

ELABORACIÓN DE ORDENANZAS MUNICIPALES Y MEJORA REGULATORIA. UNA VISIÓN PRÁCTICA

María Jesús GIMÉNEZ SOLER

*Jefa de la Oficina de Mejora Regulatoria y asuntos generales (incardinada en la
Secretaría General y del Pleno del Ayuntamiento de València)*

SUMARIO:

1. Breve referencia a las características del municipio de València y antecedentes del proyecto.
2. Plan Normativo.
3. Circular sobre el procedimiento para la tramitación de disposiciones normativas municipales.
4. La consulta pública previa.
5. El manual para elaborar informes de impacto de género.
6. El manual para la elaboración de las memorias de análisis de impacto normativo.
7. El informe sobre la evaluación normativa de reglamentos y ordenanzas.
8. La huella normativa.

INTRODUCCIÓN

Con la elaboración de este artículo se pretende compartir la experiencia de trabajo en el Ayuntamiento de València en materia de mejora regulatoria. En el año 2020, la Secretaría General y del Pleno, con el respaldo de la Alcaldía y del equipo de gobierno, inició un proceso que tenía por objeto mejorar la calidad de las normas municipales, incidiendo especialmente en su proceso de elaboración. El Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa se empezaron a aprobar anualmente. Se elaboró una Circular por la Secretaría que recogía la forma de elaborar las disposiciones normativas, dicha Circular incluye directrices de técnica normativa, plantillas, esquema de tramitación..., se consiguió homogeneizar el proceso y se estableció en el Reglamento Orgánico del Pleno la obligación de acompañar los proyectos normativos de una Memoria de Análisis de Impacto

Normativo (MAIN) aprobándose un Manual para ayudar a elaborarla. El proyecto fue galardonado por el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) y publicado por dicha entidad¹. Aquello supuso una gran motivación para seguir adelante.

En el año 2025, se crea en el Ayuntamiento la Oficina de Mejora Regulatoria. Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, adoptado en sesión de fecha 16 de mayo, se reestructuró el Servicio de Secretaría General y del Pleno y se modifica el Organigrama de la corporación en el sentido de incluir, dependiente de la “Secretaría General y del Pleno” una Oficina con la denominación “Oficina de Mejora Regulatoria y Asuntos Generales” en una clara apuesta por apoyar esta línea de trabajo.

Tras una breve introducción contando los antecedentes del proyecto y los principales campos en los que se ha ido trabajando se analizará con más detalle los resultados obtenidos con cada uno de los instrumentos de mejora regulatoria implantados, utilizando ejemplos, no sólo del Ayuntamiento de València, también de otros ayuntamientos, para aportar una visión práctica y herramientas que puedan ayudar a la implantación de estos procesos de mejora regulatoria en otros ayuntamientos.

1. BREVE REFERENCIA A LAS CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y ANTECEDENTES DEL PROYECTO

València es, por tamaño demográfico, la tercera ciudad de España, con 840.792 habitantes (INE-1 de enero de 2025) y abarca un término municipal de 13.834,9 hectáreas. El ayuntamiento está integrado por la alcaldesa y 32 concejales. Se organiza en Alcaldía y 10 áreas de gobierno con sus concejales delegados. A nivel administrativo, se integra por 86 servicios municipales y cuenta con 10 Juntas de Distrito, 7 organismos autónomos, una entidad pública empresarial, así como 2

¹ “Mejora Regulatoria en el Ayuntamiento de València”. Premios CEMCI, V Convocatoria. CEMCI. Granada 2023. Autores del proyecto: Hilario LLavador Cisternes, Isabel Tejeda Adell y M.ª Jesús Giménez Soler

fundaciones y 3 sociedades mercantiles. El presupuesto para 2026 asciende a 1.250.941.357,84 euros.

El número total de normas publicadas en la web municipal asciende a 145, clasificadas de esta forma:

Reglamentos Orgánicos	5
Reglamentos	36
Ordenanzas	40
Ordenanzas Fiscales y de precios públicos	56
Estatutos	8

En el año 2020 se inició en el Ayuntamiento de València, a propuesta de la Secretaría General y del Pleno, un proceso con el objeto de mejorar la calidad de las ordenanzas y reglamentos y para ello se ha trabajado en diferentes instrumentos de mejora regulatoria implantándolos progresivamente:

En el año 2018 empezó a elaborarse en el Ayuntamiento el Plan Normativo, unos años más tarde se inició el proceso de evaluación de las normas municipales aprobándose en el año 2021 el primer Informe de Evaluación Normativa. Ese mismo año se aprobó la Circular sobre el procedimiento para la tramitación de disposiciones normativas municipales y el Manual para la elaboración de Informes de Impacto de Género y posteriormente, en el año 2022, se aprobó el Manual para la elaboración de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo y comenzó a publicarse la huella normativa.

Desde entonces se ha continuado trabajando en la misma línea y en el año 2025 se ha creado la Oficina de Mejora Regulatoria

Transcurridos cinco años desde que se inició el proyecto, se puede hacer una valoración positiva de los avances conseguidos siendo conscientes de que queda mucho camino por recorrer. Se analizará a continuación de forma detallada la experiencia en la implantación de los diferentes instrumentos de mejora regulatoria

en el Ayuntamiento incorporando herramientas y modelos utilizados en otros ayuntamientos que nos pueden servir de referencia.

2. PLAN ANUAL NORMATIVO

La función de planificación de la actividad normativa atiende, tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), a la finalidad de hacer el ordenamiento jurídico más predecible, *en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente.* En su artículo 132 prevé que las Administraciones Públicas deberán aprobar un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente y exige su publicación en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente.

