los anteproyectos de norma foral, contiene el mandato de elaborar, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, unas directrices de técnica normativa con pautas y criterios para mejorar la claridad y calidad de las normas.

Todo ello ha hecho necesario la aprobación del referido Decreto Foral 29/2017, del Consejo de Gobierno Foral de 23 de mayo, que aprueba el procedimiento de elaboración

de disposiciones de carácter general, las guías para la elaboración de los informes de impacto normativo y de impacto de género y las directrices de técnica normativa, al objeto de agilizar la tramitación de las iniciativas normativas que se promuevan en el seno de la Diputación Foral de Araba, respetando las garantías necesarias para asegurar los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

El Decreto Foral 29/2017 contiene cuatro anexos, una disposición transitoria, una derogatoria y una final que determina su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Araba.

El anexo I, al objeto de dar cumplimiento a los principios inspiradores de todo ordenamiento jurídico, desarrolla un adecuado procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general que, además de ofrecer garantías que permitan la aprobación de normas de elevada calidad técnica, obliga a la aprobación de un Plan Anual Normativo y a su evaluación, a la observancia de los principios de buena regulación establecidos en la normativa básica, mejorando asimismo la participación de la ciudadanía en la elaboración normativa.

A continuación, con el propósito de precisar el contenido de los estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las disposiciones proyectadas, así como de la memoria económica y del informe sobre el impacto por razón de género que deben acompañar a los anteproyectos de normas forales y a los proyectos de las disposiciones de carácter general de la Diputación Foral de Araba, los anexos II y III contienen guías metodológicas para la elaboración del informe de impacto normativo y del informe de impacto en función del género, respectivamente.

Por último, con la finalidad de garantizar la calidad normativa, el anexo IV recoge una serie de directrices de técnica normativa en dos facetas, la estructura interna y el lenguaje en

que se expresan, que se complementan para dar a cada precepto la formulación más idónea.

La sección primera del capítulo tercero del Anexo I regula la **iniciación** del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. El artículo 7 establece que el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general se iniciará por el titular del departamento competente por razón de la materia sobre la que versen. Cuando así se establezca en otras disposiciones normativas, o cuando se trate de materias en las que disponen de atribución competencial directa dos o más departamentos, el impulso deberá partir del Consejo de Gobierno Foral o del diputado o diputada general.

La resolución de iniciación expresará sucintamente el objeto de la disposición, la finalidad y razones de interés general que justifican su aprobación, y contendrá una estimación sobre sus repercusiones en el ordenamiento jurídico, con indicación de las normas vigentes sobre el mismo objeto que resulten modificadas de forma explícita o implícita. Asimismo, señalará los trámites e informes que se estiman procedentes en razón de la materia y el contenido de la regulación propuesta.

El artículo 9 regula el trámite de consulta pública previa, a través del cual, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto o proyecto de disposición normativa, el departamento competente realizará una consulta pública en la que se recabará la opinión de la ciudadanía y de las organizaciones más representativas sobre los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la disposición y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Al igual que en la Diputación Foral de Bizkaia, la consulta pública se llevará a cabo durante un período máximo de quince días naturales desde la fecha de su inserción en la web de la Diputación Foral de Araba. Por el contrario, en el Decreto Foral 29/2017, del Consejo de Gobierno

Foral de 23 de mayo, no se establece obligación alguna de elaborar una memoria resultante del trámite de consulta pública previa.

El artículo 10 regula los supuestos de exención del trámite de consulta pública previa, que son idénticos a los regulados en el Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 2/2017, de 17 de enero.

La sección segunda del capítulo tercero del Anexo I regula la fase de **Instrucción** del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Mientras en Bizkaia esta fase del procedimiento de elaboración se denomina "Desarrollo", en Araba se habla de "Instrucción" del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

La redacción de los anteproyectos o proyectos se realizará atendiendo al contenido de la orden de iniciación, teniendo en cuenta las opciones de regulación que mejor se acomoden a los objetivos perseguidos y al resultado de las consultas que se realicen. Una vez redactadas las propuestas de textos normativos, deberán contar con la aprobación previa del órgano que haya dictado la resolución de iniciación, antes de evacuar los trámites de negociación, audiencia y consulta que procedan.

El artículo 13 del Decreto Foral 29/2017, de 23 de mayo, regula el trámite de audiencia e información pública, con la finalidad de que la ciudadanía y entidades afectadas por el objeto de la norma puedan realizar cuantas aportaciones consideren pertinentes.

Al igual que en Bizkaia, la audiencia y, en su caso, la información pública, se efectuará durante un plazo de quince días naturales. No obstante, se podrá reducir hasta el mínimo de ocho días naturales cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen.

