

# LA FUNCIÓN CONSULTIVA AUTONÓMICA EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS EN CALIDAD NORMATIVA Y EL TÍTULO VI DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

**Clàudia Gimeno Fernández**  
*Investigadora predoctoral*  
*Universitat de València*

## Sumario:

- I. INTRODUCCIÓN: LAS POLÍTICAS DE CALIDAD NORMATIVA.
- II. LA INTRODUCCIÓN EN ESPAÑA DE LAS POLÍTICAS EN CALIDAD NORMATIVA Y EL TÍTULO VI DE LA LPAC.
  - a) El Título VI de la LPAC.
  - b) La Sentencia 55/2018, del Tribunal Constitucional.
  - c) Las políticas de calidad normativa en el ámbito autonómico.
- III. PROPUESTAS PARA UN MODELO AUTONÓMICO DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA.
  - a) Propuestas.
  - b) La función consultiva en el contexto de la mejora regulatoria.
- IV. CONCLUSIONES.
- V. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN: LAS POLÍTICAS DE CALIDAD NORMATIVA.

Las políticas de calidad normativa tienen como objetivo la mejora de las normas jurídicas a través de la correlativa mejora de los procesos de regulación normativa, desde el mismo momento en que se toma la decisión de iniciar la tramitación de una norma hasta su aplicación, ejecución y posterior revisión<sup>1</sup>. Procedentes de países anglosajones, donde aparecieron especialmente ligadas a procesos desregulatorios y evaluaciones retrospectivas de las normas basadas en modelos de análisis eco-

---

<sup>1</sup> CANALS AMETLLER, Dolors, L'avaluació de la qualitat normativa: primers passos, primers instruments. *Col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament (G. d. Catalunya, Ed.)*, 2008, págs. 126-147.

nómico del derecho, estas políticas fueron introducidas en algunos países europeos en la última década del siglo XX gracias al impulso de organizaciones supranacionales como la UE y la OCDE.

El desarrollo de estas políticas se articula básicamente a través de *a*), principios que informan la elaboración y evaluación de las normas (como el de necesidad, proporcionalidad o transparencia), y *b*), una serie de instrumentos que, situados en las distintas fases del procedimiento normativo, contribuyen a mejorar su calidad. Entre los instrumentos que se desarrollan en la fase anterior a la aprobación de la norma, o prelegislativa, destaca la realización de análisis sobre el potencial impacto de las normas a aprobar<sup>2</sup>. Por su parte, en relación con los instrumentos que entran en juego una vez la norma ya ha sido aprobada encontramos la revisión y evaluación normativa, realizada por medio de cláusulas generales de evaluación del corpus jurídico o cláusulas específicas establecidas por la misma norma que prevén expresamente dicha evaluación una vez la norma se encuentra en vigor (y que, idealmente, aparecen ligadas a los procedimientos de evaluación realizados antes de la aprobación de la norma). Además, imbricadas en estos instrumentos, encontramos la realización de consultas y otros procedimientos cuya finalidad es el aumento de la participación de la ciudadanía en el procedimiento normativo (tanto en la elaboración de la norma como en su evaluación tanto *ex ante* como *ex post*)<sup>3</sup>. De este modo, las políticas de calidad normativa superan (aunque recogen) el tradicional análisis técnico-formal de la norma –centrado en el análisis de la claridad, estructura y sistematicidad de los textos y en el cuidado de los aspectos lingüísticos– y ponen el foco de atención sobre aspectos más sustantivos de la norma, como la necesidad de su existencia y la adecuación y proporcionalidad de las medidas que prevé (y de los distintos impactos que esta puede tener sobre elementos como el medio ambiente, la igualdad de género, la economía o el presupuesto, por nombrar algunos) en relación con los objetivos pretendidos.

---

<sup>2</sup> La evaluación *ex ante* de las normas (cuyo origen se encuentra en las evaluaciones de impacto normativo –*Regulatory Impact Assessment*– desarrolladas en los Estados Unidos) suele materializarse en un informe que, elaborado paralelamente al proyecto normativo, se centra en el análisis de los efectos que cada opción normativa tendrá tanto en el ordenamiento jurídico en el que la norma se integra, como en la economía, el medio ambiente o respecto determinados grupos sociales que se verán afectados por la normativa, entre otras muchas cuestiones. Estas evaluaciones contribuyen a la mejora de la elaboración de las normas mediante el aporte de información referente a la realidad a regular al responsable de su elaboración, tal y como indica EMBID TELLO, Antonio Eduardo, Calidad normativa y evaluación ex-post de las normas jurídicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, 2019, nº 50. Entre las técnicas de evaluación *ex ante* más utilizadas encontramos las listas de comprobación (*checklists*), utilizadas especialmente por organismos internacionales como la OCDE, la legislación experimental, que permite probar de forma limitada una determinada normativa y los métodos de análisis cuantitativos (como los análisis de coste-beneficio) o los cualitativos, tal y como indica PONCE SOLÉ, Juli, ¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial. *Revista de Administración Pública*, 2009, nº 180, págs. 201-243.

<sup>3</sup> Sobre esta cuestión, véase CANALS AMETLLER, Dolors, Transparencia y nuevos cauces de participación de la sociedad civil en el proceso normativo. *Información Comercial Española*, 2019, nº 907, págs. 93-104.

Los países con sistemas más avanzados en el desarrollo de políticas en este ámbito (el Reino Unido, Alemania o Estados Unidos, pero también organizaciones internacionales como la Unión Europea) parecen marcar, además, otra pauta: la creación de órganos específicos en sede gubernamental encargados de apoyar, dar soporte y controlar la correcta elaboración de estos análisis por parte de los promotores de la iniciativa normativa<sup>4</sup>. El desarrollo institucional español, sin embargo, ha desdeñado esta labor de soporte y la considerado tradicionalmente secundaria y menos relevante, y las estructuras de control clásicas implicadas en estos procesos (el Consejo de Estado y los consejos jurídicos consultivos autonómicos) se han caracterizado por ser exclusivamente de revisión y control externo al proceso normativo. Sin embargo, una vez iniciado el proceso de adopción de políticas en calidad normativa –especialmente, como veremos, a raíz de la modificación del régimen jurídico de las Administraciones públicas operada por la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC, en adelante), aunque realmente a través de un largo camino que comienza al menos una década atrás– surgen dudas respecto del papel de estos órganos, así como de la conveniencia de adaptar o reformar los distintos modelos institucionales de nuestro Estado autonómico para incorporar estos nuevos instrumentos de evaluación de las normas.

El objetivo de este artículo, centrado en el ámbito autonómico más que en el estatal, será analizar las obligaciones que en materia de calidad normativa impone la LPAC así como el desarrollo normativo en la materia que de un modo paralelo han desplegado las Comunidades autónomas, identificar una serie de medidas que todo sistema mínimamente ambicioso debería incorporar y, finalmente, apuntar los distintos modelos que en el marco institucional y normativo actual podrían desarrollarse en el ámbito autonómico, incidiendo especialmente en el encaje que los consejos jurídicos consultivos autonómicos podrían tener en el contexto de estas políticas.

