

LA CAPACIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO DE ARAGÓN: NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA LEY 4/2021, DE 29 DE JUNIO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/2009, DE 11 DE MAYO, DEL PRESIDENTE Y DEL GOBIERNO DE ARAGÓN

MIGUEL ÁNGEL GIL CONDÓN

Administrador Superior de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón
Miembro del Consejo Consultivo de Aragón

SUMARIO: I. EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE CALIDAD NORMATIVA.– II. JUSTIFICACIÓN DE LA NUEVA NORMATIVA AUTONÓMICA.– III. ANTECEDENTES: A LA TERCERA VA LA VENCIDA.– IV. LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y LA POTESTAD PARA DICTAR NORMAS CON RANGO DE LEY.– V. LA POTESTAD REGLAMENTARIA: 1. Ejercicio de la potestad reglamentaria. 2. Forma y jerarquía de las disposiciones reglamentarias.– VI. PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN, PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN NORMATIVA: 1. Principios de buena regulación. 2. Plan Anual Normativo. 3. Evaluación normativa y adaptación a los principios de buena regulación.– VII. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS NORMAS CON RANGO DE LEY Y REGLAMENTOS: 1. Iniciativa. 2. Consulta pública previa. 3. Elaboración de la disposición normativa: A) Memoria justificativa. B) Memoria económica. C) Otros informes.– 4. Puesta en conocimiento del Gobierno. 5. Procesos de deliberación participativa. 6. Información pública y audiencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria. 7. Informes y memoria explicativa de igualdad. 8. Aprobación. 9. Tramitación de urgencia.– VIII. NORMAS CON RANGO DE LEY.– IX. PUBLICIDAD.– X. GOBERNANZA EN MATERIA DE CALIDAD NORMATIVA.– XI. CONCLUSIONES.– XII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, modifica el Título VIII, dedicado a la capacidad normativa del Gobierno de Aragón. En este estudio se analizan las principales modificaciones introducidas por esta norma en el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar normas por el Gobierno de Aragón. Se realiza además desde una perspectiva comparada, teniendo en cuenta la legislación básica del Estado en esta materia, la jurisprudencia constitucional así como la regulación en el ámbito de la Administración General del Estado.

Palabras clave: procedimiento de elaboración de normas; calidad normativa; regulación inteligente; potestad reglamentaria; principios de buena regulación; planificación; evaluación.

ABSTRACT: In this study, the main modifications introduced in the capacity to approve laws and administrative rules by the aragonese government are analyzed. It has

been done from a comparative perspective taking into account the state basic regulation and the sentences of the constitutional court. The legislation applied to the general administration of the spanish state is also considered through all the article.

Key words: making rules procedure; quality regulation; smart regulation; government regulation; good regulation principles; planification; evaluation.

I. EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE CALIDAD NORMATIVA

Las políticas de calidad normativa tienen como objeto 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 (1). Procedentes de países anglosajones se introducen en Europa en los últimos años del siglo XX ligadas a organizaciones internacionales como la OCDE y la Unión Europea.

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

En este sentido, ya en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2005, «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo de la Unión Europea», la Comisión recomendaba que todos los Estados miembros estableciesen estrategias para legislar mejor y, en particular, sistemas nacionales de evaluación de impacto que permitiesen determinar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de una norma, así como las estructuras de apoyo adaptadas a sus circunstancias nacionales.

De acuerdo con estos objetivos, se aprobó en el ámbito estatal, el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto normativo aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

Actualmente, tanto la Unión Europea como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) defienden una regulación inteligente «smart regulation» que permita dinamizar la actividad económica, simplificar procesos y reducir cargas administrativas, siendo la evaluación ex

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

ante, a través de las memorias del análisis de impacto de las normas uno de los instrumentos clave para alcanzar dicho objetivo.

La OCDE, en su Recomendación sobre política normativa y gobernanza de 2012 y en su informe emitido en 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement», insiste en la idea de incluir la evaluación de impacto regulatorio en las etapas iniciales del proceso de diseño de políticas públicas y formulación de propuestas normativas. Dicha Organización recomienda identificar los objetivos de la política pública, evaluar si la normativa es necesaria, cómo puede ser más eficaz y eficiente para lograr dichos objetivos, y considerar alternativas y ventajas de los distintos enfoques para identificar el más adecuado.

Esta es la línea que ha continuado la Comisión Europea con la publicación de un «Paquete de Mejora Normativa» o «Better Regulation Package», el 19 de mayo del 2015, que refleja la situación actual y las perspectivas de la política de mejora normativa en la Unión Europea e incluye una serie de herramientas para seguir avanzando en la misma.

Los antecedentes más inmediatos en España anteriores a la regulación incluida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas los podemos encontrar en el ya citado Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, que introduce la obligación de elaborar una memoria de análisis de impacto de las normas estatales durante su elaboración y en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que introdujo los principios para la mejora de la calidad de la regulación, así como distintos instrumentos (cuya realización no era obligatoria), basados en el análisis *ex ante* y *ex post* de las normas (2).

Supone en definitiva, aplicar a las políticas de calidad normativa la teoría clásica del ciclo de vida de las políticas públicas, comenzando por la evaluación *ex ante*, la planificación y ejecución de la política pública que se va a implementar, para finalizar con la evaluación *ex post*.

La aplicación de políticas de calidad normativa se generaliza para todas las Administraciones Públicas con la regulación incorporada en el Título VI LPAC —De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones—. Se desarrollan los principios de buena regulación (art. 129), se introduce como mecanismo de evaluación *ex ante* la obligación de aprobar Planes anuales normativos (art. 132), se desarrolla la evaluación *ex post* con la obligación de las Administraciones Públicas de revisar periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación (art. 130),

(2) GIMENO FERNÁNDEZ, Claudia (2019): «La función consultiva en el contexto de las políticas en calidad normativa y el Título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo Común», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 32, julio-diciembre, págs. 69-89.

y se potencia la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con la introducción del trámite de consulta pública previa, junto a los ya clásicos trámites de audiencia e información pública(art. 133).

Si bien este artículo se va a centrar en la regulación autonómica sobre la materia, se analizará de manera comparada con la regulación básica y en algunos casos estatal, sobre calidad normativa.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA NUEVA NORMATIVA AUTONÓMICA: LA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA 55/2018, DE 24 DE MAYO DE 2018, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN AL EJERCICIO DE LA CAPACIDAD NORMATIVA

La Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón da una nueva redacción al título VIII, dedicado a la capacidad normativa del Gobierno de Aragón. En este título se regula el procedimiento administrativo para el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno, la aprobación de normas con rango de ley y la potestad reglamentaria con base en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón para regular el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia atribuida por el artículo 71.7.º del Estatuto de Autonomía de Aragón (3).