El apartado cuarto del referido artículo 13 regula los supuestos de exención del trámite de audiencia e información pública. Estos coinciden básicamente con los supuestos recogidos en el

Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 2/2017, de 17 de enero. Así, se prescindirá del trámite de audiencia e información pública cuando el anteproyecto o proyecto normativo tenga por objeto normas presupuestarias, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, cuando para su eficacia y validez deban someterse a convalidación por las Juntas Generales de Araba o aquellos cuyo contenido fundamental se incorpore al ordenamiento foral por imperativo legal.

Asimismo, se prescindirá del trámite de audiencia y de información pública respecto de las disposiciones de carácter general de carácter organizativo, los procedimientos administrativos derivados de su potestad de auto-organización, así como la organización de los servicios de titularidad foral y aspectos procedimentales relativos al acceso y prestación de los mismos.

El artículo 14 en su apartado primero establece que, una vez finalizado el trámite de audiencia e información pública, el órgano competente del departamento impulsor deberá elaborar una memoria, un informe de impacto normativo y un informe de evaluación previa de impacto en función del género. No se establece plazo alguno para la emisión de dichos informes.

El informe de impacto normativo es el documento en el que se recoge y unifica la información que acompaña a un anteproyecto de norma foral o proyecto de disposición de carácter general, justificando su oportunidad y necesidad y realizando una estimación del impacto en diferentes ámbitos de la realidad que tendrá su aprobación.

El Anexo II del Decreto Foral 29/2017 contiene una guía para la elaboración del informe de impacto normativo. Se trata de una guía muy detallada y que consta de tres apartados fundamentales: oportunidad y conveniencia de la propuesta normativa, contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación y otros impactos.

El informe de evaluación previa del impacto en función del género de la disposición normativa,

que deberá acompañar a los anteproyectos de norma foral, a los proyectos de decretos forales normativos y a los decretos forales del Consejo de Gobierno Foral salvo los de estructura orgánica y funcional, deberá ser remitido al Servicio de Igualdad de la Diputación Foral de Araba, órgano de verificación, con la finalidad de que éste realice las observaciones pertinentes y las remita para su modificación, si fuera necesario, con objeto de garantizar un impacto de género positivo tras la aprobación de la disposición normativa.

Dicho informe de impacto en función del género se cumplimentará en los términos previstos en el Anexo III del Decreto Foral. Dicho anexo contiene una guía para la elaboración del informe de impacto de género y consta de cuatro apartados: fundamentación y objeto del informe, identificación de la pertinencia de género de la disposición, valoración del impacto de género de la disposición y contenidos que la disposición incorpora o debe incorporar para garantizar un impacto positivo.

Una vez emitidos los documentos citados anteriormente, y, en su caso, el informe de la Comisión Consultiva, el departamento impulsor del texto normativo recabará el informe de control económico-normativo de la unidad administrativa competente para emitirlo conforme a la estructura de la Diputación Foral de Araba.

Además, en la elaboración de anteproyectos de Norma Foral, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 68 y 69 de la Norma Foral 52/1992, de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Diputación Foral de Araba, deberá emitirse un informe de incidencia presupuestaria de la unidad administrativa competente para ello.

En el artículo 15 del Decreto Foral 29/2017 se establece que en los casos en los que, según lo dispuesto en el Decreto Foral del Consejo de Diputados 40/1999, de 30 de marzo por el que se crea la Comisión Consultiva de la Administración Foral de Araba, proceda el dictamen de dicha

Comisión, antes de la presentación del proyecto de disposición de carácter general al órgano competente para su aprobación, se debe solicitar la emisión de dicho dictamen, acompañando a la solicitud el texto del anteproyecto de disposición de carácter general, la memoria e informes emitidos y las consultas realizadas.

Las funciones de coordinación y supervisión de la calidad normativa de los procesos de elaboración de disposiciones de carácter general que deban ser aprobados por el Consejo de Gobierno Foral, por el diputado o diputada general o por las diputadas y diputados forales serán competencia del Servicio de la Secretaría General de la Diputación Foral de Araba. A tal efecto, con carácter previo a la aprobación del anteproyecto o proyecto de disposición de carácter general, el órgano competente del Servicio previamente mencionado controlará la legalidad del mismo.

Al igual que en Bizkaia, el Consejo de Gobierno Foral podrá acordar, a propuesta del departamento promotor, la tramitación urgente de procedimientos de elaboración y aprobación de anteproyectos de norma foral, de decretos normativos de urgencia fiscal, o de proyectos de decretos forales cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: Cuando sea necesario que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición del Derecho de la Unión Europea o el establecido en normas básicas estatales o leyes del Parlamento Vasco; Cuando en el ámbito tributario, se trate de la adaptación de leyes estatales y su incorporación al ordenamiento jurídico foral, siempre que ello no implique cambios sustanciales en el contenido de tales regulaciones y cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la disposición.