## II. LA INTRODUCCIÓN EN ESPAÑA DE LAS POLÍTICAS EN CALIDAD NORMATIVA Y EL TÍTULO VI DE LA LPAC.

Los primeros pasos para superar las visiones tanto estrictamente formales<sup>5</sup> como las basadas en la mera simplificación administrativa<sup>6</sup> de las políticas de

---

4 Una comparativa de los distintos modelos desarrollados en nuestro entorno comparado con especial incidencia en estos órganos desarrollados puede encontrarse en BOIX PALOP, Andrés y GIMENO FERNÁNDEZ, Clàudia, *La mejora de la calidad normativa*. València: PUV, 2020.

5 Pese a tener sus orígenes en los procesos para la codificación de los ordenamientos jurídicos que se dan en el siglo XIX, un tratamiento más sistemático y comprensivo de esta cuestión se introduce mediante las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, derogadas posteriormente por las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (actualmente en vigor).

6 Basadas en los planes de simplificación administrativa que se sucedieron a partir del año 1999 (entre los que puede destacarse el iniciado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007, sobre el impulso del programa de mejora de la reglamentación y reducción de cargas administrativas, pu-

mejora del proceso de producción normativa en España vienen de la mano del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, que introduce la obligación de elaborar una memoria del análisis del impacto de las normas estatales durante su elaboración<sup>7</sup> y de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, que introdujo los principios para la mejora de la calidad de la regulación en su Título I, Capítulo I, así como distintos instrumentos (cuya realización no era obligatoria), basados en análisis *ex ante* y *ex post* de las normas. Sin embargo, puede decirse que no ha sido hasta la aprobación de la LPAC que no se introducen por primera vez en España unas bases para el impulso de la calidad normativa con vocación de aplicación a todas las Administraciones públicas.

### a) El Título VI de la LPAC.

La LPAC incorpora en su Título VI –sobre la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas– las bases para el impulso de la calidad normativa en todas las Administraciones territoriales, basadas en los principios de buena regulación, los procedimientos de evaluación normativa y en la garantía de la audiencia y participación de la ciudadanía en la elaboración de las normas.

Los artículos que componen el Título VI de la norma se organizan en torno a los siguientes elementos<sup>8</sup>:

- Los principios de buena regulación que en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria deberán tener en cuenta las

---

blicado mediante Resolución de 23 de mayo de 2007) y, posteriormente, el que se da como consecuencia de la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (mediante las leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, entre otras).

<sup>7</sup> En este momento se aprueba también el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 por el que se aprueba la guía metodológica de elaboración del análisis de impacto normativo, que define el contenido de las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como de la memoria económica y del informe sobre el impacto por razón de género que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento estatales. Sin embargo, VIDA FERNÁNDEZ, José, La evaluación de impacto normativo como instrumento para la mejora de la regulación, 2017, pp. 467-511, en Parejo Alfonso, Luciano y Vida Fernández, José, *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI*. Valencia: Tirant Lo Blanch (pág. 496), ha criticado que la evaluación del impacto económico en las memorias «se ha seguido limitando a la dimensión presupuestaria, sin que se hayan incorporado verdaderos análisis de los costes o beneficios de las normas propuestas», lo que se debe, en gran medida «a la ausencia de recursos y de conocimiento de la Administración para desarrollar este tipo de análisis que son complejos y costosos, sin que se hayan planteado objeciones a este incumplimiento».

<sup>8</sup> Además de estos artículos encontramos también en el Título VI dos artículos dedicados a la competencia para ejercer la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria (arts. 127 y 128) y uno (el art. 131) que establece que la publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

Administraciones públicas (art. 129 LPAC)<sup>9</sup>: la necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia y estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de la norma. La adecuación de una norma (tanto con rango de ley como reglamentaria) a estos principios deberá quedar suficientemente justificada en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate<sup>10</sup>.

- El impulso de la participación ciudadana en el proceso normativo, que se encauza, tanto con carácter previo a la elaboración de la norma mediante consulta pública a través del portal web de la administración (art. 133.1 LPAC) como por medio de los tradicionales cauces de audiencia e información pública (art. 133.2 LPAC)<sup>11</sup>.

- El desarrollo de instrumentos de evaluación *ex ante* y *ex post* de las normas:

*Ex ante*, mediante la difusión por las Administraciones públicas de un Plan Anual Normativo en el que se contengan las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente y que, una vez aprobado, deberá ser publicado en el Portal de Transparencia de la Administración Pública correspondiente (art. 132 LPAC).

*Ex post*, mediante la elaboración de un informe de la norma, que deberá hacerse público, basado en la revisión del cumplimiento de los principios de buena regulación, la comprobación de la consecución (o no) de los objetivos previstos por las normas y el análisis de si sus costes están justificados (art. 130 LPAC).

---

<sup>9</sup> La regulación de estos principios no es nueva en nuestro ordenamiento jurídico si tenemos en cuenta que ya se encontraban regulados en diferentes disposiciones normativas como la Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la Ley 2/2011, de Economía Sostenible o la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado. Estos principios actúan como límites sustanciales al poder público a la hora de ejercer esta iniciativa normativa.

<sup>10</sup> Por tanto, parece que con independencia de la mayor o menor dificultad que represente la prueba ante los tribunales de que una norma ha infringido alguno de esos principios de buena regulación, si esta situación se da nos encontraremos ante un reglamento nulo por ser contrario a la LCAP. En apoyo de esta afirmación encontramos la creciente aplicación de la regla de la nulidad de pleno derecho en los casos de impugnación de normas reglamentarias por cuestiones formales y defectos procedimentales, que demuestra que la tradicional deferencia de los tribunales hacia los productos normativos de la Administración está empezando a ser sustituida por una actitud mucho más decidida y osada. Sobre esta cuestión, véase SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades administrativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2016, nº 175.

<sup>11</sup> Sobre el encaje de la consulta pública previa en el procedimiento de aprobación de normas y sus características, así como los primeros pronunciamientos de los Tribunales sobre esta cuestión, véanse CASADO CASADO, Lucía, La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, nº 52, págs. 159-210; y Los efectos jurídicos de la omisión del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general: ¿nulidad de pleno derecho de la norma aprobada?. *REALA*, 2020, nº 14, págs. 29-48.

De manera simultánea, la modificación, por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) del título V de la Ley 50/1997, concreta, en el ámbito de la Administración General del Estado, los contenidos del Plan Anual Normativo (art. 25 de la LRJSP, que especifica que este deberá estar coordinado por el Ministerio de la Presidencia y que deberá de identificar las normas que hayan de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación «atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos»), los procedimientos de consulta pública (art. 26.6), la memoria del análisis de impacto normativo, la evaluación *ex post* de las normas (art. 28) y la emisión, por parte del Ministerio de la Presidencia, de un informe de la calidad normativa (art. 26.9). Asimismo, se ha aprobado la normativa de desarrollo de todas estas previsiones. Así, mediante el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, se desarrolla la regulación del Plan Anual Normativo y del Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado, así como la creación de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa; mediante el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la nueva regulación de la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo; y por el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre y, mediante la Orden PRA/244/2018, de 12 de marzo, el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa<sup>12</sup>.