Este artículo que fue aprobado como legislación básica, fue objeto, junto a otros, de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por la Generalitat de Cataluña, que declaró que este artículo 132 sólo es de aplicación a la iniciativa legislativa del gobierno estatal al no ser considerada como normativa básica (sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018 de 24 de mayo, FJ 7 c), párrafo 6 (SOCÍAS CAMACHO 2023:7; VELASCO CABALLERO 2019: 310) por lo tanto, y aunque no pueda considerarse como una exigencia legal, nada impide que los ayuntamientos decidan aprobar estos planes.

En el Ayuntamiento de València, antes de recaer la mencionada sentencia, por moción de la Alcaldía de fecha 1 de febrero de 2018, se encargó a la Secretaría General y del Pleno establecer el procedimiento y condiciones para la aprobación anual de un plan normativo municipal y poco después, se aprobaron, por Resolución de Alcaldía, las instrucciones para la elaboración del Plan Normativo

Municipal para 2018 y sucesivas anualidades (R.A. número 65 de fecha 9 de febrero de 2018), plan que ha ido elaborándose anualmente desde entonces².

A pesar de no ser de obligada elaboración en los ayuntamientos, la implantación del Plan Normativo ha sido positiva, ha obligado a tener una previsión. Gracias a ello, los servicios realizan anualmente una reflexión previa sobre las normas municipales que son de su competencia, valorando si hay algún motivo que aconseje su modificación o derogación, si hay alguna materia que les competa sobre la que debería regularse y también se suministra esa información a los destinatarios de las normas permitiendo, a los que pueden verse afectados por las mismas, estar atentos y canalizar mejor la participación en su elaboración.

Gracias a esta planificación normativa, «la intención de modificar o aprobar nuevas normas será conocida con antelación suficiente, lo que, desde un punto de vista interno, permite a los órganos competentes impulsar el inicio y tramitación de los correspondientes procedimientos y, desde un punto de vista externo, permite a los ciudadanos y las empresas conocer la orientación de los futuros cambios en el ordenamiento jurídico» (PRIETO ROMERO 2019: 135). De esta manera, «las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas y de sus órganos de gobierno dejan de ser el producto de decisiones burocráticas o políticas improvisadas, para convertirse en la concreción de una planificación previa conocida por los ciudadanos, lo que aporta ya desde ese primer momento previsibilidad» (MÍGUEZ MACHO 2019: 11)

Desde el año 2018 se aprueba anualmente este Plan Normativo en el Ayuntamiento. Todos los años se solicita a los servicios y organismos que hagan sus previsiones.

Los datos sobre las disposiciones normativas que se solicitan para su inclusión en el plan son los siguientes:

² Pueden consultarse en la página web municipal:

<https://www.valencia.es/cas/ayuntamiento/plan-normativo-ordenanzas-y-disposiciones>

- a. *Área y Delegación.*
- b. *Servicio u organismo responsable*
- c. *Título: o denominación de la norma, que concreta su carácter (ordenanza, reglamento u otro tipo de disposición) y contiene una breve descripción del contenido.*
- d. *Tipo: hay que especificar si se redacta una nueva norma, se procede a la modificación, revisión, derogación o cualquier otra posibilidad de actualización de una disposición vigente o si se van a refundir varias de ellas.*
- e. *Motivación: descripción de las situaciones de hecho o de derecho que justifican la actuación de regulación normativa: adaptación legislativa, adaptación reglamentaria, peticiones ciudadanas, informes de empleados públicos, criterios de necesidad, criterios de oportunidad, dispersión normativa o cualquier otra que sea procedente.*
- f. *Consulta previa: se cumplimentará afirmativamente si el trámite es obligatorio según la normativa vigente (artículos 133 de la LPAC y 108 y 116 del ROP) o, si no teniendo tal carácter, se tiene intención de efectuar la consulta. En caso contrario, se elegirá la opción “No procede”. Si ya se ha cumplimentado la consulta previa y el trámite estará finalizado a 1 de enero de XX, se ha de indicar que ya ha sido realizada.*
- g. *Previsión del estado de tramitación: se seleccionará el momento procedimental en el que previsiblemente se encontrará el expediente: actuaciones previas, consulta pública, elaboración de la MAIN, redacción anteproyecto, aprobación del proyecto, aprobación inicial por el Pleno, información pública y audiencia personas interesadas, aprobación definitiva por el Pleno, publicación y entrada en vigor o cualquier otra situación en la que se encuentre el procedimiento.*

Todo ello, sin perjuicio que cada servicio pueda ampliar esta información si lo considera necesario.

Analizado el Plan Normativo de 2025, de un total de 12 Reglamentos, 13 ordenanzas y 3 Estatutos de organismos autónomos cuya modificación o aprobación se preveía³, se llegó a la aprobación definitiva de 8, lo que evidencia un porcentaje de ejecución mejorable. Es cierto que la tramitación de una norma municipal suele tener una duración cercana al año, con mayor motivo si el objetivo es que se de especial importancia a su proceso de elaboración ajustándolo a los principios de buena regulación y valorando todos los impactos de las normas antes de aprobarlas, potenciando la participación ciudadana y propiciando la realización de consultas públicas previas, lo que en la práctica supone que muchas de las iniciativas normativas incluidas en los planes anuales no logren aprobarse en el año en que estaba previsto. Ello nos ha llevado al convencimiento de que el proceso de planificación normativa debe configurarse con un horizonte temporal más amplio. Así se ha evidenciado ya en otros ayuntamientos como en el de Madrid que ha establecido una planificación normativa de carácter plurianual que comprende el período correspondiente a un mandato electoral, sin perjuicio de su revisión a la mitad del mandato. Sin llegar a ampliarlo a tan largo plazo, se ha considerado adecuado que el plan pase a tener carácter bienal, y así, en el Ayuntamiento de València se ha decidido, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado en sesión de fecha 21 de noviembre de 2025, que los planes normativos tengan carácter bienal, lo que mejorará los resultados de ejecución. El proyecto de plan normativo 2026-2027, una vez informado por todos los servicios municipales y organismos del sector público y rubricado dicho informe por los Secretarios competentes y por la Alcaldía o concejales delegados, se presentará en los primeros meses del año para su aprobación por la Junta de Gobierno y posteriormente por el Pleno.