En la tramitación por vía de urgencia no será preciso realizar el trámite de consulta pública previa.

En la sección III del capítulo III se regula la **aprobación** del procedimiento. El artículo 18

hace referencia a la aprobación de los proyectos de norma foral y de decretos normativos de urgencia fiscal. Así una vez finalizada la tramitación de los anteproyectos de norma foral y de decretos normativos de urgencia fiscal, el Consejo de Gobierno Foral conocerá el texto definitivo con la documentación que le acompañe y procederá a su aprobación, así como su remisión a las Juntas Generales de Araba para su deliberación y posterior aprobación, convalidación o derogación, según sea el caso.

El artículo 19 regula la aprobación de las disposiciones de carácter general. Una vez finalizada la tramitación de los proyectos de decretos forales del Consejo de Gobierno Foral, se someterán a la aprobación definitiva por dicho órgano y a su posterior publicación en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Araba. La aprobación del resto de disposiciones normativas de carácter general se llevará a cabo por las diputadas y diputados forales competentes, debiendo asimismo ser objeto de publicación en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Araba.

El capítulo IV hace referencia a la evaluación del Plan Anual Normativo. Como sucede en Bizkaia, antes del 30 de junio de cada ejercicio el Consejo de Gobierno Foral aprobará mediante acuerdo, a propuesta del departamento competente en materia de transparencia, un informe anual en el que se recoja el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior. El informe será difundido a través del Portal de Transparencia de la Diputación Foral de Araba.

El decreto finaliza con dos disposiciones adicionales. La disposición adicional primera establece que lo dispuesto en este Decreto Foral no será de aplicación a los proyectos de decretos normativos de urgencia fiscal, a que se refiere el capítulo cuarto del título segundo de la Norma Foral 52/1992 de 18 de diciembre, de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Diputación Foral de Araba, a excepción del informe de impacto normativo y del control de legalidad.

La disposición adicional segunda contiene una serie de exenciones específicas que coinciden

en su totalidad con las reguladas en la disposición adicional segunda del Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 2/2017, de 17 de enero, por el que se regula el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en la Diputación Foral de Bizkaia.

VII. CONCLUSIONES

La mejora en el desarrollo normativo debe entenderse como una política pública en sí misma, de carácter transversal e indispensable, que debe funcionar como premisa de desarrollo de cualquier intervención pública para garantizar la consecución de sus objetivos.

Por una parte, se debe asegurar la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición para conseguir que las normas sean adecuadas a su finalidad.

Por otra parte, la simplificación y agilización de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones debe preservar la calidad de las normas y las plenas garantías jurídicas. Por eso no es sencillo agilizar las fases del procedimiento respetando, al mismo tiempo, los principios de una buena gobernanza y el marco normativo básico que nos obliga en muchos de los trámites.

En relación con este ámbito de normativa básica, la sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, que hemos analizado, delimita la competencia estatal para legislar sobre los principios de calidad regulatoria.

Esta sentencia se pronuncia, entre otras cuestiones, sobre si el Estado puede imponer reglas, a partir de la competencia para fijar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas que le atribuye el artículo 149.1.18 CE, sobre todos los aspectos que afectan a la forma en que las Comunidades Autónomas han de elaborar sus anteproyectos legislativos. Y la respuesta, como se ha visto, es que el Estado no puede imponer todas y cada una de esas reglas y que la regulación impugnada invade competencias por descender a cuestiones de detalle que desbordan el ámbito de lo básico,

y lesionan la potestad de autoorganización de dichas Comunidades.

En la parte de la sentencia que se refiere a la planificación normativa o reglamentaria impuesta a las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional censura con claridad una invasión competencial que no puede entenderse amparada en el título constitucional de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Pero una vez defendido un marco competencial no siempre respetado por el Estado, cabe plantearse si la inaplicación de los preceptos impugnados puede mejorar nuestro procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

En primer lugar, el artículo 129 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas recoge los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración; esto es, necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. A este respecto, es incuestionable que la elaboración de cualquier disposición debe ser acorde a dichos principios y resulta paradójico, en nuestra opinión, que el Tribunal Constitucional dictamine que, precisamente, una declaración de principios sea contraria al orden constitucional de competencias por superar el ámbito de lo básico.