Asimismo, el artículo 42.2 del Estatuto atribuye al Gobierno de Aragón la iniciativa legislativa, los artículos 43 y 44, la posibilidad de dictar normas con rango de ley y el artículo 53 atribuye al Gobierno el ejercicio de la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.

El origen de esta reforma debemos buscarlo en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (en adelante, LPAC), titulado «De la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones». Este título fue dictado al amparo del artículo 149.1.18.º de la Constitución española que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y la competencia en materia de procedimiento

(3) La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón sustituye al anterior Estatuto de Autonomía de 1982 y sus modificaciones de 1994 y 1996, cuyas leyes de aprobación se derogan.

administrativo común, así como del artículo 149.1.14.º, relativo a la Hacienda general, y del artículo 149.1.13.º, que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (4); lo que suponía su naturaleza de preceptos básicos del procedimiento que debían ser desarrollados por las comunidades autónomas.

Sin embargo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se ha visto especialmente afectada en la regulación del título VI, «De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones», por la STC 55/2018, de 24 de mayo (5). No podemos olvidar que esta sentencia tiene su antecedente inmediato en la STC 91/2017, de 6 de julio, en la que se resolvió la impugnación realizada por el Gobierno de Canarias de los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, artículos que sirvieron de precedente de algunas de las cuestiones incluidas posteriormente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En la STC 91/2017, de 6 de julio, se argumenta que en la regulación de toda iniciativa normativa el procedimiento legislativo debe quedar excluido de su ámbito de aplicación, mientras que los procedimientos que tengan por objeto la elaboración de las disposiciones reglamentarias sí que pueden ser objeto de interferencias por parte de la legislación básica, con base en el título competencial relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

En consonancia con lo anterior, en la STC 55/2018, de 24 de mayo, sobre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, respecto a la impugnación de los artículos 129 —principios de buena regulación— (salvo los párrafos segundo y tercero del apartado 4, que se analizan en un fundamento jurídico separado), 130 —evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación) y 132 —planificación normativa—, el Tribunal Constitucional estima el recurso y declara que dichos preceptos no son aplicables a las iniciativas legislativas de las comunidades autónomas, pero sí cuando se ejerce la potestad reglamentaria.

(4) La referencia a estos dos últimos títulos competenciales fue declarada inconstitucional en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo (BOE n.º 151, de 22 de junio de 2018), que declara la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 2 de la disposición final primera.

(5) Sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (BOE n.º 151, de 22 de junio de 2018) que resuelve el 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 afectando a competencias sobre procedimiento administrativo: nulidad de diversos extremos de los preceptos relativos a los registros electrónicos de apoderamientos, los principios de buena regulación y que identifican los títulos competenciales habilitantes para la aprobación de la ley; inconstitucionalidad de distintos preceptos que regulan la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria; interpretación conforme de la disposición relativa a la adhesión de las administraciones territoriales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado.

Entre las novedades introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en la elaboración de un proyecto normativo hay que tener en cuenta que el artículo 133 incorpora un nuevo trámite con carácter previo a la elaboración de un proyecto de ley o de reglamento, denominado consulta pública previa, que contempla la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. De este artículo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia mencionada, sólo mantiene el carácter básico, y únicamente respecto a iniciativas reglamentarias, del primer inciso del apartado 1, así como del primer párrafo del apartado 4.

Por lo que se refiere a los trámites de audiencia e información pública, la única regulación aplicable era el artículo 49 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, en tanto en cuanto lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, respecto a estos trámites no tiene carácter básico, conforme a lo establecido en la STC 55/2018, de 24 de mayo, antes referida, que de forma expresa fundamenta que «las demás previsiones del artículo 133 —a salvo del apartado 1, primer inciso y 4, primer párrafo—, descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones normativas».

De la STC 55/2018, podemos extraer la siguientes conclusiones en lo que afecta a los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas:

1.- Los preceptos impugnados tienen por objeto cuestiones de procedimiento y régimen jurídico de las Administraciones Públicas por lo que cabe encuadrar el conflicto suscitado en el artículo 149.1.18 CE. Por el contrario, frente a lo establecido en la propia Ley 39/2015 (DF 1º, apdo.2), no cabe aceptar que los números 13 «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» y 14 «Hacienda general» del artículo 149.1 CE contribuyan a dar cobertura al Título VI y a la DA 2ª de la Ley 39/2015. Estas previsiones, aunque respondan a fines de ahorro o eficiencia, abordan cuestiones de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (FJ 3). En consecuencia, declara la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 2 de la disposición final primera.

2.- Se impugna también el art. 129.4, párrafo tercero, que afecta a la potestad reglamentaria originaria y derivada. El TC sostiene aquí que estas cuestiones forman parte del «contenido necesario y reservado», «contenido constitucionalmente obligado» o «contenido mínimo necesario» del Estatuto de Autonomía y el legislador estatal ordinario carece de competencias para distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas, en general, y para asignar, quitar, limitar o repartir la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas en particular. Por ello, esta previsión incurre en inconstitucionalidad, pero sólo parcialmente, esto es, en lo que afecta al ámbito autonómico pero

no a la potestad reglamentaria en el ámbito estatal (FJ 5). Admite por tanto el TC que en un ordenamiento autonómico la habilitación por Ley a la potestad reglamentaria no sea necesariamente al Gobierno y pueda habilitarse a los consejeros de los departamentos.

3.– El ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» como al «procedimiento administrativo común». Por tanto, los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero que se analizan en fundamento aparte), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, se refieren al ejercicio por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Al aplicarse a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas invaden las competencias que éstas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Para remediar la invasión competencial basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (FJ 7 b).

4.– Los artículos 129 y 130 resultan aplicables al ejercicio de la potestad reglamentaria por las Comunidades Autónomas al estar amparadas en el título de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (149.1.18 CE). No ocurre lo mismo con la regulación de la planificación normativa en el artículo 132 al tratarse de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que desciende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo) que el TC considera que esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas e invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas por lo que resulta inaplicable a éstas (FJ 7 c).

5.– Respecto al artículo 133, sobre la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, el TC considera que el primer inciso del apartado 1 y el primer párrafo del apartado 4 contienen normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Sin embargo, las demás previsiones del artículo 133 descienden a cuestiones de detalle desbordando el ámbito de lo básico y vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas. Por ello, igual que ocurre con el artículo 132, el artículo 133 —salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4— es contrario al orden constitucional de competencias y resulta inaplicable a las Comunidades Autónomas (FJ 7c).

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO (6) se muestra crítico con los fundamentos de esta Sentencia porque el criterio formal del rango es, a juicio del TC, la nota determinante para extender lo básico del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Si es Ley o norma con rango de ley esas bases no se aplican, si es manifestación de la potestad reglamentaria del Gobierno sí.