³ Los Planes Anuales Normativos se publican en la web municipal
<https://www.valencia.es/cas/ayuntamiento/plan-normativo-ordenanzas-y-disposiciones>

En la Oficina de Mejora Regulatoria partiendo del Plan Normativo que se elabore para el año 2026-2027 se va a realizar un seguimiento del grado de ejecución del mismo, en su caso, se analizarán las causas por las que los proyectos normativos no se lleven adelante o que, por el contrario, proyectos no previstos en el plan, se aprueben, valorando a su vez si el nuevo plazo de previsión resulta adecuado.

Los Planes Normativos se publican en la web municipal y pueden ser consultados por la ciudadanía en cumplimiento de la normativa sobre transparencia (así se establece en el artículo 19.1.f del Reglamento de Gobierno Abierto: Transparencia del Ayuntamiento de València)

3. CIRCULAR SOBRE EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN DE DISPOSICIONES NORMATIVAS MUNICIPALES

La “Circular sobre el procedimiento para la tramitación de disposiciones normativas municipales: Ordenanzas y Reglamentos”, fue elaborada por la Secretaría General y del Pleno, por encargo de la Alcaldía y aprobada por la Junta de Gobierno Local en sesión de 12 de noviembre de 2020 (modificada posteriormente por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, sesión de 29 de julio de 2022). El objetivo era establecer una metodología para la tramitación, aprobación y publicación de las disposiciones normativas, con la finalidad de orientar, facilitar y homogeneizar las actuaciones de las unidades administrativas, teniendo en cuenta los principios de buena regulación y, en general, las previsiones de los artículos 128 y siguientes de la LPAC. Esta Circular ha sido de gran utilidad para los servicios porque les ha hecho más fácil la tramitación de las normas y se ha conseguido estandarizar el procedimiento, unificar el formato de la documentación utilizada y someter a unas directrices de técnica normativa las ordenanzas y reglamentos. Esta Circular incluye, además de la propia guía del procedimiento, unos anexos relativos a:

- Un esquema de tramitación de las ordenanzas y reglamentos

- Una guía de “Directrices de Técnica Normativa”
- Una colección de plantillas de documentos a emplear en la tramitación

El contenido completo de la misma puede encontrarse en la publicación del CEMCI.

Gracias a la Circular se ha clarificado el procedimiento a seguir, se han homogeneizado nuestras normas y se ha mejorado el proceso de elaboración de las mismas. Téngase en cuenta que el Ayuntamiento cuenta con más de 85 servicios municipales y 12 entidades del sector público, que son potenciales gestores en la elaboración y tramitación de normas municipales

4. LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA

El artículo 108 del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de València, en línea con lo previsto en el artículo 133 de la LPAC, establece que

Con carácter previo a la elaboración del proyecto, se habrá sustanciado una consulta pública, a través del portal web municipal, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de los objetivos de la misma y los problemas que pretende solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación y otras posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse de esta consulta en el caso de proyectos de disposiciones organizativas, cuando concurran razones graves de interés público o 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.

Es importante que se haya regulado en el Ayuntamiento la forma de realizar esta consulta previa porque el artículo 133 de la Ley 39/2015 se declaró, en parte, contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento

jurídico 7 b) y, salvo el inciso de su apartado primero “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública” y el primer párrafo de su apartado 4, cuando se refiere a los supuestos en los que puede prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas, que han sido declarados legislación básica siendo aplicables a las entidades locales, el resto no tiene carácter básico, por lo que no es aplicable a las Comunidades Autónomas y a las entidades locales.

La consulta previa se realiza para que los ciudadanos, antes incluso de que se redacte el proyecto normativo, puedan saber qué objetivos persigue el ayuntamiento con su aprobación, qué problemas pretende solucionar y porqué es necesaria y oportuna la norma, también deben conocer qué otras alternativas se han valorado, regulatorias y no regulatorias. El ayuntamiento, a la hora de lanzar la consulta pública debe pronunciarse sobre estas cuestiones para que el ciudadano pueda opinar.

Nos puede servir de ejemplo para la adecuada realización de la mencionada consulta pública el último edicto publicado en la web:

EDICTO

CONSULTA PÚBLICA MODIFICACIÓN ORDENANZA MUNICIPAL REGULADORA DE LOS MERCADOS DE DISTRITO

El artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que con carácter previo a la elaboración del proyecto o del anteproyecto de ley o del reglamento se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- 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*

En la actualidad en la ciudad de València existen 13 mercados en los cuales se venden artículos de alimentación, al margen del mercado de la Plaza Redonda,

en el cual, al encontrarse ubicado en la plaza del mismo nombre, se dedica principalmente a la venta de encajes, puntillas, composturas, etc.

La vigente Ordenanza Municipal Reguladora de los mercados de Distrito se aprobó por acuerdo plenario de fecha 26 de abril de 2018 y entró en vigor el día 8 de junio de 2018. Desde la Delegación de Comercio y Mercados se considera conveniente acometer una modificación puntual de la reseñada norma.

1. Problemas que se pretenden solucionar con la modificación

La Ordenanza Municipal Reguladora de los mercados de Distrito, en el momento de su aprobación, se hizo con la clara intención de mantener el concepto de mercado tradicional. Sin embargo, en los últimos años el mercado tradicional se ha visto afectado por la cantidad de cadenas de distribución, especialmente en ciudades como València, las cuales tienen muchas más posibilidades de almacenaje de los productos, que un puesto de un mercado de Distrito, de reducidas dimensiones. Por otra parte, estas grandes cadenas de distribución tienen un horario de apertura mucho más amplio, incorporando incluso en algunos casos zonas donde la clientela, una vez adquirido el producto, puede consumirlo. Todos estos factores implican una dificultad añadida a la supervivencia del mercado tradicional. De hecho, según una reciente encuesta de la Asociación Española de Consumidores únicamente el 27 % acude al menos una vez a la semana a un mercado tradicional a hacer la compra.