### **b) La Sentencia 55/2018, del Tribunal Constitucional.**

A pesar de la vocación de generalidad de las medidas introducidas a través de la LPAC, aplicables *a priori* a todas las Administraciones públicas, la mayor parte de las previsiones introducidas en este aspecto han sido declaradas parcialmente inconstitucionales por parte del Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018 de 24 de mayo, por desbordar el alcance de lo básico<sup>13</sup>. Esta Sentencia analiza el recurso interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra varios preceptos de la LPAC, por vulnerar el art. 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.

---

<sup>12</sup> Esta oficina, que depende de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y tiene rango de Subdirección General es la responsable de emitir un informe durante el proceso de elaboración normativa en el que se analizarán los aspectos previstos en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con los anteproyectos de ley, orgánica u ordinaria, los proyectos de real decreto-ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de real decreto de carácter reglamentario, de conformidad con lo previsto por el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la OCCN.

<sup>13</sup> Al respecto, como bien indica EMBID TELLO (2019), el hecho de que un título de una norma cuya finalidad es aumentar «*la seguridad jurídica y la predictibilidad del ordenamiento*» (como indica la exposición de motivos de la propia ley) regule un ciclo normativo «*de forma desordenada, sin atender a la progresión temporal de los trámites, y que además es declarado inconstitucional a los pocos años, deviniendo su contenido residual repetitivo con lo dispuesto ya en otra Ley, es quizás una pésima forma de ordenar la calidad normativa*».

La Sentencia, parcialmente estimatoria, declara, entre otras cuestiones, que: a) los artículos 129, 130, 132 y 133 no son aplicables a las iniciativas legislativas de las comunidades autónomas, por suponer una invasión en su potestad de autoorganización; y b) que los artículos 132 y 133 desbordan el ámbito de lo básico, vulnerando por ello las competencias estatutarias de las comunidades autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas (excepto la primera frase de su primer epígrafe «*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública*» y también la primera frase del cuarto «*Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a estas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen*»). En atención a esta segunda concreta causa de inconstitucionalidad parcial, estos artículos serán igualmente inconstitucionales para los entes locales<sup>14</sup>, además de para las comunidades autónomas.

### c) Las políticas de calidad normativa en el ámbito autonómico.

Tras la Sentencia 55/2018, del TC, que declara la inconstitucionalidad parcial de determinados preceptos de la LPAC, las Comunidades Autónomas tan solo están obligadas, según la legislación básica estatal en la materia, en relación con su iniciativa reglamentaria a a), a seguir los principios de buena regulación y justificar debidamente su adecuación a los mismos en la exposición de motivos o preámbulo de la norma (art. 129 LPAC); b), revisar periódicamente sus normas vigentes y plasmar el resultado de esta evaluación en un informe que se debe hacer público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente (art. 130 LPAC) y c) a realizar una consulta pública previa a la elaboración del proyecto de reglamento a través del portal web de la Administración competente<sup>15</sup>.

Por otro lado, de acuerdo con los principios de autoorganización y autonomía institucional<sup>16</sup>, en el desarrollo de sus iniciativas legislativas no tendrán

---

<sup>14</sup> Pese a que la Sentencia no menciona la inconstitucionalidad de los preceptos analizados respecto de los entes locales, tal y como VELASCO CABALLERO, Francisco, *Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común*. *Revista Vasca de la Administración Pública*, 2019, nº 113, pp. 299-349, ha entendido, debe extenderse necesariamente la declaración de inconstitucionalidad parcial e inaplicabilidad a los entes locales en atención al título competencial básico que tiene el Estado reservado en la materia respecto de todas las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

<sup>15</sup> Se podrá prescindir de este trámite de consulta previa en el caso de normas presupuestarias u organizativas o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen (art. 133.4 LPAC, no declarado inconstitucional) así como cuando se exceptione expresamente por la normativa autonómica que desarrolle este precepto básico. Sobre la competencia autonómica para añadir excepciones a este listado del art. 133.4 LPAC, *Ibid*.

<sup>16</sup> Conforme estableció el Tribunal Constitucional en Sentencia 15/1989, de 26 de enero las Comunidades Autónomas «*gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general*». Parece que esta afirmación ha quedado matizada, en el caso de

que seguir ninguno de los preceptos indicados anteriormente y podrán prever instrumentos y medidas específicos y diferentes de los estatales para asegurar la calidad de sus normas con rango de ley. Sin embargo, hasta fechas recientes y con notables excepciones, la mejora de la regulación en el ámbito autonómico se ha circunscrito a la mera recepción y adaptación de las estatales a sus respectivos procedimientos básicos y a la aprobación de medidas relacionadas con la desregulación, la simplificación normativa y la eliminación de cargas administrativas. Y es que, con carácter general, los modelos de elaboración y evaluación de normas han sido elaborados con una alta dependencia de lo que ha venido siendo, en cada momento, tanto la pauta jurídica como la moda del momento en el resto del Estado y el despliegue del poder autonómico ha sido escasamente innovador. Entre las comunidades autónomas que han demostrado cierto interés por mejorar el marco regulatorio estatal y fortalecer bien las herramientas de evaluación o planificación normativa, o bien las de participación y transparencia del procedimiento de elaboración de normas destacan Cataluña, el País Vasco y Castilla y León.

Cataluña ha sido una de las primeras comunidades autónomas interesadas por la materia. De hecho, ya introdujo la exigencia de realizar un informe de impacto regulatorio mediante el Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica que concretó en una guía de buenas prácticas de 2010. Esta regulación se encuentra recogida en la actualidad en el art. 36 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, para los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto legislativo, y en el art. 64 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, para el caso de las disposiciones reglamentarias. Ambas normas exigen la elaboración de una memoria de evaluación de impacto de las medidas propuestas que debe contener como mínimo un informe por cada uno de los siguientes impactos (además de la justificación de diferentes cuestiones adicionales): presupuestario, normativo, de género, económico y social<sup>17</sup>.

En relación con estas evaluaciones, además, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, prevé la necesidad de que se garantice «*la participación de los ciudadanos en la*

---

las disposiciones reglamentarias, tras la sentencia mencionada, puesto que a partir de ahora sí que deberán someterse a los trámites procedimentales que prevé la LPAC. Sobre esta cuestión, véase DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel, Las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución y la disciplina de la producción normativa. Sobre la inconstitucionalidad parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (STC 55/2018, de 24 de mayo). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 2018, nº 10, págs. 80–95.

<sup>17</sup> Además de distintas recomendaciones publicadas sobre la manera de realizar estos informes, también se puede encontrar una guía de buenas prácticas para la elaboración y la revisión de normativa con incidencia en la actividad económica, aprobada mediante Acuerdo GOV/63/2010, de 13 de abril, y accesible en:

[https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits\\_actuacio/millora\\_regulacio\\_normativa/avaluacio\\_impacte\\_normatiu/guia\\_bones\\_practiques/guia\\_bones\\_practiques\\_2010.pdf](https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/avaluacio_impacte_normatiu/guia_bones_practiques/guia_bones_practiques_2010.pdf) (consulta: 13/05/2021).