Aunque no es objeto de este estudio y que la Sentencia no menciona la inconstitucionalidad de los preceptos analizados respecto de los entes locales, resulta interesante traer a colación el análisis que realiza Francisco VELASCO CABALLERO (7), que considera que 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).

III. ANTECEDENTES: A LA TERCERA VA LA VENCIDA

Como hemos visto, la aprobación y entrada en vigor de la legislación básica estatal notablemente afectada por la STC 55/2018, exigía su desarrollo normativo y la adaptación de las normas reguladoras de la capacidad normativa del Gobierno de Aragón. Sin embargo, el camino no ha resultado ni fácil ni rápido hasta llegar a la aprobación del texto legal que ahora examinamos.

En la pasada legislatura, la IX, se aprobó un primer proyecto de ley de modificación de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón que decayó por la convocatoria de elecciones a Cortes de Aragón en mayo de 2019 (8). Posteriormente se tramitó un proyecto de decreto por el que se desarrollaba la capacidad normativa del Gobierno de Aragón cuya aprobación final no se realizó a la vista del dictamen desfavorable emitido sobre el mismo por el Consejo Consultivo de Aragón (9).

En esta X legislatura, en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley se presentaron 102 enmiendas de las que fueron aceptadas —en su totalidad o mediante texto transaccional— casi cuarenta de las mismas. Además, se incorporaron en el último momento las modificaciones derivadas de la simultánea aprobación de la Ley de organización y régimen jurídico el sector público

(6) JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2018) Blog La mirada institucional, <https://rafaeljimenzasensio.com>.

(7) VELASCO CABALLERO, Francisco (2019): «Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común», *Revista Vasca de la Administración Pública*, 2019, n.º 113, pp. 299-349.

(8) Proyecto de ley aprobado por el Gobierno de Aragón en su reunión de 9 de mayo de 2017.

(9) Dictamen 90/2019, de 19 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

autonómico de Aragón como, por ejemplo, la regulación en el artículo 23 de la Comisión de Secretarías y Secretarios Generales Técnicos que se adapta a la desaparición en la Ley de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón de la figura de los Viceconsejeros. Se hace especial hincapié por parte de los grupos parlamentarios en diversas enmiendas para incluir un lenguaje igualitario, incluyente e integrador (10).

El principal objetivo de la reforma es por tanto la modificación del título VIII de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, incorporándose asimismo las modificaciones derivadas de la simultánea aprobación de la Ley de Organización y Régimen Jurídico el Sector Público de Aragón.

La disposición final segunda de la Ley 4/2021, de 29 de junio, incluye una delegación legislativa por la que se autoriza al Gobierno de Aragón para que, en el plazo máximo de un año, se apruebe un texto refundido de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, y de las normas legales que la modifican. En esta delegación se dispone expresamente que en su redacción se utilizará un lenguaje igualitario, incluyente e integrador. A este mandato del legislador responde el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón (en adelante, TRLPGA).

Estando ya en vigor el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, las referencias al articulado las realizaré a los artículos del mismo.

El citado título se divide en cuatro capítulos en cuyo análisis me detendré a continuación: el primero (arts. 33 a 35), relativo a la iniciativa legislativa y la potestad para dictar normas con rango de ley; el segundo capítulo (arts. 36 a 38), sobre la potestad reglamentaria; el tercer capítulo (arts. 39 a 41) enumera los principios de buena regulación, y, por último, el cuarto capítulo (arts. 42 a 55) que recoge el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos.

A juicio del que suscribe, las principales virtualidades de esta reforma son las siguientes:

1.- La sistematización y ordenación en un solo texto legal de todos los trámites que forman parte del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas que hasta ahora se encontraban dispersos en normativa sectorial como los informes de evaluación de impacto de igualdad, de identidad de género, de discapacidad, o cuestiones relacionadas con la simplificación administrativa.

(10) BOCA 142 y 143, de 24 y 25 de junio de 2021, respectivamente.

2.– La recuperación de las excepciones al trámite de consulta pública previa en el artículo 43, que dejaron de aplicarse tras la Sentencia del Tribunal Constitucional antes referida.

3.– La regulación conjunta en el capítulo IV del Título VIII, sin perjuicio de sus respectivas especialidades, de la tramitación de disposiciones de naturaleza legal y reglamentaria, que hasta ahora se regulaban en capítulos separados.

4.– La inclusión de la tramitación de urgencia del procedimiento de elaboración en el artículo 50.

IV. LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y LA POTESTAD PARA DICTAR NORMAS CON RANGO DE LEY

El capítulo I del título VIII determina la titularidad del Gobierno de Aragón de la iniciativa legislativa y la potestad de dictar normas con rango de ley —decretos legislativos y decretos leyes—, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía, y la forma de su ejercicio.

Respecto a la forma de ejercicio, el artículo 34 TRLPGA dispone que la iniciativa legislativa del Gobierno se ejercerá mediante la aprobación de proyectos de ley para su ulterior remisión a las Cortes de Aragón.

Asimismo, el Gobierno podrá aprobar, previa delegación de las Cortes de Aragón, Decretos Legislativos, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía (11). La delegación de las Cortes deberá ser expresa, mediante ley, para una materia concreta, con la determinación de un plazo cierto para ejercerla. En ningún caso cabrá delegación legislativa para la aprobación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, la regulación esencial de los derechos reconocidos por el Estatuto, el desarrollo básico de sus Instituciones o el régimen electoral.

Los Decretos-leyes se elaborarán y aprobarán por el Gobierno en los supuestos de necesidad urgente y extraordinaria, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía (12). No serán objeto de regulación por Decreto-ley el desarrollo de los derechos, deberes y libertades de los aragoneses y aragonesas y de las instituciones reguladas en el Estatuto de Autonomía, el régimen electoral, los tributos y el presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Por último, la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos tiene una regulación propia en el artículo 35 por el que se remite a lo establecido en la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma —en concreto, sus artículos 36 a 38— y, respecto a su tramitación parlamentaria, al procedimiento establecido

(11) El artículo 43 del Estatuto de Autonomía regula la delegación legislativa.

(12) Es el artículo 44 del Estatuto de Autonomía el que atribuye al Gobierno de Aragón la posibilidad de dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley.

en el Reglamento de las Cortes de Aragón (13), si bien, en todo caso, las enmiendas que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

V. LA POTESTAD REGLAMENTARIA

1. Ejercicio de la potestad reglamentaria

La potestad reglamentaria, que no es susceptible de delegación, se regula en el capítulo II, atribuyendo su titularidad al Gobierno de Aragón, sin perjuicio de que los miembros del Gobierno puedan ejercerla si así les habilita para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno, o se trate de asuntos de orden interno de su competencia. Ya hemos explicado anteriormente como la STC 55/2018 declaró inconstitucionales y eliminó las referencias a los gobiernos autonómicos y las consejerías de los mismos respecto a la potestad reglamentaria en el artículo 129.4 LPAC.