En segundo lugar, pasamos a analizar la planificación normativa regulada en el artículo 132 de dicha ley. Esta planificación *ex ante*, además de garantizar una mayor seguridad jurídica, sistematiza la previsión de producción normativa del año siguiente y eso no sólo es una garantía de transparencia que favorece la participación de la ciudadanía, sino que se ha convertido en un instrumento muy útil para la planificación de los servicios que participamos en el desarrollo normativo.

En tercer lugar, el artículo 130 de la citada ley establece la obligatoriedad de una evaluación, *ex post*, en la que las Administraciones revisarán

periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos. A este respecto y en nuestra opinión, lo razonable sería que más que una evaluación periódica de la normativa en vigor hubiese una evaluación continua y cuando una disposición no cumpla con los objetivos que justificaron su aprobación, se modifique o se derogue.

Finalmente, la Ley 39/2015 en su artículo 133 regula la participación de la ciudadanía y de las organizaciones o asociaciones que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma.

Como hemos visto, la participación ciudadana en el proceso de elaboración normativa establece tres cauces distintos que tienen como objetivo recabar la opinión de la ciudadanía en tres momentos diferenciados de su tramitación que son los siguientes: la consulta pública previa, la información pública y la audiencia.

La sentencia analizada declara este artículo contrario al orden constitucional salvo en el inciso de que, *"con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública"*, y el apartado que dispone que *"podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas"*.

Y si bien es cierto que el citado artículo desciende al detalle cuando concreta sobre qué aspectos se recabará la opinión de las personas y de las organizaciones más representativas afectadas por la futura norma, sí consideramos fundamental que se asegure esa participación a lo largo de todo el proceso de elaboración; porque la participación, además de un principio de buena gobernanza, es el establecimiento de un diálogo con la ciudadanía para posibilitar el debate, la reflexión y su contribución en la toma de decisiones.

BIBLIOGRAFÍA

CANO MONTEJANO, José Carlos (2013): Informe Hiperregulación en la Unión Europea, Foro Europa Ciudadana.

OECD Public Governance Reviews. "Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement".

Jiménez Asensio, R. "El procedimiento de elaboración de disposiciones normativas en la Ley 39/2015 tras la Sentencia del Tribunal Constitucional". Blog *"La mirada institucional"*.

LEGISLACIÓN**Estado:**

- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.
- Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

- Pleno. Sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 3628-2016. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales las administraciones públicas.

Comunidad Autónoma del País Vasco:

- Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
- Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.
- Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.
- Proyecto de Ley del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, aprobado en Consejo de Gobierno del 22 de enero de 2019.

Territorio Histórico de Bizkaia:

- Norma Foral 3/1987, de 13 de febrero sobre Elección, Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales del Territorio Histórico de Bizkaia.
- Norma Foral 2/2005, de 10 de marzo, General Tributaria del Territorio de Bizkaia.
- Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 2/2017, de 17 de enero, por el que se regula el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en la Diputación Foral de Bizkaia.

- Acuerdo de la Diputación Foral de Bizkaia, de 4 de julio de 2017, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa de la Diputación Foral de Bizkaia.
- Norma Foral 4/2018, de 20 de junio, para la igualdad de Mujeres y Hombres.

Territorio Histórico de Gipuzkoa:

- Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa.
- Norma Foral 2/2015, de 9 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres.

Territorio Histórico de Araba.

- Norma Foral 52/1992, de 18 de diciembre, de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Diputación Foral de Álava.
- Norma Foral 53/1992, de 18 de diciembre, de Régimen Económico y Presupuestario del Territorio Histórico de Álava.
- Decreto Foral 40/1999, del Consejo de Diputados de 30 de marzo, por el que se crea la Comisión Consultiva de la Administración Foral de Álava.
- Decreto Foral 48/2003, del Consejo de Gobierno Foral de 31 de julio, que aprueba el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general y las directrices de técnica normativa para la elaboración y control de dichas disposiciones y de los Proyectos de Norma Foral.
- Norma Foral 6/2005, de 28 de febrero, General Tributaria de Álava.
- Reglamento de funcionamiento de las Juntas Generales de Álava aprobado mediante Norma Foral 17/2013, de 22 de abril.

- Norma Foral 1/2017, de 8 de febrero, de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del sector público de Álava.
- Decreto Foral 29/2017, del Consejo de Gobierno Foral de 23 de mayo, que aprueba el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, las guías para la elaboración de los informes de impacto normativo y de impacto de género y las directrices de técnica normativa.

SOFT LAW

COM (2003) 623 final, 24.10.2003, Primer informe sobre la aplicación del marco de acción "Actualizar y simplificar el acervo comunitario".

COM (2010) 543 final, 8.10.2010, "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Normativa inteligente en la Unión Europea."

COM (2017), 14.11.17, "Task force on subsidiarity, proportionality and doing less more efficiently".