*elaboración de las memorias de evaluación e impacto, así como en el proceso para evaluar la aplicación de las normas»* (art. 64.3) –una de las carencias de la normativa estatal en la materia, que se limita a la participación en el procedimiento normativo pero no en el concreto trámite de la evaluación de impacto–; y la posibilidad de que la Generalitat promueva «pruebas piloto previas a la aprobación de las nuevas medidas reguladoras para verificar su idoneidad», una regulación ciertamente innovadora en nuestro ordenamiento jurídico referida a la posibilidad de que el Derecho se abra a la experimentación. Por lo demás, aparte de haber incorporado también la realización de planes anuales normativos, encontramos en su ordenamiento jurídico iniciativas reseñables como la incorporación de obligaciones de evaluación *ex post* en determinadas normas<sup>18</sup> y el impulso del expurgo masivo del ordenamiento jurídico de normas obsoletas<sup>19</sup>.

En el desarrollo de todas estas normas ha sido fundamental la creación de la ya extinta Dirección de Calidad Normativa, cuyas funciones, tras desaparecer, las realiza en la actualidad el Área de Mejora de la Regulación. El Área, que se encuentra ubicada en la Dirección General de Coordinación Interdepartamental (unidad directiva dependiente de la Secretaría del Gobierno) vela por el cumplimiento de los requerimientos vigentes en materia de evaluación de impacto normativo y presta asistencia técnica y consultoría a los departamentos de la Administración de la Generalitat para llevar a cabo las evaluaciones de calidad normativa, especialmente del impacto normativo, de los proyectos de disposiciones generales y normas vigentes<sup>20</sup>. De manera paralela a esta Área encontramos, como órganos también implicados en la elaboración de las normas, el Consell de Garanties Estatutàries, que controla la adecuación al Estatuto y a la Constitución de las disposiciones de la Generalitat antes de que el Parlament las apruebe, y la Comissió Jurídica Assessora, alto órgano consultivo del gobierno de la Generalitat y de los entes locales<sup>21</sup>.

---

**18** Así, la misma Generalitat ha publicado un documento que resume los ejemplos de cláusulas de evaluación *ex post* introducidas en el ordenamiento jurídico catalán, accesible en: [https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits\\_actuacio/millora\\_regulacio\\_normativa/avaluacio\\_imp\\_acte\\_normatiu/avaluacio\\_ex\\_post/Exemples-clausules-avaluacio-ex-post.pdf](https://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/avaluacio_imp_acte_normatiu/avaluacio_ex_post/Exemples-clausules-avaluacio-ex-post.pdf) (consulta: 13/05/2021).

**19** En este sentido encontramos el Decreto 6/2021, de 9 de febrero, de simplificación de disposiciones reglamentarias adoptadas entre 1977 y 1985, que ha supuesto la derogación de más de 1.200 decretos y órdenes obsoletas, tal y como analiza ORTÍ FERRER, Paula, El Decret 6/2021, de 9 de febrer, de simplificació de disposicions reglamentàries adoptades entre 1977 i 1985. Per què és necessari?. *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 12 de mayo de 2021, accesible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2021/05/12/el-decret-6-2021-de-9-de-febrer-de-simplificacio-de-disposicions-reglamentaries-adoptades-entre-1977-i-1985-per-que-es-necessari-paula-orti-ferrer/> (consulta: 13/05/2021).

**20** Sobre esta cuestión, véase GENERALITAT DE CATALUNYA, *Àrea de Millora de la Regulació*, Departament de la Presidència, 2020, en línea: [https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits\\_d\\_actuacio/millora\\_regulacio\\_normativa/area-de-millora-de-la-regulacio/index.html](https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/area-de-millora-de-la-regulacio/index.html) (consulta: 13/05/2021).

**21** Tal y como SUAY RINCÓN, José, Consejos Consultivos autonómicos: una breve semblanza comparada. *Revista Española de la Función Consultiva*, julio 2017 – junio 2018, nº 28 y 29, págs. 37-47 indica, la existencia en Cataluña de dos organismos diferenciados se trata de una solución original a que propende la diferente regulación propuesta por las Comunidades Autónomas, en tanto que ninguna otra ha venido a acoger dicho modelo dual.

Por lo que respecta al País Vasco, este fue también uno de los primeros territorios que estableció la necesidad de incorporar al expediente de aprobación de las disposiciones generales de las Administraciones de la Comunidad Autónoma una memoria económica expresiva de la estimación de los distintos costes a que pueda dar lugar la norma, aunque desde una perspectiva puramente económica y sin atender a otros impactos como los ambientales o sociales<sup>22</sup>. Asimismo, la normativa propia de la Diputación foral de cada Territorio Histórico también ha introducido previsiones específicas en la materia, especialmente en los últimos años, en los que han mostrado una actitud decidida por mejorar sus procedimientos de elaboración de normas<sup>23</sup>.

Sin embargo, parece que será con la aprobación de la futura Ley del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General<sup>24</sup> que se procederá a una reforma ambiciosa del procedimiento de elaboración de normas y se apuntalarán los progresos en este ámbito. Así, el Proyecto de Ley prevé simplificar y acortar el procedimiento de elaboración de leyes y decretos<sup>25</sup> y la consolidación de las evaluaciones *ex ante* y *ex post* del ordenamiento jurídico, especialmente a través de la elaboración, por parte del centro directivo competente para la instrucción del expediente, de una memoria del análisis del impacto normativo de contenido mucho más ambicioso que la preexistente (art. 13). El Proyecto también establece la incorporación de la aplicación de los principios de buena regulación y el fortalecimiento de los cauces de participación ciudadana en la elaboración de propuestas. Además, procura la inserción en tiempo y forma del informe preceptivo de la Comisión de Gobiernos Locales, como órgano de alerta temprana, para la evaluación del impacto sobre la autonomía de los entes locales vascos de la norma a aprobar, de conformidad con lo previsto en los artículos 90, 91 y concordantes de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (art. 19 del Proyecto). Finalmente, por lo que respecta al órgano consultivo vasco —la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi—, sin incorporar grandes cambios respecto a la legislación vigente, el nuevo texto establece que esta deberá pronunciarse una vez se haya tramitado por completo el expediente de aprobación de la norma, antes de que la disposición se someta a la aprobación del órgano competente.

---

22 Artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

23 Por ejemplo, el Decreto Foral 29/2017, del Consejo de Gobierno Foral de Araba 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; o 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, que incorpora, además de procedimientos de participación, la elaboración de informes de evaluación de las normas a aprobar, y que ha sido completado por 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. Para un análisis del marco regulatorio vasco, véase, EXTEBARRIA MIRANDA, Nekane y FERNÁNDEZ SAINZ, Amaia, La evolución del procedimiento de elaboración normativa: Un enfoque desde la producción normativa en el País Vasco. *Gaceta Tributaria del País Vasco*, 2020, nº59, págs. 159-187.

24 Este Proyecto de Ley, que modifica y reintegra la Ley 8/2003, fue aprobado el 23 de marzo de 2021 por el Gobierno Vasco y todavía no ha sido aprobado por el Parlamento Vasco.