2. Necesidad y oportunidad de su aprobación

El servicio público de mercados no tiene el carácter de obligatorio, en la actual redacción de la Ley 7/1985, de 7 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Sin embargo, si atribuye a los Ayuntamientos esta ley competencias en materia de mercados. Es voluntad del Ayuntamiento, y en concreto de la Delegación de Comercio y Mercados procurar la supervivencia de los mercados municipales existentes en València, para lo cual se ha impulsado una modificación de la norma con el reseñado objetivo.

3. Objetivos de la norma

El objetivo de la norma es acometer una modificación puntual de la vigente Ordenanza Municipal Reguladora de los mercados de Distrito, incluyendo variables que pueda hacer más atractivo acudir al mercado de tal manera que manteniendo el concepto de mercado tradicional pueda implantarse un modelo comercial mixto, en el cual pueda compatibilizarse el concepto de mercado tradicional, con la prestación de otros servicios complementarios, que contribuyan al fomento de la actividad comercial. Al respecto, el texto de la ordenanza entrará a regular con más detalle la posibilidad de habilitar zonas en el mercado para el consumo por parte de la clientela de productos adquiridos en el propio mercado.

4. Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

Se considera que la mejor solución es acometer la modificación propuesta, introduciendo en el texto la posibilidad de aprobar reglamentos de régimen interior que tengan en cuenta la particular idiosincrasia de cada mercado.

Por tanto, a la vista de los antecedentes expuestos, de acuerdo con la resolución BC 2832 de fecha 2 de diciembre de 2025 se procede iniciar el trámite de consulta pública con carácter previo a la elaboración del proyecto de modificación de la Ordenanza Municipal Reguladora de los mercados de Distrito, para que en el plazo de veinte días hábiles, a contar desde el día después al de la publicación en la página web municipal y en el tablón de edictos electrónico se presenten sugerencias u observaciones por cualquiera de las formas previstas en la Ley 39/2015, o alternatively, mediante correo dirigido a xxx@valencia.es haciendo constar su nombre y apellidos o razón social y su número de D.N.I., N.I.F. o documento identificativo suficiente que permita verificar su identidad.

Legalmente no se ha establecido el plazo para este trámite de consulta previa. En la Circular aprobada en el Ayuntamiento, se señala como aconsejable el plazo mínimo de veinte días al que se refiere el artículo 83 de la LPAC para la información pública. No obstante, se prevé que puede establecerse otro más amplio si se considera lo más adecuado para recabar un mayor número de aportaciones ciudadanas y si, excepcionalmente, se considera más conveniente establecer un plazo más corto, se podrá hacer, pero en la resolución que ordena la apertura del trámite se señalarán las razones, debidamente motivadas, que lo justifican.

Se trata de un trámite obligatorio, con las únicas excepciones reguladas por los artículos 133.4 de la LPAC.

Únicamente podrá prescindirse de esta consulta, aunque siempre debe valorarse detenidamente tal posibilidad, en los supuestos siguientes:

- a) en el caso de proyectos de disposiciones organizativas y presupuestarias,
- b) cuando concurren razones graves de interés público,

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

En la Circular también se prevé que, concluido el trámite de consulta pública, se emitirá un informe sobre el resultado de la misma y, si se hubieran producido, se señalará el número de sugerencias presentadas, principales opiniones expresadas por la ciudadanía y cuáles de ellas quedarán plasmadas en el anteproyecto. Este informe es objeto de publicación en la sede electrónica y, de conformidad con lo previsto en el Reglamento de Gobierno Abierto del Ayuntamiento de València, también se remite a la Oficina de Estadística a los efectos de confeccionar y publicar las estadísticas a las que se refiere su artículo 19.1.c. De acuerdo con dicho precepto, el Ayuntamiento y sus organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes del Ayuntamiento de València, publicarán información relativa a “Las estadísticas sobre participación ciudadana en los procedimientos de elaboración normativa, con especificación del porcentaje de aportaciones ciudadanas que hayan sido incorporadas a los textos normativos”

En materia de mejora regulatoria a nivel local, el Ayuntamiento de Madrid que, a nuestro juicio, es uno de los más avanzados y cuyos modelos y guías han sido documentos de referencia, ha elaborado unas “Directrices sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las normas municipales”⁴ aprobado por acuerdo de 20 de octubre de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid que pueden ayudar en el planteamiento de estas consultas previas, adaptadas en cada caso a las peculiaridades del propio ayuntamiento.

⁴ Se puede consultar en la sede electrónica del Ayuntamiento de Madrid <https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.b4c91589e7f6a5d829da39e5a8a409a0/?vgnextoid=db018646765f7510VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextchannel=257865dd72ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextfmt=default>

5. EL MANUAL PARA ELABORAR INFORMES DE IMPACTO DE GÉNERO

El informe de impacto de género, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, debe elaborarse junto al proyecto normativo.

En cuanto a su elaboración, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo que, aunque es aplicable únicamente a nivel estatal, nos puede servir como referencia, al referirse al impacto por razón de género establece en su artículo 2.1:

f) Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia. El impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica. Asimismo, se realizará un análisis de los impactos en la infancia y adolescencia, y en la familia.

En el Ayuntamiento de València, el Manual para la elaboración de informes de impacto de género fue realizado por el Servicio de Igualdad (aprobado por Junta de Gobierno Local en fecha 5 de marzo de 2021)⁵. En la página web del ayuntamiento podemos encontrar, además del Manual, una relación de las normas reguladoras de la evaluación de impacto de género en el ámbito del Derecho Internacional y en el ámbito del Derecho Europeo y una infografía para la elaboración de los informes de impacto de género.