El Gobierno, en el ejercicio de dicha potestad, está facultado para regular todas las materias de competencia de la Comunidad Autónoma, con excepción de las reservadas a la ley, así como para dictar normas en desarrollo y aplicación de las leyes y con el límite de que las disposiciones reglamentarias no podrán tipificar infracciones penales ni administrativas, establecer penas o sanciones, ni tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público, sin perjuicio de su función de desarrollo de la ley o norma con rango de ley.

Respecto a la potestad reglamentaria derivada, el Presidente o la Presidenta del Gobierno de Aragón podrá dictar las disposiciones reglamentarias sobre la estructura organizativa de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como respecto de las funciones ejecutivas que se hubiese podido reservar y cualesquiera otras disposiciones reglamentarias en aquellos supuestos que le habilite para ello la ley u otra disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno.

Además, las Comisiones Delegadas del Gobierno podrán dictar disposiciones de carácter general cuando les habilite para ello el Gobierno en su decreto de creación, dentro del ámbito propio de su competencia, y las personas titulares de las vicepresidencias y de los departamentos podrán aprobar las correspondientes disposiciones reglamentarias en asuntos de orden interno en las materias de su competencia. Igualmente, podrán ejercer la potestad reglamentaria cuando así les habilite para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno.

(13) Son los artículos 188 a 196 los que regulan las especialidades en el procedimiento legislativo del proyecto de ley de presupuestos.

Se especifica también en el artículo 36 que las resoluciones, circulares o instrucciones emitidas por los órganos de la Administración no tendrán la consideración en ningún caso de disposiciones dictadas en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Esto debemos ponerlo en relación con el artículo 8 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, donde se dispone que los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones, circulares y órdenes de servicio.

2. Forma y jerarquía de las disposiciones reglamentarias

Se sigue en esta materia una estructura muy similar a la establecida para el Gobierno de la nación en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En función del órgano del que emanan, las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno de Aragón o del Presidente o Presidenta adoptarán la forma de Decreto; las disposiciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno adoptarán la forma de Orden y las disposiciones de carácter general emanadas de las personas titulares de las vicepresidencias y de los departamentos tendrán la forma de Orden.

De acuerdo con el principio de jerarquía normativa, los reglamentos no podrán vulnerar lo establecido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía, las leyes, las normas con rango de ley u otros reglamentos jerárquicamente superiores y se ordenan jerárquicamente según los órganos de los que emanen, de la siguiente forma:

- a) Disposiciones aprobadas por el Presidente o la Presidenta del Gobierno o por el Gobierno.
- b) Disposiciones aprobadas por las Comisiones Delegadas del Gobierno.
- c) Disposiciones aprobadas por las personas titulares de las vicepresidencias y los departamentos.

VI. PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN, PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN NORMATIVA

1. Principios de buena regulación

Novedades importantes son las introducidas en el capítulo III del título VIII sobre los principios de buena regulación donde se remite a la legislación básica y se establece que los principios de buena regulación deben inspirar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, incorporando la evaluación de las normas vigentes en función de dichos principios, con el objetivo de lograr una mejora de la calidad normativa.

Los principios de buena regulación son por tanto los establecidos en el artículo 129 LPAC que vienen a su vez de la Ley de Economía Sostenible de 2011: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, que incluye la claridad de la norma, transparencia y eficiencia. La única diferencia en relación a la regulación estatal es la inclusión, respecto al principio de seguridad jurídica de la mención a la claridad de la norma, que se introdujo vía enmienda en fase de tramitación parlamentaria.

- Necesidad: la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general.
- Eficacia: Debe ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución.
- Proporcionalidad: la iniciativa debe contener la regulación imprescindible, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.
- Seguridad jurídica: la iniciativa debe encajar de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre.
- Transparencia: acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración; definición clara de los objetivos y justificación de la norma; posibilitando una participación activa en el proceso de elaboración de las normas a sus potenciales destinatarios.
- Eficiencia: la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias y racionalizar la gestión de los recursos públicos.

Junto a estos principios, si la iniciativa afecta o gastos o ingresos públicos, se deben cumplir los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Será en la exposición de motivos de los anteproyectos de ley o en la parte expositiva de los proyectos de reglamento, así como en las correspondientes memorias justificativas, donde se deba justificar su adecuación a dichos principios. Por ello, no basta con la mera enumeración de los principios sino que se debe fundamentar la adecuación de la norma a los mismos, de manera más resumida en la propia norma siendo la memoria justificativa el documento donde la adecuación se debe realizar de una forma más extensa.

Además, a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, las cláusulas derogatorias deberán indicar, de manera clara y expresa, las normas completas o los preceptos concretos que pierden su vigencia con la nueva disposición, evitando las cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente.

2. Plan Anual Normativo

En el artículo 40 TRLPGA se obliga al Gobierno mediante acuerdo a la aprobación de un Plan Anual Normativo, en el que se recogerán todas las iniciativas legislativas y reglamentarias que durante el año siguiente vayan a ser elevadas para su aprobación por el Gobierno de Aragón. Se introduce así la planificación normativa como un trámite preceptivo de la elaboración de las normas, esencial en la mejora normativa de nuestro ordenamiento.

Este Plan será aprobado durante el último trimestre del año anterior y se publicará en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón y cuando se eleve para su aprobación una propuesta normativa que no figure en el Plan Anual Normativo del ejercicio en curso, será necesario justificar este hecho en la memoria justificativa.

Esto no significa que hasta el momento actual el Gobierno de Aragón no haya ido aprobando planes anuales normativos desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015, al principio en cumplimiento de esta legislación básica, y desde la publicación de la STC 55/2018, con base en su potestad de autoorganización. Así, se han aprobado Planes Normativos para los años 2017, 2018, 2020 y 2021.

Además, anualmente, antes del 30 de abril del ejercicio siguiente, el Gobierno de Aragón aprobará un informe en el que se recogerá el grado de cumplimiento del Plan Normativo del año anterior.

La regulación aragonesa es más sencilla que la establecida en la Ley del Gobierno para la Administración General del Estado. En esta última, el PAN se debe aprobar antes del 30 de abril del año anterior a su vigencia y el informe anual de evaluación, regulado en el artículo 28, que debe aprobarse antes de 30 de abril del ejercicio siguiente, va a incluir no sólo el grado de cumplimiento del PAN como ocurre en la legislación aragonesa, sino también las principales conclusiones de la evaluación de las normas que se haya determinado respecto al cumplimiento de los principios de buena regulación.