25 Para un análisis de estas modificaciones, *ibid* págs. 171 y ss.

Por su parte, y a raíz de la aprobación de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, cuyo artículo 42 eleva a rango legal los principios de calidad normativa y la aplicación gradual de la evaluación del impacto normativo en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, y de su posterior desarrollo normativo, esta autonomía se ha situado también a la vanguardia de las medidas en mejora de la calidad normativa en nuestro país. Así, el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa en la Administración de la Comunidad de Castilla y León prevé la realización de una memoria de evaluación del impacto normativo en el resto de políticas públicas, desde el punto de vista presupuestario, de impacto de género, de cargas administrativas, así como cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos sociales, medioambientales y al impacto de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad (arts. 3 y 4). Asimismo, se prevé la publicación de una guía metodológica para su realización<sup>26</sup> y, además del desarrollo de medidas para la evaluación del impacto normativo, se adoptó el Acuerdo 190/2019, de 12 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas de mejora de la regulación en el ordenamiento jurídico autonómico de Castilla y León para el período 2019 a 2023, que establece, entre otras, medidas para la simplificación normativa (consolidación, refundición, codificación y derogación de disposiciones), la actualización de la guía metodológica para la elaboración de la memoria de evaluación del impacto normativo, la recuperación del plan anual normativo (que se realizó durante los años 2016-2018 y en 2019 dejó de realizarse), la formación de empleados públicos, la creación de una red interna de «legislar mejor», la creación de una base de datos autonómica sobre organizaciones de la sociedad civil a los efectos de facilitar la audiencia en el proceso normativo y la homogeneización y estandarización de documentos incluidos en los procesos normativos. En ninguna de estas medidas se implica al Consejo Consultivo de Castilla y León, que con un perfil muy tradicional se mantiene como órgano encargado de emitir dictámenes jurídicos sobre los asuntos sometidos a su consideración por las Administraciones autonómica y locales de Castilla y León.

Aparte de Cataluña, País Vasco y Castilla y León, encontramos otras autonomías que han incorporado algunos instrumentos de mejora de calidad de las normas que, si bien no pueden atribuirse a un impulso decidido por la introducción de técnicas de calidad normativa, su incorporación sí que merece el calificativo de positiva. Así, hay numerosas CC.AA. que han incorporado, por ejemplo, la obligación de elaborar un plan anual (o bianual) de las normas a aprobar o desarrollar por el gobierno autonómico o que han aprobado directrices sobre técnica

---

<sup>26</sup> Aprobada mediante la Orden ADM/1835/2010, que aprueba la Guía metodológica para la mejora de la calidad normativa, accesible en <https://www.jcyl.es/web/es/administracionpublica/calidad-modernizacion/guia-metodologica-para-aplicacion.html> (consulta: 13/05/2021).

normativa<sup>27</sup>. Otras, como por ejemplo, la de las Islas Baleares<sup>28</sup>, las Islas Canarias<sup>29</sup>, Andalucía<sup>30</sup> o la de la Región de Murcia<sup>31</sup>, han previsto que en el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley, proyectos de decreto legislativo y proyectos de disposiciones reglamentarias deberá realizarse una memoria del análisis del impacto normativo<sup>32</sup>. Asimismo, encontramos evidencias de que otras Comunidades Autónomas (por ejemplo, la Comunidad de Madrid) han elaborado motu proprio estas memorias de impacto normativo de conformidad con la normativa estatal. Finalmente, en este ámbito también cabe destacar la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, que ha sido calificada como «*la más extensa regulación en España sobre participación en los procesos normativos de los grupos de presión*»<sup>33</sup>. En ella se regula la forma en que ha de plasmarse la huella normativa (publicidad de los contactos que la administración pública y los cargos públicos y personal empleado público de la Generalitat mantengan con los grupos de interés

**27** En estos aspectos encontramos, por ejemplo, los acuerdos por los que se aprueban los Planes Normativos de la Administración del Principado de Asturias y los de la Administración de la Generalitat Valenciana, ambos realizados a partir del año 2017 y el Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 30 de octubre de 2014, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

**28** Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Islas Baleares. Se indica que esta será un documento dinámico que deberá actualizarse según se vaya desarrollando el procedimiento de elaboración de la norma, aunque es cierto que tan solo incorpora un análisis preceptivo de los impactos económicos, presupuestarios y de cargas administrativas de la norma (no incluye, por ejemplo, el análisis de los impactos ambientales o sociales de esta).

**29** Mediante Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

**30** En el caso andaluz, aunque apelando a la obligación impuesta por normas que ya han sido derogadas o declaradas parcialmente inconstitucionales (como la Ley de Economía Sostenible o la LPAC) se prevé tanto esa obligación como la de aprobar unas instrucciones de técnica normativa al objeto de homogeneizar los aspectos formales de los textos normativos de la Comunidad Autónoma en la Disposición adicional segunda de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Mientras que estas instrucciones parece que no han sido todavía aprobadas, el decreto que regula la forma de la memoria de análisis de impacto normativo (el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía) establece que los proyectos de disposiciones reglamentarias y los anteproyectos de ley de la Administración de la Junta deberán incorporar una memoria en la que se justifique el cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia (el art. 7) y se prevén requisitos específicos de la memoria que deberá acompañar las disposiciones reglamentarias y la de los anteproyectos de ley.

**31** La Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que introduce la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) y que ha sido desarrollada mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 6 de febrero de 2015, por el que aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

**32** A esta lista parece que se sumará también la Comunitat Valenciana en caso que se apruebe la Proposición de ley de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana, presentada por los grupos parlamentarios Socialista, Compromís y Unides Podem (BOCV N°110, de 21 de octubre de 2020), que prevé (a través de una regulación un tanto tímida y poco decidida en la materia), además de la necesidad de que se respeten los principios de buena regulación en la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Consell, una primera regulación de análisis *ex ante* de las normas –que deberá ser económico, social y medioambiental– (art. 62) y *ex post* (arts. 61.1 y 62.2).

**33** PONCE SOLÉ, Juli, *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa*. Valencia: Tirant lo Blanch 2019, pág. 104.

durante la elaboración y adopción de los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto), que será pública y obligatoria a través de la elaboración de un informe que deberá anexarse a los textos normativos y publicarse en el portal de transparencia de la Generalitat, un código de conducta para los grupos de interés –que deberán inscribirse en un registro habilitado para tal efecto– y las personas que actúan en su nombre y la forma en que se articulará la participación previa del texto de anteproyectos de ley y de decretos del Consell, además del correspondiente régimen sancionador específico en materia de grupos de interés.