Se define la evaluación de impacto de género como un proceso que evalúa las repercusiones de las normas y políticas sobre mujeres y hombres como

⁵ Se puede encontrar en la página web del Ayuntamiento de Valencia <https://www.valencia.es/cas/igualdad/mujeres-e-igualdad/documentos-para-la-elaboracion-de-informes-de-impacto-de-genero>

colectivos diferenciados, como una herramienta para que la investigación y las políticas sean llevadas a término valorando las diferencias sobre:

- Roles culturales
- Relaciones entre ambos sexos
- Realidades sociales
- Expectativas de vida

Un instrumento de análisis que ofrece opciones informadas y equitativas sobre si las normas o políticas son discriminatorias y promocionan un avance hacia la igualdad real. Define como objetivos de la evaluación:

- Proporcionar información para maximizar el impacto positivo de cualquier acción legislativa o ejecutiva sobre mujeres y hombres
- Evitar que cualquier acción legislativa o ejecutiva tenga un impacto negativo sobre mujeres u hombres y que esta beneficie a unas y a otros.
- Alcanzar los objetivos de igualdad real entre mujeres y hombres.

6. EL MANUAL PARA LA ELABORACIÓN DE LAS MEMORIAS DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

La Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) es un documento *cuya finalidad no es otra que la de asegurar que los encargados de elaborar y aprobar los proyectos de disposiciones generales tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación, de forma y manera que se contiene en dicho acto la motivación de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, una valoración de las distintas alternativas existentes, un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán de su aplicación, así como su incidencia, en el ámbito presupuestario, de impacto de género y en el orden constitucional de distribución de competencias* (Sentencia

Tribunal Supremo de 12 diciembre de 2016 , rec.903/2014 y 31 de enero de 2017, rec. 4028/2015)

Es cierto que la exigibilidad o no de las memorias de impacto normativo en los procesos de elaboración de las ordenanzas locales, no es pacífico y existen posturas contrapuestas.

A nivel de la Administración estatal, la obligación de elaborar una memoria de análisis de impacto antes de aprobar una norma está prevista en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y su contenido se regula en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (RD que vino a sustituir al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo). La exigencia a nivel autonómico es más desigual, aunque son pocas las autonomías que no incluyen la exigencia de elaboración de estas memorias en sus procesos de elaboración normativa.

A nivel local, la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, no obliga en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas a realizar una memoria de análisis de impacto normativo, si bien exige, en su artículo 84, que la actividad de intervención de las Entidades Locales se ajuste a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue (la redacción de este artículo proviene de la Ley 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).

La Ley 39/2015, regula en su título VI, la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas y, aunque no impone a nivel local la elaboración de las memorias de análisis de impacto normativo en la elaboración de las ordenanzas, sí que recoge los “principios de buena regulación” en su artículo 129, exigiendo que, en el ejercicio de la potestad reglamentaria por las Administraciones Públicas, el ajuste a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia queden

suficientemente justificados. En base a esa regulación, algunos autores entienden (postura que comparto) que, aunque no se recoja de forma explícita, la exigencia de elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo a nivel local deriva de la aplicación de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC (ORTÍ FERRER 2019: 242), otros autores añaden como argumento de su exigencia implícita la imposición por parte del legislador de la carga de la prueba de la necesidad y proporcionalidad de toda norma que suponga la intervención de las Entidades Locales (art 84 de la LRBRL) o que incida en la unidad de mercado (REVUELTA PÉREZ 2019: 194) y también del principio de interdicción de la arbitrariedad, que reclama la motivación de las propuestas regulatorias y del derecho a la buena administración (CAYETANO PRIETO 2019: 264-265). Otros, sin embargo, entienden que no sería exigible por no estar establecido en la norma (VELASCO CABALLERO 2019: 328) aunque sí entienden que tal exigencia pueda provenir de la legislación autonómica y a falta de ésta, que fuera objeto de regulación local, siendo ello recomendable dada la directa conexión de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) con los valores de buena administración que contiene el artículo 103.1 CE.

En el Ayuntamiento de València, la elaboración de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo, se ha establecido de manera obligatoria. De conformidad con lo previsto en el artículo 107 del Reglamento Orgánico del Pleno:

La aprobación de ordenanzas, reglamentos y del resto de las disposiciones municipales de carácter normativo se registrá por lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica de régimen local y del procedimiento administrativo común y en el presente título.

La aprobación del proyecto por la Junta de Gobierno y la aprobación inicial de la disposición normativa requerirán la redacción de una Memoria de Análisis del Impacto Normativo actualizada. Esta previsión no será de aplicación a los presupuestos generales, ni a los proyectos normativos relativos a las ordenanzas fiscales ni a los planes urbanísticos, que se regularán por su normativa específica.

Esta labor es necesaria, no se debe aprobar una norma sin haber previsto el ajuste a los principios de buena regulación, los impactos presupuestarios, organizativos, económicos, de género o cualquier otro impacto que tendrá la norma.

Depende de la importancia y el alcance que tenga la norma así será la MAIN. Puede ocurrir que se trate de normas que carezcan de impactos, bastará con indicarlo y razonarlo. Sin embargo, otras normas tendrán gran impacto sobre la ciudadanía o sobre un sector de la población o su implantación puede requerir mayores gastos, habrá que preverlo, también deberá justificarse la limitación de derechos si la norma los establece.

Elaborando una Memoria nos aseguramos de que vamos a dar cumplimiento a todas las exigencias legales. Son numerosos los pronunciamientos judiciales que anulan ordenanzas por no haber cumplido con estas exigencias y los costes de la invalidez o “mortandad”, como los define Doménech Pascual, que provoca son cuantiosos, el coste de *reviviscencia* de una regulación derogada, los *costes de transición*, los *costes de rectificación* todo ello sumado a la inseguridad jurídica que provoca (DOMÉNECH PASCUAL 2022:76).