En el ámbito estatal, lo dispuesto en la LPAC ha sido desarrollado reglamentariamente mediante el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. La Junta, como órgano colegiado de carácter interministerial, es la competente para elaborar los proyectos de Plan Anual Normativo y del Informe Anual de Evaluación Normativa.

Volviendo de nuevo al ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, tenemos que referirnos aquí al Plan de Simplificación Normativa previsto en el artículo 5 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa, que se elaborará de forma simultánea a la aprobación del Plan de

Gobierno en el primer semestre de cada legislatura, y se aprobará, junto al Plan de Gobierno, mediante acuerdo del Gobierno de Aragón; y contendrá la revisión, actualización, simplificación y, en su caso, consolidación de las disposiciones autonómicas vigentes. El seguimiento de la ejecución del Plan de Simplificación Normativa se realizará con cada revisión del Plan Anual Normativo y se elaborará un informe final que se adjuntará, previo informe de la Comisión de Simplificación Normativa, al Plan de Simplificación Normativa que sustituya al evaluado.

3. Evaluación normativa y adaptación a los principios de buena regulación

Los departamentos proponentes de las iniciativas, en coordinación con el departamento competente en materia de calidad normativa (14), decidirán cuáles de las normas incluidas en el Plan Anual Normativo que se eleve para su aprobación serán objeto de evaluación posterior. Dicha evaluación tendrá por objeto comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos y su adecuación a los principios de buena regulación, todo ello de acuerdo con lo previsto en la legislación básica del Estado.

El resultado de la evaluación de las normas seleccionadas se plasmará en un informe que también incorporará, en su caso, el impacto económico derivado de su aplicación. Dicho informe se publicará anualmente en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

La normativa vigente, atendiendo a los resultados de la evaluación, podrá ser objeto de revisión y adaptación para garantizar el cumplimiento de los principios de buena regulación.

Como ya se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, a diferencia de lo regulado para la Administración General del Estado, se ha optado en Aragón por deslindar la evaluación del plan normativo de la evaluación de las normas que se realizará en informes separados.

VII. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS NORMAS CON RANGO DE LEY Y REGLAMENTOS

Las mayores novedades se incluyen en el capítulo IV, que unifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales para normas con

(14) En este momento la Secretaría General de la Presidencia, según atribución de competencia realizada mediante Decreto de 5 de agosto de 2019, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos (BOA n.º 153, de 6 de agosto de 2019).

rango de ley y reglamentos —hasta ahora regulado en capítulos separados—, e incorpora una tramitación de urgencia para las iniciativas normativas y disposiciones reglamentarias, adecuándose el procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones normativas a las exigencias de la legislación básica con el objetivo de contribuir a una mayor claridad del mismo, todo ello para garantizar una mayor seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en un procedimiento tan importante como es la elaboración de normas que inciden en la vida de la ciudadanía.

1. Iniciativa

La iniciativa para la elaboración de las disposiciones normativas corresponde a los miembros del Gobierno en función de la materia objeto de regulación, que designará el órgano directivo al que corresponderá el impulso del procedimiento; manteniéndose como ya ocurría en la anterior regulación la especialidad de los anteproyectos de ley sobre Derecho foral civil aragonés, respecto a los que el Gobierno de Aragón podrá encomendar su elaboración a la Comisión Aragonesa de Derecho Civil.

2. Consulta pública previa

En el proyecto de ley aprobado por el Gobierno, la consulta pública previa estaba prevista únicamente para normas reglamentarias. Sin embargo, durante la tramitación parlamentaria se incluyó la misma también para los proyectos de ley.

Como se ha explicado anteriormente, este trámite es una de las novedades introducidas en el año 2015 por la LPAC, si bien, del examen de las normas reglamentarias tramitadas hasta la fecha se desprende la escasa virtualidad del mismo, ya que han sido pocos los proyectos de reglamentos en los que se han producido alegaciones en este trámite. La razón quizá se pueda encontrar en que en las normas reglamentarias los ciudadanos u organizaciones interesados van a poder intervenir en el trámite de audiencia e información pública, donde se contará ya con un texto normativo sobre el que alegar.

Tal y como se regula la consulta pública previa en el artículo 43 TRLPGA, una vez aprobada la orden de inicio, y con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento o de ley, se abrirá un período de consulta pública para recabar la opinión de las personas y organizaciones que puedan verse afectadas por la futura norma sobre:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

La consulta pública durará un mínimo de quince días naturales y un máximo de treinta días naturales, y se hará efectiva a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón (15), pudiendo prescindirse del trámite de consulta pública en los siguientes supuestos:

a) Cuando se trate de normas organizativas o presupuestarias.

b) Cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

c) Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia.

d) En el caso de la tramitación urgente de la norma.

La concurrencia de alguna o varias de las razones previstas en el apartado anterior deberá motivarse en la memoria justificativa.

Para el desarrollo de la consulta se debe tener en cuenta el Acuerdo adoptado por el Gobierno de Aragón el día 6 de abril de 2022, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Aragón, que fue objeto de publicación mediante Orden CDS/644/2022, de 21 de abril, de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales (BOA n.º 96, de 20 de mayo de 2022).

Sobre los efectos jurídicos de la omisión del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, resulta de especial interés el análisis realizado por Lucía Casado Casado en la REALA (16), en el que concluye que la omisión o práctica inadecuada de este trámite lleva aparejada como consecuencia la nulidad de pleno derecho de la norma aprobada.

3. Elaboración de la disposición normativa

A) Memoria justificativa

La memoria justificativa, documento principal en la elaboración de cualquier proyecto normativo, se regula ahora con mayor claridad ampliando su contenido. Hasta ahora, respecto a la memoria de los proyectos de ley, en el

(15) En este momento las consultas públicas previas se publican en el Portal de Gobierno Abierto de Aragón en la siguiente dirección: <https://gobiernoabierto.aragon.es/agoab/participacion/consultas-publicas>.

(16) CASADO CASADO, Lucía (2020): «Los efectos jurídicos de la omisión del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general: ¿nulidad de pleno derecho de la norma aprobada?». *REALA*, núm. 14, págs.. 29-48.

artículo 37.3 se hacía referencia a la necesidad de contar con una memoria y un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto, un informe sobre el impacto por razón de género que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género así como una memoria económica; siendo un poco más amplia la regulación del apartado 3 del artículo 48 respecto a las normas reglamentarias donde se disponía que el proyecto «irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma, un informe sobre el impacto por razón de género que se establezcan en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación».