### III. PROPUESTAS PARA UN MODELO AUTONÓMICO DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA.

#### a) Propuestas.

La gran mayoría de las Comunidades autónomas españolas podría mejorar la calidad de sus normas y de los procedimientos para su aprobación y evaluación utilizando como modelo diseños institucionales como el catalán o el del proyecto vasco. De cualquier manera, podemos apuntar, de entre los elementos necesarios que un modelo mínimamente ambicioso en la materia debe presentar, los siguientes<sup>34</sup>:

- La creación de un órgano gubernamental especializado encargado de garantizar la evaluación y la calidad de las normas. Este órgano se encargaría, principalmente, de dar apoyo y asesoramiento a los departamentos gubernamentales en la elaboración de las normas –de lo que en la actualidad son responsables prácticamente en exclusiva– y de las memorias de impacto normativo, tanto realizadas *ex ante*, como *ex post*.
- La generalización de la realización de evaluaciones de los impactos de las normas, tanto antes de que la norma se apruebe, como al tiempo de su entrada en vigor. Estas evaluaciones deben ir más allá de las exigencias de los informes previos que en la actualidad son solicitados y cumplimentados de modo muy protocolario, para lo que se requiere el establecimiento de pautas mucho más exigentes que las existentes hasta ahora (entre ellas, el análisis de los impactos de las normas en la ciudadanía y las empresas, el medio ambiente y el cambio climático, la exclusión social y las desigualdades y en las administraciones locales).
- La realización de una tarea de expurgo de los distintos ordenamientos jurídicos, que por lo general adolecen de un exceso de regulación innecesaria, desfasada, reiterativa y contradictoria.

---

<sup>34</sup> Para un desarrollo en profundidad de estas propuestas, véase BOIX PALOP, Andrés y GIMENO FERNÁNDEZ, Clàudia, *La mejora de la calidad normativa*, València, PUV, 2020 y GIMENO FERNÁNDEZ, Clàudia, *La qualitat normativa al País Valencià. Propostes per a un nou model de producció i avaluació de les nostres normes (Àgora 3)*. València: Fundació Nexe, 2018.

- El desarrollo y mejora de las pautas y de los canales de participación ya establecidos en el marco estatal<sup>35</sup>. Nos referimos, especialmente, a la consulta previa prevista por el art. 133 LPAC y a los potenciales efectos beneficiosos que su tramitación tendría también en los procesos de elaboración de disposiciones legislativas autonómicas<sup>36</sup>.

- La mejora en los canales de publicación y consolidación de las normas, que en algunas comunidades autónomas son insatisfactorios en estos momentos. Los respectivos diarios oficiales deberían disponer en todo caso de servicios equivalentes a los que ya desde hace tiempo ofrece el BOE (consolidación de todas las normas, indicación de su vigencia, acceso a las revisiones de la misma...) y su empleo y visualización ha de realizarse de forma más sencilla que en la actualidad.

- La atención a la calidad formal de las normas, esto es, su claridad, comprensibilidad y coherencia respecto del resto de ordenamiento jurídico. Asimismo, se recomienda una mejor integración de los servicios de asesoramiento lingüístico, particularmente en materia de garantía de la identidad de los textos y los términos utilizados en los mismos en los casos en que las normas se publiquen en más de un idioma oficial.

- La formación del personal de la Administración pública en la técnica de redacción normativa y, muy especialmente, las metodologías para la evaluación de las normas.

### **B) La función consultiva en el contexto de la mejora regulatoria.**

El informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA, en adelante), presentado al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013 señaló que el modelo territorial flexible y abierto establecido por la Constitución había derivado hacia la multiplicación de órganos que «si bien

---

<sup>35</sup> Sobre esta cuestión, véanse tanto el ilustrativo análisis comparativo que hace ARROYO JIMÉNEZ, Luis, Participación electrónica y elaboración de normas administrativas en España y en los Estados Unidos de América, págs. 231-258, en MARTÍN DELGADO, Isaac (dir.): *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*. Madrid: INAP, 2017, como el estudio de las posibilidades que ofrece la participación electrónica de BOIX PALOP, Andrés, La participación electrónica como mecanismo para la mejora de la calidad normativa en la elaboración de reglamentos y otras disposiciones tras la reforma administrativa de 2015, págs. 259-285, en Martín Delgado, Isaac (dir.): *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*. Madrid: INAP, 2017. Asimismo, sobre la participación en general en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, ARAGUÀS GALCERÀ, Irene, La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales: estado de la cuestión y perspectivas de futuro tras la aprobación de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, nº 96, 2016, págs. 85-126.

<sup>36</sup> Sobre esta cuestión, ARAGUÀS GALCERÀ, Irene, La consulta previa en el procedimiento de elaboración de reglamentos autonómicos. *Revista catalana de dret públic*, nº. 58, 2019 (Ejemplar dedicado a: L'Administració a l'era digital), págs. 97-111.

previstos en la Constitución para el Estado, presentan al menos en principio, algunas dudas acerca de su operatividad y eficiencia cuando su número se multiplica». Entre ellos, el informe destacaba, por su relevancia, los «*Consejos Consultivos que han proliferado en nuestras CC.AA.*». En consonancia con esta afirmación, la CORA proponía una reflexión sobre su idoneidad, eficacia y eficiencia, así como una *racionalización* del entramado organizativo y de las funciones de estos órganos autonómicos<sup>37</sup>.

Pese a que este informe se desarrolla en un contexto muy concreto –el de las políticas de desregularización y adelgazamiento del sector público (especialmente el autonómico) desarrolladas los últimos años de la crisis económica que duró desde el año 2008 hasta el 2014–, evidencia la existencia de un problema de fondo en torno a los consejos consultivos autonómicos: pese a que teóricamente sus funciones son asesorar y fiscalizar al gobierno autonómico, de facto su actividad se ha centrado más en la segunda función que en hacer de soporte técnico-jurídico en la elaboración y evaluación previa y posterior de las normas aprobadas –muy probablemente por la naturaleza potencialmente contradictoria de ambas potestades–. Y es que, en términos generales, en los procedimientos de elaboración de normas autonómicas actualmente en vigor la implicación de ciertos agentes e instancias internas que pueden aportar valor a la norma en preparación está mal desarrollada y la participación los consejos consultivos es muy limitada. Así, se encuentra muy desaprovechado el potencial que los informes de los consejos consultivos puede ofrecer, en gran medida por el momento en el que estos se elaboran –una vez la redacción de la norma se encuentra ya prácticamente cerrada– pero también por el tipo de personal que integra estos órganos –eminentemente juristas–, elementos que empujan a que en ellos se puedan tener en consideración tan solo valoraciones jurídicas de tipo más formal que material y que en muy contadas ocasiones puedan aportar valor sustancial a los proyectos normativos (por funcionar más como una instancia de control y corrección final que de apoyo en la labor de elaboración y redacción normativa)<sup>38</sup>.

Este puede ser uno de los motivos por los que, a la hora de incorporar las políticas de calidad normativa a los concretos ordenamientos jurídicos no parece que se tenga muy en cuenta la existencia de estos órganos consultivos y se mantengan al margen del desarrollo de estas políticas. Sin embargo, a partir de la adopción de este tipo de políticas por parte de las Administraciones autonómicas, se pueden imaginar distintos encajes de estos consejos consultivos.