Dependiendo del tipo de norma que aprobemos existen exigencias legales que debemos respetar. Si se establecen medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. El cumplimiento de dichas exigencias en estos supuestos, deberá quedar justificado (artículo 4 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público).

La justificación de la unidad de mercado exigido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, el Informe de impacto de género exigido por la Ley Orgánica 3/2007, de 23 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres o de otros como familia (D.A. 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de

noviembre, de Protección de las Familias Numerosas) e infancia (artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor), previstos en diferentes normas estatales y autonómicas y que habrá que estar a lo establecido en las mismas y valorar el caso concreto para determinar si son exigibles.

En el Ayuntamiento detectamos que la obligación que se impuso de elaborar estas Memorias ha encontrado cierta resistencia en su implantación debido fundamentalmente a la falta de tiempo para elaborarlas, la insuficiencia de medios y la escasa formación sobre la materia. Con el Manual para su elaboración se pretende ayudar y guiar a los encargados de realizarlas. El Manual, siguiendo el ejemplo de otras guías y manuales que se tomaron como referencia, pretende incluir en cada apartado las preguntas que deben plantearse, dando respuesta a las mismas podemos elaborar las memorias y asegurarnos de que se incluyen las justificaciones que las normas imponen. Es verdad que hay ciertos impactos que son difíciles de realizar porque exceden del campo jurídico y entroncan con otras disciplinas, por ejemplo, los impactos sobre la infancia y la adolescencia, será necesario formar al personal y dotarles de las herramientas y medios suficientes. “Es imprescindible contar con unas directrices claras sobre los procedimientos y herramientas a emplear para realizar este tipo de análisis con rigurosidad” (REDONDO MORA 2023:86)

Tal y como se establece en el Manual, la MAIN se estructura en los siguientes apartados:

1. Resumen ejecutivo.
2. Oportunidad de la propuesta normativa.
3. Contenido de la propuesta normativa.
4. Análisis jurídico.
5. Tramitación.
6. Impacto competencial.

7. Impacto organizativo.
8. Impacto presupuestario.
9. Impacto económico.
10. Impacto de género.
11. Simplificación de procedimientos.
12. Otros impactos.

En el Manual se facilitan las cuestiones que cabe plantearse en cada uno de los apartados para ayudar a realizarlos. A modo de ejemplo vemos qué cuestiones propone para analizar el **impacto presupuestario** que la norma puede tener.

¿Implica una reducción o un incremento del gasto?
¿Supone nuevos o mayores ingresos?
¿Qué alcance temporal tiene el impacto presupuestario?
¿Cuáles son las aplicaciones presupuestarias afectadas?
¿Afecta solo al presupuesto del área, ente u organismo impulsor, o afecta a varias áreas u organismos? ¿Cuáles?
¿El coste del proyecto puede ser asumido con los créditos disponibles o será necesario llevar a cabo una modificación presupuestaria? ¿Por qué cuantía?
¿Existe cofinanciación de otras Administraciones Públicas o de entidades privadas, a través de subvenciones, convenios o cualesquiera otros instrumentos de cooperación con aportación económica?
¿Las medidas contenidas en la propuesta normativa tienen incidencia en los ingresos derivados de impuestos, tasas, precios públicos o contribuciones especiales? ¿Cuáles y con qué duración?
¿La propuesta normativa produce efectos en materia retributiva o en general, se derivan consecuencias en el apartado de retribuciones e indemnizaciones de los empleados públicos municipales? ¿Cuáles?
¿La propuesta normativa implica la creación o modificación de estructuras orgánicas, modificación de relaciones de puestos de trabajo o de plantilla presupuestaria? ¿Cuáles?
¿La propuesta normativa conlleva procedimientos de movilidad administrativa, procesos de provisión de puestos de trabajo o contratación de personal laboral?

¿Cuáles son?
¿La propuesta normativa incluye medidas de acción social o algún tipo de incentivo que prevea la jubilación anticipada? ¿Cuáles son?
¿La propuesta normativa implicará algún gasto en medios o servicios de la Administración digital?

Respondiendo a estas cuestiones podrá valorarse el impacto presupuestario de la norma.

Y estos impactos deben valorarse porque ya son numerosos los pronunciamientos judiciales que anulan ordenanzas por no realizar estos informes previos, especialmente por la falta de análisis de este impacto presupuestario.

Vemos, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 185/2024 de fecha 11 de abril de 2024 (recurso nº 141/2022) que resuelve anulando la modificación de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración (por auto de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2025 se declaró la inadmisión del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid contra la referida sentencia 185/2024). De su fundamento jurídico extraemos las siguientes conclusiones:

Fundamento jurídico 3º:

(...) Como ya decíamos en la sentencia de esta Sala y sección nº 589/2023, de 21 de noviembre de 2023, recurso nº 341/2021, la exigencia de un estudio de impacto presupuestario, es decir, en los ingresos y gastos de la propia administración autora de la norma, se establece imperativamente en el artículo 129.7 de la LPAC y en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en cuyo ámbito de aplicación (artículo 2.1) están comprendidas también las entidades locales, la cual exige que, en el ejercicio de la potestad reglamentaria por cualesquiera Administraciones Públicas, se lleve a cabo una valoración de las repercusiones y efectos a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros de la norma propuesta. La finalidad de la citada Ley Orgánica 2/2012 es la de evitar que cualquier Administración Pública pueda dictar

disposiciones administrativas de carácter general o actos administrativos que puedan poner en riesgo la estabilidad de su presupuesto (...).