En el artículo 44 del TRLPGA se ha intentado sistematizar de una manera ordenada cual debe ser el contenido de la memoria justificativa, incluyendo las referencias a la misma que se regularon en la Ley de Simplificación Administrativa. De este modo, el órgano directivo competente será quien elabore la memoria justificativa que contendrá:

- a) Una justificación del cumplimiento de todos los principios de buena regulación.
- b) Un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que en ella se incluyan a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica.
- c) Las aportaciones obtenidas en la consulta pública, en caso de haberse realizado, señalando los autores y el sentido de sus aportaciones.
- d) El impacto social de las medidas que se establezcan, que incluirá el análisis de la nueva regulación desde el punto de vista de sus efectos sobre la unidad de mercado.
- e) Cualquier otra consideración que se estime de especial relevancia.

Desde la perspectiva de la simplificación administrativa (17), la memoria justificativa descrita en el apartado anterior incluirá también:

- a) La motivación y razones por las que se establezca el régimen de autorización o licencia, declaración responsable o comunicación, cuando la disposición normativa regule cualquier forma de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares.
- b) En el caso de normas con rango de ley que prevean de manera excepcional el mantenimiento de autorizaciones o licencias previas por razones

(17) Se incluye de una manera ordenada el nuevo contenido de la memoria justificativa derivado de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa; en concreto en sus artículos 14.3, 15.1, 27.3, y 29.

de interés general, la memoria deberá concretar expresamente las razones de interés general que justifiquen el régimen de intervención que establezca, especificando los daños para los intereses generales, ponderándolos con los legítimos intereses de sus destinatarios.

c) En el caso de normas con rango de ley que establezcan de manera excepcional el sentido desestimatorio del silencio, la memoria deberá concretar expresamente las razones de interés general que justifiquen el sentido desestimatorio del silencio, especificando los daños para los intereses generales, ponderándolos con los legítimos intereses de sus destinatarios.

d) En el caso de normas con rango de ley que establezcan de manera excepcional un plazo de resolución de entre tres y seis meses, la memoria deberá concretar expresamente las razones de interés general que justifiquen el plazo que se establezca, especificando los daños para los intereses generales, ponderándolos con los legítimos intereses de sus destinatarios.

e) En el caso de normas con rango de ley que establezcan de manera excepcional un plazo de emisión de informes y dictámenes superior a diez días, la memoria deberá concretar expresamente las razones de interés general que justifiquen el plazo que se establezca, especificando los daños para los intereses generales, ponderándolos con los legítimos intereses de sus destinatarios.

f) Cuando la disposición normativa regule procedimientos y servicios, la memoria justificativa incorporará una breve descripción de las siguientes cuestiones:

1º. Los canales para la presentación de las solicitudes y los criterios para establecerlos y para fijar el plazo de resolución.

2º. El volumen estimado de solicitudes.

3º. Las razones para exigir la concreta documentación que ha de aportarse con la solicitud, así como las que determinen que la Administración actuante no prevea la consulta u obtención por ella misma de los datos o documentos exigidos o la aportación en un momento posterior de la tramitación.

4º. El flujo de tramitación del procedimiento administrativo electrónico y el tipo de datos que se van a gestionar en los sistemas de información.

5º. Una previsión de las medidas organizativas que se van a adoptar para la óptima gestión del procedimiento administrativo electrónico en cada estadio del flujo de tramitación, así como los canales de atención al ciudadano que se van a establecer en cada momento de la tramitación.

6º. Como anexo a la memoria deberán incluirse, en su caso, los modelos de declaración responsable.

En el ámbito de la AGE esta memoria se denomina Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN) y viene regulada en el artículo 26

de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, en su redacción dada por la LPAC. Este artículo ha sido desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la MAIN (18).

La MAIN debe contener los siguientes apartados:

- a) La oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas; incluyendo una explicación de su adecuación a los principios de buena regulación.
- b) Contenido y análisis jurídico, con referencia a su engarce con el derecho nacional y de la UE.
- c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores afectados, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.
- e) Identificación de las cargas administrativas de la propuesta, cuantificando el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas.
- f) Impacto por razón de género.
- g) Otros impactos, especialmente de carácter social y medioambiental, e impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
- h) Descripción de la tramitación y consultas que incluirá el resumen de aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública previa y las observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública. Este apartado de la memoria se tendrá que ir actualizando con las novedades que se produzcan durante la tramitación.
- i) Evaluación *ex post* que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de la norma e indicará si la misma se encuentra prevista entre las susceptibles de evaluación en el correspondiente Plan Anual Normativo.

B) Memoria económica

Se incorporará también una memoria económica con la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un

(18) Existe también una Guía metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros.

incremento del gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones.

C) Otros informes

Con el mismo objetivo de incluir en un solo texto legal los documentos que deben formar parte del expediente de elaboración de los proyectos de disposiciones normativas se han incorporado al artículo 44 TRLPGA, aquellos otros informes que figuraban en distintos textos legales:

a) *Un informe de evaluación de impacto de género* (19), que deberá contemplar en todos los casos los indicadores de género pertinentes y los mecanismos destinados a analizar si la actividad proyectada en la norma podría tener repercusiones positivas o adversas, así como las medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten, para reducir o eliminar las desigualdades detectadas, promoviendo de este modo la igualdad. El informe de evaluación de impacto de género, que será elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente, incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género (20).

b) En el caso de disposiciones normativas que puedan afectar a personas con discapacidad (21), *un informe* de la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente *sobre impacto por razón de discapacidad*, que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las mismas y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato.

c) Cualesquiera otros informes que pudieran resultar preceptivos conforme a la legislación sectorial.

Una vez elaborada la documentación citada en los apartados anteriores, se emitirá *informe de la secretaría general técnica del departamento* al que

(19) Informe introducido por la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de Aragón, en su artículo 18.3 junto con una memoria explicativa de igualdad que explique detalladamente los trámites realizados en relación a la evaluación del impacto de género y sus resultados en el artículo 19.1.

(20) El artículo 44 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón, en relación con el artículo 41.2 de la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón, exigía que en el correspondiente informe de impacto por razón de género incluyera la evaluación de impacto sobre orientación sexual, expresión o identidad de género.

(21) El artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de personas con discapacidad en Aragón, exige un informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad cuando la norma pueda afectar a personas con discapacidad.

pertenezca el órgano directivo impulsor de la disposición, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante.

4. Puesta en conocimiento del Gobierno

Cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley, la persona titular del departamento competente por razón de la materia elevará al conocimiento del Gobierno de Aragón la iniciativa, a fin de que este decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos. Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, podrá prescindirse de este trámite.

Este trámite que se mantiene ahora fue introducido en la regulación original mediante Ley 10/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón; siendo objeto de modificación para incluir los procesos participativos por la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

5. Procesos de deliberación participativa

Los anteproyectos de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales incluirán, con carácter general, un proceso de deliberación participativa de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre participación ciudadana. En el caso de que resulte improcedente o imposible llevar a cabo este proceso, se motivará adecuadamente en la memoria justificativa.