---

<sup>37</sup> La CORA señala que el grueso del número de informes que emiten los órganos autonómicos por esta causa se refiere a reclamaciones de responsabilidad patrimonial de escasa cuantía contra la administración autonómica y propone el incremento de esta cuantía a 50.000€ y la asunción, por parte del Consejo de Estado, de las funciones desarrolladas por los Órganos Consultivos de las CC.AA. (pág. 101 del Informe). Una justificación de que el Consejo de Estado no podría sustituir a los órganos consultivos autonómicos en las funciones que estos desempeñan la encontramos en SALGUEIRO MOREIRA, Carmen M.<sup>a</sup>, Reflexiones sobre el futuro de los órganos consultivos autonómicos. *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 28 y 29, julio (2017) - junio (2018), págs. 23-36.

<sup>38</sup> BOIX PALOP y GIMENO FERNÁNDEZ, *op. cit.*

En primer lugar, encontramos un modelo de convivencia del consejo consultivo con un órgano adicional especializado en la calidad y evaluación normativa y diferente a este (con otros perfiles, competencias y características). Este parece ser el modelo por el que se han decantado la Administración del Estado y la Administración catalana (inspiradas por los modelos institucionales de nuestro entorno comparado) puesto que sirve para complementar las estructuras de control español clásicas implicadas en los procesos de elaboración de normas, que se conforman como estructuras de revisión y control externas al proceso de elaboración de normas, con otros modelos más avanzados, que se asientan sobre la idea de dar soporte y apoyar a los promotores de la iniciativa.

Así, este modelo separa y establece dos órganos con una naturaleza, composición y funciones muy diferentes (y sin cambios relevantes para el órgano consultivo): el órgano administrativo de evaluación y calidad normativa, que habría de participar en todos los procesos de elaboración de normas que se operaran en el seno de su administración como institución especializada de soporte y ayuda, y los consejos jurídicos consultivos, que mantendrían sus funciones tradicionales de control y fiscalización del gobierno autonómico. En este modelo, de cualquier manera, deberían reforzarse estos órganos consultivos, cuyos informes no son vinculantes pero que pueden ejercer una función importante de vigilancia en el desarrollo de los anteproyectos legislativos, desde una perspectiva de evaluación de la legalidad de la regulación y el procedimiento seguido y, también, de forma más general, en relación a la idoneidad de una propuesta.

El segundo modelo, más humilde, pero que incorpora ciertas modificaciones, sería aquel en el que pese a introducirse medidas para mejorar la calidad de los procesos de elaboración de normas, no se crea un órgano específico con estas funciones pero sí se atribuye al consejo jurídico consultivo autonómico alguna de las funciones que este podría tener, reforzando su potencial como órgano de asesoramiento y no solo de control<sup>39</sup>. En este sentido, por ejemplo, mediante Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consejo Consultivo de Galicia se estableció que las tradicionales funciones de control de este se completasen con la función de asesoramiento técnico de los poderes públicos, lo que abarca la posible redacción de anteproyectos legislativos, la elaboración de propuestas legislativas o de reforma estatutaria, y, sobre todo, la emisión de informes sobre cuestiones concretas de especial trascendencia para la Comunidad Autónoma de Galicia. Asimismo, de manera paralela a la implantación de análisis *ex ante* y *ex post* de las normas se podría atribuir a los consejos consultivos la tarea de analizar si los análisis de impacto de las normas se han realizado con la suficiente exhaustividad<sup>40</sup>. De cualquier manera, parece que la composición y métodos de trabajo actuales de estos

---

<sup>39</sup> Sobre la incardinación de esta labor de asesoramiento dentro de la función consultiva se pronunció el Consejo de Estado en dictamen número 1484/2004, sobre el anteproyecto de ley orgánica por la que se modifica la Ley orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

<sup>40</sup> En este sentido, como indica NABASKUES MARTÍNEZ DE EULATE, Iker, Panorama actual de la calidad normativa en el ordenamiento tras la aprobación de la Ley 39/2015. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 109, 2017, pp. 389-419, el Consejo de Estado ha realizado sugerencias y observaciones en sus memo-

consejos (formados eminentemente por juristas) puede que no sea la mejor para, en algunas ocasiones, comprobar la exhaustividad de los análisis realizados por el departamento que propone la norma, por lo que se quizás este aumento de funciones debería de suponer reformas en estos aspectos.

Finalmente, se podría imaginar un tercer modelo en el que se proceda a la resignificación y reforma estructural de estos órganos autonómicos para integrar en su seno tanto las funciones que vienen desarrollando hasta la fecha, como las que le corresponderían a un verdadero órgano o unidad administrativa especializado en calidad normativa. Como venimos indicando, pese a que la mayoría de estos órganos tienen encomendada la función de asesoramiento al gobierno, es manifiestamente evidente que por su composición y método de trabajo en la actualidad estos no son órganos adecuados para colaborar en un modelo ambicioso de mejora y evaluación de la producción normativa, que requiere de órganos con otros perfiles, otro tipo de capacidades y, también, otro tipo de personal. Así, la comparación con los órganos que se ocupan de estas funciones en el entorno comparado, sus dinámicas, funcionamiento y composición nos permite comprender que, en la actualidad, el tipo de formación, preparación y orientación con la que un órgano consultivo y de apoyo eficaz para la mejor consecución de normas y regulación de calidad ha de contar ha de ser muy diferente al de nuestros órganos consultivos en la materia, centrados en cuestiones jurídico-formales que, aun siendo relevantes, resultan francamente insuficientes a estos efectos.

Por ello, para que este modelo pudiera llevarse a la práctica sería necesaria una reforma sustancial del sistema institucional que, como mínimo, estableciera la existencia de dos secciones independientes dentro del consejo con perfiles profesionales, competencias y funciones muy diferentes: una primera sección dedicada a la tarea tradicional de los consejos consultivos, con un funcionamiento y composición similares a los existentes en la actualidad, y una segunda dedicada a esta tarea de ayuda al gobierno en la redacción de los textos y en la elaboración de los análisis de impacto normativo, compuesto por personal multidisciplinar y que adoptase los métodos de trabajo de estos órganos especializados en calidad normativa. Así, no solo el personal y composición, sino también las funciones y competencias que podrían asumir estos órganos en el ámbito autonómico si se apostase por desarrollar un modelo verdaderamente ambicioso de calidad normativa podrían resituarse a estos órganos en el diseño institucional autonómico.

#### **IV. CONCLUSIONES.**

Las políticas de calidad normativa tienen como objetivo la mejora de las normas jurídicas a través de la correlativa mejora de los procesos de regulación

---

rias anuales sobre la actividad normativa del Gobierno señalando, en su informe de 2011, que en ocasiones las memorias de análisis de impacto «no son suficientemente expresivas», habiendo ocasiones en que «se omiten informes» o «se llevan a cabo audiencias incompletas», tomando una posición más proactiva respecto de la comprobación de la adecuación de la norma a criterios de calidad normativa.

normativa. Pese a que España no ha sido uno de los países impulsores de estas políticas, se puede observar que tanto a través de la normativa estatal como gracias a la iniciativa de algunas Comunidades Autónomas parece que poco a poco instrumentos y procesos para la mejora de la calidad de nuestras normas se van multiplicando. Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer en la materia. Con la finalidad de establecer unas medidas mínimas a las que todas las Comunidades Autónomas mínimamente ambiciosas deben aspirar y abrir el debate sobre el engarce institucional de los consejos jurídicos consultivos en el desarrollo de estas políticas este trabajo ha analizado la legislación básica aprobada en la materia y los distintos modelos desarrollados en el ámbito autonómico y ha propuesto una serie de modelos institucionales que de un modo más o menos modesto pueden ayudar en el desarrollo de estas políticas.