(...) La STS, Sala Tercera, nº 134/2017, de 31 de enero de 2017, recurso nº 4028/2015 nos da una pauta de cuál debe ser el resultado de esa valoración cuando razona: *" Cabe, pues, que las normas reglamentarias sean nulas no solo en los casos en que carezcan por completo de análisis económico y presupuestario, sino también en aquellos otros en los que el que acompaña a la decisión de que se trate resulta ser de todo punto insuficiente de manera que no permita a la Memoria cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia (motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar información relevante a la propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad)" (...)*

Otro pronunciamiento judicial bastante ilustrativo, es la sentencia del Tribunal Supremo nº 614/2024, de 11 de abril de 2024 (recurso nº 4954/2022) que resuelve recursos de casación tramitados con el núm. 4954/2022, preparados por la Generalidad de Cataluña, por el Ayuntamiento de Barcelona y por el Área Metropolitana de Barcelona contra la sentencia, de 21 de marzo de 2022, de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por la que se estima en parte el P.O. nº 43/2020 y se anula la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinado vehículos en la ciudad de Barcelona.

Fundamento jurídico 2ª:

(...) Las memorias e informes obrantes en el expediente no cumplen la función de asegurar que los encargados de tramitar y aprobar la Ordenanza tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación, sin que recoja una motivación suficiente de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, ni una valoración de las distintas alternativas existentes, ni un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas que se derivarán de su aplicación, tal como se exige en

reiterada jurisprudencia expresada en las SSTs de 12 de diciembre de 2016 (Recursos núm. 902/2014 y 903/2014), y 31 de enero de 2017 (Recurso núm. 4028/2015), entre otras).

(...) En la valoración de la Sala se aprecian vicios sustanciales en las diferentes memorias e informes emitidos en la tramitación del expediente, especialmente por tomar como punto de partida datos no actualizados y al no haberse ponderado suficientemente el alcance y consecuencias de la Ordenanza impugnada sobre la movilidad de los ciudadanos, así como sus efectos sobre la competencia y el mercado.

7. EL INFORME SOBRE LA EVALUACIÓN NORMATIVA DE REGLAMENTOS Y ORDENANZAS

El artículo 130 de la Ley 39/2015 prevé que las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. El resultado de la evaluación se debe plasmar en un informe que se hará público con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

La STC 55/2018, de 24 de mayo, declaró que este artículo no era aplicable a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, al considerar que invadía sus competencias pero sin embargo, en lo que afecta a la iniciativa reglamentaria estatal, autonómica y local, el Tribunal Constitucional ha establecido que pueden considerarse «bases» del régimen jurídico de las Administraciones Públicas relativas a la elaboración de reglamentos, al recoger directrices generales a las que deben responder las políticas de los diferentes niveles de gobierno y que, por tanto, no invaden las competencias de las comunidades autónomas. Es decir, sólo se aplican a las iniciativas legislativas del Gobierno estatal (y no a la de los gobiernos

autonómicos); y son bases del régimen jurídico de las administraciones públicas relativas a la elaboración de reglamentos, tanto estatales, autonómicos como locales. (SOCÍAS CAMACHO 2023: 7 y 8)

“La evaluación ex post puede suministrar información tan o más valiosa, a los efectos de garantizar el acierto de la norma considerada, que la obtenida a través del procedimiento ex ante. Nada garantiza con total certeza que una norma jurídica ya vigente sea realmente la más acertada que cabía adoptar, o que lo vaya a seguir siendo eternamente. Siempre existe el peligro de que produzca efectos nocivos desde un principio —aunque esto sólo se sepa mucho después— o de que, siendo estos inicialmente beneficiosos, dejen de serlo debido a un cambio de las circunstancias. La evaluación ex post de una regulación jurídica persigue prever y detectar lo más rápidamente posible sus desaciertos, a fin de evitar o al menos reducir los daños sociales que estos puedan ocasionar. Nótese, asimismo, que la información obtenida ex post es más fiable que la adquirida ex ante, pues la primera se basa en observaciones empíricas de los efectos reales de la norma considerada, mientras que la segunda se funda en meras hipótesis acerca de esos efectos que pueden revelarse equivocadas” (DOMÉNECH PASCUAL 2022: 84)

En este proceso evaluativo retrospectivo cobra mucha importancia explorar y recolectar datos empíricos y no meramente estadísticos, pues «a partir de ellos se obtiene información sobre el logro de objetivos, la solución de problemas, las incidencias indeseadas, los incumplimientos no previstos, los costes y beneficios (en términos económicos pero también sociales o ambientales) y muchos otros aspectos de la entrada en vigor de una determinada norma jurídica, de una concreta regla jurídica o de una opción de regulación frente a otra». (CANALS AMETLLER 2019: 18)

Este informe empezó a elaborarse en el Ayuntamiento de València en el año 2021 por lo que se cuenta con cinco años de experiencia. Se realizó un estudio previo de la normativa municipal vigente, teniendo en cuenta el año de aprobación y de modificación de las mismas (este dato es bastante revelador porque puede

evidenciar normas que se han quedado obsoletas) y, al ser un Ayuntamiento de gran población se tuvo que determinar de qué servicio u organismo dependía cada norma.

El principal problema que se plantea al enfrentarnos a la evaluación de las normas es que, salvo las últimas aprobadas, ninguna previó el plazo en el que esta evaluación debía realizarse ni que indicadores debían valorarse. Si se quiere realizar la evaluación adecuadamente, en el momento de elaborar la norma y preparar la MAIN debe establecerse, atendiendo a sus características, los plazos de evaluación y los indicadores o datos que servirán para valorar si se han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas, así como el ajuste a los principios de buena regulación.