6. Información pública y audiencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria

Cuando la disposición reglamentaria afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. Este trámite se completará con el de información pública en virtud de resolución del órgano directivo impulsor del procedimiento, que se publicará en el *Boletín Oficial de Aragón*.

La audiencia e información pública tendrán un plazo mínimo de quince días hábiles desde la notificación o publicación en el *Boletín Oficial de Aragón*, según proceda.

Respecto al informe de análisis de las alegaciones, si bien en la regulación anterior se disponía que la valoración de las mismas se realizaba en el informe

de la Secretaría General Técnica del departamento promotor del proyecto, en la mayoría de ocasiones, su valoración figuraba en un informe específico del centro directivo encargado del impulso del procedimiento. Esto es regulado ahora en el mismo sentido, de modo que el centro directivo competente emitirá un informe de análisis de las alegaciones formuladas en la información pública y audiencia, con las razones para su aceptación o rechazo, que será objeto de publicación en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

La exigencia legal del anterior artículo 50.1.a) que determinaba que en los proyectos de normas reglamentarias el informe de la secretaría general técnica debía pronunciarse sobre las alegaciones efectuadas, implicaba que dicho informe se debía emitir en un momento posterior a los trámites de audiencia e información pública por lo que el proyecto carecía de una revisión jurídica sobre el procedimiento en el momento inicial de la elaboración de la norma. Con la incorporación de un informe específico sobre las alegaciones, el informe de la secretaría general técnica se emitirá en el momento inicial del procedimiento, garantizando el análisis de la corrección jurídica del mismo.

Los trámites de audiencia e información pública podrán omitirse en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

La concurrencia de alguna o varias de estas razones deberá motivarse en la memoria justificativa.

7. Informes y memoria explicativa de igualdad

El centro directivo someterá el texto de toda disposición normativa legal o reglamentaria, antes de su aprobación, a todo informe y dictamen que sea preceptivo, así como a aquellos informes que se consideren oportunos.

En el caso de que la disposición normativa legal o reglamentaria, implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos presentes o futuros, deberá solicitarse un informe preceptivo del Departamento competente en materia de hacienda. Esta exigencia es reiterada anualmente en la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El centro directivo remitirá el texto a las secretarías generales técnicas de los departamentos afectados para que formulen las sugerencias oportunas simultáneamente con los trámites de audiencia e información pública cuando procedan y, en su caso, a cualesquiera otros órganos de consulta y asesoramiento.

Respecto a la memoria explicativa de igualdad, se debe emitir en un momento distinto al informe de evaluación de impacto de género, con un contenido también distinto. Así, el órgano directivo deberá elaborar una memoria

explicativa de igualdad, que explique detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma.

A continuación, la disposición normativa será sometida a informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos, salvo que se trate de disposiciones reglamentarias de organización competencia de la persona titular de la Presidencia.

Finalmente, recibidos todos los informes previos necesarios, se recabará dictamen del Consejo Consultivo de Aragón que resulta preceptivo en la elaboración de proyectos de decretos legislativos y proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones (22).

8. Aprobación

Una vez cumplidos los trámites anteriores, se elaborará una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, si hubiera habido alguna variación en las mismas, y se acompañará al anteproyecto de ley o proyecto de disposición general para su posterior aprobación. La persona titular del departamento competente por razón de la materia lo elevará al Gobierno, cuando proceda, para su aprobación.

En el caso de los proyectos de ley, se remitirán a las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria acompañados de la memoria final prevista en el apartado anterior y, en su caso, de la correspondiente memoria económica, así como de los oportunos informes preceptivos.

El Gobierno podrá retirar el proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación, siempre que no hubiera recaído acuerdo final de las Cortes.

Una novedad interesante se introduce en el apartado 4 del artículo 49, permitiendo que si la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley caduca por haber finalizado la legislatura, el Gobierno, previo informe de la persona titular de la secretaria general técnica del departamento competente por razón de la materia y de la Dirección General de Servicios Jurídicos, en el plazo de seis meses desde su constitución, puede volver a aprobar el mismo texto que haya presentado y remitirlo de nuevo a las Cortes sin necesidad de más trámites.

9. Tramitación de urgencia

Como exponía anteriormente, un aspecto relevante de la nueva regulación es la introducción de la tramitación de urgencia para iniciativas legales y

(22) Conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

reglamentarias. Hasta ahora la única referencia a la tramitación de urgencia era para obviar el trámite de toma de conocimiento de los proyectos de ley. La regulación de este trámite es similar a la incluida para la Administración General del Estado en el artículo 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Se podrá tramitar la iniciativa normativa por el procedimiento de urgencia cuando se acuerde justificadamente en los siguientes supuestos:

- a) Cuando concurren circunstancias extraordinarias de interés público.
- b) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o en el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea, del Estado o de la Comunidad Autónoma.

La tramitación urgente seguirá los trámites del procedimiento ordinario con las siguientes especialidades:

- a) No será sometido a la consulta pública previa a la elaboración.
- b) La memoria justificativa podrá limitarse a la justificación de la necesidad y oportunidad de la disposición, así como de la urgencia de su tramitación.
- c) No será necesario dar conocimiento al Gobierno con carácter previo a su aprobación en el caso de los anteproyectos de ley.
- d) La reducción a la mitad de los plazos previstos, salvo los de audiencia e información pública que quedarán reducidos a siete días hábiles.
- e) La falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo no impedirá la continuación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba.
- f) Estas iniciativas normativas serán objeto de tramitación preferente en los centros directivos correspondientes.

En el artículo 54 LPGA se introdujo que la tramitación de urgencia la debía acordar justificadamente el Gobierno lo que, en una interpretación estricta podía suponer el llevar la iniciativa dos veces a acuerdo del Gobierno, una al declarar la urgencia, y la segunda en el momento de su aprobación. A mi juicio, la tramitación de urgencia de una norma no implica la necesidad de aprobar formalmente un primer acuerdo del Gobierno de Aragón que se limite a dicha declaración de urgencia, que iría en contra de la propia finalidad del procedimiento y de la simplificación de trámites que es la intención última de este procedimiento y basta con que conste en la parte expositiva de la norma que finalmente se apruebe. Esto es así por las siguientes razones:

1.- En el mismo artículo 50, en su apartado 2.b) LPGA se dispone que *«La memoria justificativa podrá limitarse a la justificación de la necesidad y oportunidad de la disposición, así como de la urgencia de su tramitación»*. Es

por tanto en la memoria justificativa, elaborada por el centro gestor promotor de la iniciativa tras la orden de incoación del procedimiento por parte de la persona titular del Departamento, donde se deben justificar las razones que, a juicio del Departamento promotor, conllevan la necesidad de tramitar de forma urgente el procedimiento.