## V. BIBLIOGRAFÍA.

ARAGUÀS GALCERÀ, Irene, La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales: estado de la cuestión y perspectivas de futuro tras la aprobación de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, nº 96, 2016, págs. 85-126.

- La consulta previa en el procedimiento de elaboración de reglamentos autonómicos. *Revista catalana de dret públic*, nº. 58, 2019 (Ejemplar dedicado a: L'Administració a l'era digital), págs. 97-111

ARROYO JIMÉNEZ, Luis, Participación electrónica y elaboración de normas administrativas en España y en los Estados Unidos de América, págs. 231-258, en Martín Delgado, Isaac (dir.): *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*. Madrid: INAP, 2017.

BOIX PALOP, Andrés, La participación electrónica como mecanismo para la mejora de la calidad normativa en la elaboración de reglamentos y otras disposiciones tras la reforma administrativa de 2015, págs. 259-285, en Martín Delgado, Isaac (dir.): *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*. Madrid: INAP, 2017.

BOIX PALOP, Andrés y GIMENO FERNÁNDEZ, Clàudia, *La mejora de la calidad normativa*. València: PUV, 2020.

CANALS AMETLLER, Dolors, L'avaluació de la qualitat normativa: primers passos, primers instruments. *Col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament (G. d. Catalunya, Ed.)*, 2008, págs. 126-147.

- Transparencia y nuevos cauces de participación de la sociedad civil en el proceso normativo. *Información Comercial Española*, 2019, nº 907, págs. 93-104.

CASADO CASADO, Lucía, La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, nº 52, págs. 159-210.

- Los efectos jurídicos de la omisión del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general: ¿nulidad de pleno derecho de la norma aprobada?. *REALA*, 2020, nº 14, págs. 29-48.

DÍAZ GONZÁLEZ, Gustavo Manuel, Las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución y la disciplina de la producción normativa. Sobre la inconstitucionalidad parcial de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (STC 55/2018, de 24 de mayo). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 2018, nº 10, págs. 80-95.

EMBED TELLO, Antonio Eduardo, Calidad normativa y evaluación ex-post de las normas jurídicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, 2019, nº 50.

EXTEBARRIA MIRANDA, Nekane y FERNÁNDEZ SAINZ, Amaia, La evolución del procedimiento de elaboración normativa: Un enfoque desde la producción normativa en el País Vasco. *Gaceta Tributaria del País Vasco*, 2020, nº59, págs. 159-187.

GENERALITAT DE CATALUNYA, *Àrea de Millora de la Regulació*, Departament de la Presidència, 2020, en línea: [https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits\\_d\\_actuacio/millora\\_regulacio\\_normativa/area-de-millora-de-la-regulacio/index.html](https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/area-de-millora-de-la-regulacio/index.html) (consulta: 13/05/2021).

GIMENO FERNÁNDEZ, Clàudia, *La qualitat normativa al País Valencià. Propostes per a un nou model de producció i avaluació de les nostres normes (Àgora 3)*. València: Fundació Nexa, 2018.

NABASKUES MARTÍNEZ DE EULATE, Iker, Panorama actual de la calidad normativa en el ordenamiento tras la aprobación de la Ley 39/2015. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 109, 2017, págs. 389-419.

ORTÍ FERRER, Paula, El Decret 6/2021, de 9 de febrer, de simplificació de disposicions reglamentàries adoptades entre 1977 i 1985. Per què és necessari?. *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 12 de mayo de 2021, accesible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2021/05/12/el-decret-6-2021-de-9-de-febrer-de-simplificacio-de-disposicions-reglamentaries-adoptades-entre-1977-i-1985-per-que-es-necessari-paula-orti-ferrer/> (consulta: 13/05/2021).

PONCE SOLÉ, Juli, ¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial. *Revista de Administración Pública*, 2009, nº 180, págs. 201-243

- *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019.

PRIETO ROMERO, Cayetano, La mejora regulatoria en el ámbito de las entidades locales. *ICE: La mejora de la regulación*, marzo-abril 2019, nº 907, págs. 131-144.

- El procedimiento de elaboración de ordenanzas por las entidades locales. *Revista digital CEMCI*, julio-septiembre 2019, nº 43, págs. 1-39.

SALGUEIRO MOREIRA, Carmen M.<sup>a</sup>, Reflexiones sobre el futuro de los órganos consultivos autonómicos. *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 28 y 29, julio 2017 - junio 2018, págs. 23-36.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades administrativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2016, nº 175.

VELASCO CABALLERO, Francisco, Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común, Revista Vasca de la Administración Pública, 2019, nº 113, págs. 299-349.

VIDA FERNÁNDEZ, José, La evaluación de impacto normativo como instrumento para la mejora de la regulación, 2017, págs. 467-511, en Parejo Alfonso, Luciano y Vida Fernández, José, *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch.

### **RESUMEN**

Las políticas de calidad normativa tienen como objetivo la mejora de las normas jurídicas a través de la correlativa mejora de los procesos de regulación normativa. Introducidas en algunos países europeos en la última década del siglo XX gracias al impulso de organizaciones supranacionales como la UE y la OCDE, en España ha sido el Título VI de la LPAC el que ha introducido por primera vez unas bases para el impulso de la calidad normativa con vocación de aplicación a todas las Administraciones públicas. El objetivo de este artículo será analizar las obligaciones que en materia de calidad normativa impone la LPAC, identificar una serie de medidas adicionales que todo sistema mínimamente ambicioso debería abordar y, finalmente, apuntar los distintos modelos que en el marco institucional y normativo actual podrían desarrollarse en el ámbito autonómico, incidiendo especialmente en el encaje institucional de los consejos jurídicos consultivos autonómicos.

**Palabras clave:** calidad normativa – LPAC – consejo jurídico consultivo.

### **ABSTRACT**

Better regulation policies aim to improve legal standards through the improvement of regulatory regulation processes. Thanks to the impetus of suprana-

tional organisations such as the EU and the OECD they were introduced in some European countries in the last decade of the 20th century. In Spain it has been the Title VI of the LPAC that has introduced, for the first time, a basis for the promotion of regulatory quality with the aim of applying it to all levels of public administrations. The objectives of this article are to analyse the obligations imposed by the LPAC in terms of regulatory quality, to identify a series of additional measures that any minimally ambitious system should take into consideration and, finally, to point out the different models that could be developed in the current institutional and regulatory framework at the regional level, with particular emphasis on the institutional fit of regional legal advisory councils.

**Key words:** better regulation – regulatory framework – regional legal advisory councils.

Recepción del artículo: 14/05/2021 -Evaluación anónima: 07/06/2021 -Aceptación versión definitiva: 09/07/2021