

## EL PROCEDIMENT D'ELABORACIÓ DE REGLAMENTS

Autors:

Francesc Toro Puig. Professor associat de dret administratiu

Antoni Milian i Massana. Codi ORCID: 0000-0002-1750-3398. Catedràtic de dret administratiu

Lloc de creació: Universitat Autònoma de Barcelona

Data de creació: octubre de 2022



**Assignatura: dret administratiu I**

**SEGON CURS**

**TEMA 4**

### EL PROCEDIMENT D'ELABORACIÓ DE REGLAMENTS

Important: es recomana complementar aquest resum amb altres materials i, especialment, consultant els textos legals.

Com és sabut, el procediment sempre és una garantia i en el cas de l'exercici d'una potestat tan important com és la reglamentaria (art. 97 CE) no podia ser d'una altra manera.

Així doncs, partint tant del que estableix, d'una banda, la Llei 39/2015 del Procediment Administratiu Comú i, de l'altra, l'art. 26 de la Llei del Govern (LG) en el cas de l'administració de l'Estat, podem observar diferents tràmits en l'elaboració del Reglament.

#### **1) Elaboració del projecte i consulta pública prèvia.**

La iniciativa d'elaboració del reglament correspon a l'òrgan directiu o polític competent.

Pel que fa a la redacció del primer esborrany, cal tenir en compte que l'art. 26 LG indica que "*Su redacción estará **precedida** de cuantos **estudios y consultas** se estimen convenientes para*

*garantizar el acierto y la legalidad de la norma*". Per tant, en aquest punt inicial l'òrgan competent farà les consultes i demanarà els estudis o documents que estimi oportú.

D'altra banda, tant l'art. 26.2 LG com l'art. 133.1 LPAC estableixen que **prèviament** a l'elaboració del projecte de reglament s'ha de portar a terme una **consulta pública** mitjançant la web de l'administració.

Aquesta consulta pública prèvia s'haurà de fer posant a disposició dels destinataris els documents i la informació necessària per tal que aquells puguin emetre la seva opinió (art. 133.3 LPAC) i durant un **temps suficient** que, d'acord amb l'art. 26.2 LG, **en cap cas podrà ser inferior a quinze dies naturals**.

No obstant l'anterior, si bé com a norma general la consulta prèvia és obligatòria, el mateix art. 133 LPAC afegeix en el seu apartat 4 una sèrie de supòsits en què tal consulta no resulta necessària, de manera que com indica SÁNCHEZ MORÓN, a la pràctica, quasi mai es portarà a terme quan concorri alguna de les circumstàncies a que es refereix aquest precepte.

Estableix l'art. 133.4 LPAC que: *"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 éstas, o cuando concurren **razones graves de interés público** que lo justifiquen.*

*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, **podrá omitirse la consulta pública** regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la **tramitación urgente** de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella".*

## **II) La memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu.**

En la seva redacció anterior, l'art. 24.1 LG exigia que al projecte de reglament s'adjuntés un informe sobre la necessitat del mateix així com una memòria econòmica sobre el cost econòmic que previsiblement tindria la seva aplicació. No obstant, la jurisprudència antiga no havia considerat la no incorporació d'aquests informes i memòries com a causa invalidant del reglament. Més recentment, però, aquest criteri ha canviat i sentències més recentssí **que consideren que la falta dels documents preceptius comporta la invalidesa de la norma reglamentaria**.

En aquest punt hem de destacar que en l'àmbit de l'Administració de l'Estat la llei exigeix elaborar una memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu de la norma que es pretén establir. Aquesta memòria, com s'observarà a continuació, ha d'incloure un anàlisi sobre l'impacte de la norma en àmbits molt diversos.