2.– Así sucede también en la omisión del trámite de toma de conocimiento de los anteproyectos de ley, tanto en la regulación anteriormente vigente como en la actual en la que se dispone en el artículo 50.2.c) que «*No será necesario dar conocimiento al Gobierno con carácter previo a su aprobación en el caso de los anteproyectos de ley*». Con este apartado se trata de suprimir la necesidad de un primer acuerdo del Gobierno de toma de conocimiento inicial del anteproyecto de Ley, precisamente para agilizar la tramitación.

3.– De esta manera, la tramitación urgente del procedimiento se motivará en la memoria justificativa, será examinada por la Secretaría General Técnica del Departamento promotor de la norma en cuanto al cumplimiento de los requisitos que permiten acudir a la misma, deberá figurar en la exposición de motivos del anteproyecto de ley o parte expositiva del proyecto de norma reglamentaria en el apartado dedicado al procedimiento de elaboración y llevará a la aprobación por el Gobierno de Aragón de la disposición normativa.

Así se entendido también al elaborar el texto refundido, eliminándose la referencia al Gobierno en el artículo 50.1 del TRLPGA, que generaba confusión.

VIII. NORMAS CON RANGO DE LEY

Se reproduce la regulación que ya existía respecto a los Decretos-leyes que contendrán una exposición de motivos donde deberán justificarse las razones de necesidad urgente y extraordinaria de la norma. El Gobierno de Aragón podrá aprobarlos limitándose los trámites exigibles al informe preceptivo que debe emitir la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Esta tipología normativa fue incorporada al ordenamiento jurídico autonómico con la reforma del texto estatutario aprobada en el año 2007, donde se puso a disposición del Gobierno de Aragón en los mismos términos en los que fue inicialmente incorporada respecto al Gobierno de la Nación en el artículo 86 de la Constitución. Sobre este precepto constitucional ha girado toda la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional y por el Consejo de Estado respecto a esta modalidad normativa extraordinaria, íntegramente aplicable a la modalidad autonómica (por todas, STC 105/2018, de 4 de octubre).

Respecto a los Decretos Legislativos, si bien sólo se regulan en un artículo, el 52, se deja meridianamente claro el procedimiento que debe seguirse hasta su aprobación que será el previsto para los proyectos de ley, con la excepción de la toma en conocimiento inicial.

Se aclara además que no procederán los trámites de consulta pública previa, audiencia e información pública ni los procesos participativos en los procedimientos para la aprobación de Decretos Legislativos.

IX. PUBLICIDAD

Cumpliendo con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón respecto a la información de relevancia jurídica, las normas que estén en procedimiento de elaboración se publicarán en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

Las leyes, normas con rango de ley y disposiciones reglamentarias deberán publicarse en el *Boletín Oficial de Aragón* para que produzcan efectos jurídicos y entrarán en vigor a los veinte días desde su completa publicación, salvo que en ellos se establezca un plazo distinto.

Desde la entrada en vigor de esta modificación, no sólo las leyes sino también las normas con rango de ley deberán ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

X. GOBERNANZA EN MATERIA DE CALIDAD NORMATIVA

En este momento, las competencias en materia de calidad y evaluación normativa las tiene atribuidas la Presidencia del Gobierno conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1.c) del Decreto de 5 de agosto de 2019, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos, en relación con el Decreto de 10 de septiembre de 2019, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno de Aragón.

En concreto son funciones del Servicio de Integridad, Planificación y Calidad Normativa de la Secretaría General de la Presidencia las relacionadas con la mejora de la calidad y evaluación de las normas y la simplificación del ordenamiento jurídico aragonés y la coordinación e impulso del Plan Anual Normativo.

En el ámbito de la Administración General del Estado el órgano encargado de promover la coordinación y calidad de la actividad normativa es la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa creada por Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, desarrollado mediante la Orden PARA/244/2018, de 12 de marzo, en cuanto al régimen de su funcionamiento. Orgánicamente esta adscrita al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

Como hemos visto anteriormente, existe también la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, órgano colegiado de carácter interministerial, que es la competente para elaborar los proyectos de Plan Anual Normativo y del Informe Anual de Evaluación Normativa, creada por el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo.

XI. CONCLUSIONES

Han pasado ya más de 25 de años desde que en 1995, bajo el impulso del Vicepresidente de la Comisión de la UE, Frans Timmermans, la Comisión lanzó su programa de mejora normativa en el que, entre otras medidas, pretendía mejorar sustancialmente la calidad de las normas comunitarias. Tras el impulso inicial de la Unión Europea y de la OCDE mucho se ha avanzado en política de calidad normativa con el objetivo de mejorar la calidad de la regulación, con el fin último de eliminar obstáculos innecesarios a la competencia, la innovación y el crecimiento, asegurando que la regulación sirva eficientemente para cumplir sus importantes objetivos sociales, siempre al servicio de los ciudadanos.

El informe Mandelkern de noviembre de 2001, concluyó que, para poder incrementar la calidad normativa en los países de la Unión, resultaba preciso, de una parte, un apoyo y un control político decidido de alto nivel y, de otra, unas herramientas aptas que pusiesen de manifiesto la realidad de impacto económico y social producido por la norma.

La LPAC supuso un punto de inflexión en esta materia en el ámbito del estado español que se traslada ahora a la regulación de la Comunidad Autónoma de Aragón en la modificación de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón que ha sido objeto de análisis en este artículo.

Se cumplen las condiciones y contamos con todos los instrumentos precisos. Profundicemos por tanto en esta importante tarea de mejorar la calidad de las normas y por ende, la calidad de nuestro ordenamiento jurídico.

XII. BIBLIOGRAFÍA

CAMPOS ACUÑA, M.^ª Concepción (2016): «La iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria», en GALLARDO CASTILLO, M.^ª José, *Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación*, pp. 565-606.

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

- CASADO CASADO, Lucía (2020): «Los efectos jurídicos de la omisión 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*, núm. 14, octubre 2020, pp. 29-48.
- EMIBD TELLO, Antonio Eduardo (2019): «Calidad normativa y evaluación expost de las normas jurídicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50.
- GIMENO FERNÁNDEZ, Claudia (2019): «La función consultiva en el contexto de las políticas en calidad normativa y el Título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo Común», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 32, julio-diciembre, pp. 69-89.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2018): *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>.
- LISO ENA, Yolanda (2021): «Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón», *Revista Actualidad del Derecho en Aragón*, octubre 2021, pp. 12 y 13.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2019): «Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común», *Revista Vasca de la Administración Pública*, 2019, n.º 113, pp. 299-349.