En concret, estableix l'art. 26.3 LG: *"El centro directivo competente elaborará con **carácter preceptivo** una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:*

*a) **Oportunidad** de la propuesta y **alternativas** de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.*

*b) **Contenido y análisis jurídico**, con referencia al **Derecho nacional y de la Unión Europea**, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.*

*c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de **distribución de competencias**.*

*d) **Impacto económico y presupuestario**, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.*

*e) Asimismo, se identificarán las **cargas administrativas** que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.*

*f) **Impacto por razón de género**, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.*

*g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.*

*h) Impacto por razón de **cambio climático**, que deberá ser valorado en términos de mitigación y adaptación al mismo.*

*La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente."*

Com resulta lògic, la jurisprudència també ha **negat la validesa** dels reglaments aprovats sense elaborar la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu o elaborada de manera insuficient per complir amb el que exigeix el text legal.

### III) Informes.

Senyala l'art. 26.5 LG que *"A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten **preceptivos**, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto"*.

I en el segon paràgraf afegeix que, com a norma general, *"los informes preceptivos se emitirán en un **plazo de diez días**, o de **un mes** cuando el informe se solicite a otra Administración o a un órgano u Organismo dotado de especial independencia o autonomía"*.

No obstant, el text legal indica a continuació que si es sol·licita l'informe amb caràcter urgent, els terminis **s'escurcen fins a la meitat** dels indicats. En virtut del principi d'interdicció de l'arbitrarietat (9.3 CE), la urgència ha de ser **motivada** per l'òrgan sol·licitant.

La jurisprudència atribueix caràcter **invalidant** del reglament a l'omissió d'aquells informes que siguin preceptius.

Com a norma general, conforme a l'art. 26.5 LG **són preceptius** els següents informes:

- a) L'informe de la **secretaria general tècnica** del ministeri o ministeris proposants de la iniciativa.
- b) L'informe del **ministeri competent en matèria d'administracions públiques** quan la norma pugui afectar a la distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes.

Per tant, la falta de qualsevol d'aquests informes comportarà la **nul·litat** del Reglament.

D'altra banda, el dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent autonòmic és considerat el més important dels informes en el procediment d'elaboració de reglaments. Aquest dictamen s'emet en darrer lloc.

La falta del dictamen del Consell d'Estat implicarà la **nul·litat** del reglament quan tal dictamen sigui preceptiu. I serà preceptiu, d'acord amb l'art. 22 de la Llei Orgànica del Consell d'Estat quan es tracti de *"reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten **en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones**"*, és a dir, quan es tracti de **reglaments executius**. La

manca de dictamen fa que el reglament sigui nul, llevat d'unes poques excepcions que s'explicaran en la classe magistral.

#### IV) Participació ciutadana.

La Constitució senyala a l'art. 105 que *“La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. (...)”*, article que cal posar en relació amb altres preceptes de rang constitucional com per exemple l'art. 23 CE. Per tant, el principi de participació dels ciutadans en l'elaboració dels reglaments té rang constitucional.

En aquest sentit, estableix en el primer incís l'art. 133.2 LPAC que: *“Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.”* Si bé es refereix a “donar audiència” en realitat es tracta més aviat d'un tràmit d'informació pública, que en cas de no portar-se a terme implicarà la nul·litat del reglament.

Continua el mateix art. 133.2 indicant que *“Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”*. En aquest cas, atès que es tracta d'un tràmit opcional, la seva omisió no vicia al reglament.

L'anterior cal entendre-ho sense perjudici de la consulta prèvia a que ja ens hem referit anteriorment.

Per a l'Administració general de l'Estat, l'incís de l'art. 133.2 que s'ha reproduït, el retrobem a l'art. 26.6 LG.

També en aquest cas hem de tenir en compte el que senyala l'apartat 3 del mateix art. 133 LPAC, al qual ja hem fet referència, segons el qual: *“La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”*.

#### V) Publicació.

Aprovat el reglament cal que sigui publicat al BOE, o en el butlletí oficial corresponent, per tal que tingui eficàcia. Així doncs, complint també amb els principis de publicitat i de seguretat jurídica de l'art. 9.3 CE, tal publicació resulta imprescindible per a que la nova norma produeixi efectes.

Fonts:

- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2022). *Derecho Administrativo: parte general*. Tecnos, p. 209-217.
- UNED. (19 junio, 2019). Derecho Administrativo I: Apuntes de la asignatura Derecho Administrativo. *Apuntes de Derecho – UNED*. <https://derechoned.com/libro/administrativo-1>