Para entender la manera de realizar estas evaluaciones lo mejor será ver algún ejemplo, en este caso, extraídos de dos MAINs del Ayuntamiento de Madrid en las que se incluyen indicadores que pueden servirnos de referencia⁶:

Ejemplo 1: En la MAIN de la modificación de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración, en su apartado 13 establece:

13. Evaluación. La evaluación será realizada por parte del Área de Gobierno de Vicealcaldía, Portavoz, Seguridad y Emergencias, y en concreto, por la Dirección General de Coordinación Territorial y Desconcentración, en el plazo de cuatro años desde su entrada en vigor, a través de los siguientes indicadores de cada uno de los correspondientes objetivos/impactos que se detallan en las fichas que se presentan a continuación: Primer objetivo que evaluar:

Objetivo 1 de la ordenanza: Establecer una regulación sistemática de los requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones de las terrazas de hostelería y restauración, con definición de principios articuladores, reglas generales, y definición precisa de las condiciones técnicas y jurídicas, simplificando el procedimiento administrativo de gestión, para proporcionar certeza jurídica a todos

⁶ Las huellas normativas de las disposiciones del Ayuntamiento de Madrid pueden consultarse a través del enlace:
<https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Informacion-juridica/?vgnextfmt=default&vgnextchannel=7089508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

los agentes interesados y reducir los plazos totales de tramitación de autorizaciones. Impacto en la actividad promovida por particulares y empresas. Indicador: Número de solicitudes de terrazas presentadas y concedidas, y tiempo medio de tramitación de los procedimientos de autorización. Segundo objetivo que evaluar:

Objetivo 2 de la ordenanza: Dotar de coherencia al régimen de derechos y obligaciones con el régimen disciplinario y sancionador, tipificando de forma detallada el sistema de infracciones y sanciones, como forma de reacción administrativa ante los incumplimientos de la ordenanza por parte de los hosteleros y atender a la demanda de los vecinos. Impacto medioambiental. Indicador: Número de quejas y reclamaciones asociadas al funcionamiento de las terrazas.

Ejemplo 2: La Memoria de Análisis de Impacto Normativo de la “Ordenanza por la que se regula el entorno controlado de pruebas de proyectos innovadores de la ciudad de Madrid”⁷, incluye un apartado dedicado a la forma de realizar la evaluación de resultados. En primer lugar, fija el plazo de evaluación que establece en cuatro años desde su entrada en vigor, a continuación, se relacionan los indicadores con los que se realizará dicha evaluación, en base a los objetivos marcados o a los impactos previstos:

OBJETIVO	INDICADOR
1. Incentivar la iniciativa particular de empresas, startups e innovadores en general, en el desarrollo de la ciudad mediante la participación en el entorno controlado de pruebas	1.1 Número de solicitudes presentadas 1.2 Número de solicitudes autorizadas 1.3 Número de solicitudes autorizadas que terminan pruebas 1.4 Número de solicitudes revocadas 1.5 Tiempo medio de duración del

⁷ Un entorno controlado de pruebas (o regulatory sandbox, como se denomina a esta figura a nivel internacional) consiste en un espacio seguro en el que pueden probarse y ponerse en práctica, con carácter limitado, distintos productos, servicios y proyectos innovadores.

<https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Buscador/Ordenanza-por-la-que-se-regula-el-entorno-controlado-de-pruebas-de-proyectos-innovadores-de-la-ciudad-de-Madrid/?vgnextfmt=default&vgnextoid=d84a19f9223f8710VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=44d8508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

	<i>procedimiento de concesión, denegación de la autorización de acceso al entorno controlado de pruebas</i> <i>1.6 Tiempo medio de duración de las pruebas</i> <i>1.7 Tiempo medio de duración de las pruebas de los proyectos autorizados</i>
<i>2. Atraer y fomentar la innovación y la iniciativa empresarial a la ciudad de Madrid, involucrando a los agentes del ecosistema de innovación.</i>	<i>2.1 Número de actuaciones de difusión y comunicación</i> <i>2.2 Acuerdos de colaboración firmados con otras entidades públicas</i> <i>2.3 Número de solicitudes de proyectos autorizados en sandboxes estatales</i> <i>2.4 Número de miembros de otras áreas del Ayuntamiento que participan en el Comité de Evaluación</i> <i>2.5 Número de procesos de compra pública de innovación derivadas de pruebas de tecnologías realizadas en el Sandbox</i> <i>2.6 Número de convocatorias temáticas promovidas por otras áreas del Ayuntamiento</i>
<i>3. Contribuir al posicionamiento estratégico global de Madrid como ciudad que impulsa la innovación</i>	<i>3.1 Número de publicaciones en prensa local, nacional e internacional relacionadas con el sandbox</i> <i>3.2 Número de solicitudes de empresas no residentes en Madrid</i>
<i>4. Ampliar el conocimiento sobre el efecto de las normas municipales existentes obteniendo un instrumento de evaluación de la normativa existente</i>	<i>4.1 Número de normas municipales aprobadas o modificadas como consecuencia de la actividad del espacio controlado de pruebas.</i>

También en base a los impactos previstos

IMPACTO	INDICADOR
Económico	<i>E1. Productos o servicios nuevos en el mercado nacional probados en el Sandbox</i> <i>E2. Creación de empleo (número de empleos creados)</i> <i>E3. Atracción de inversión (euros invertidos en los proyectos desarrollados en el Sandbox)</i>

Cada uno de los indicadores se desarrolla con una ficha individualizada en la que se detalla:

Denominación / Descripción / Objetivo o impacto asociado / Unidad de medida / Fórmula de cálculo / Periodicidad / Meta / Fuente de información / Responsable

8. LA HUELLA NORMATIVA

La "huella normativa" está vinculada al proceso de elaboración de las normas municipales y muestra los trámites y documentos que se van generando en dicho proceso. Cada una de estas fases va dejando una "huella" documental que es objeto de publicación en el Portal de Transparencia. Este es el esquema de huella normativa implantado en el Ayuntamiento para publicar las disposiciones normativas en la web. A cada fase del procedimiento se asocian una serie de documentos.

Fase	Elemento		Contenido
Inicio	Moción inicio de actuaciones		Documento
Consulta pública	Con consulta	Información aportada por el servicio u oficina proponente para la realización del trámite (informe-memoria y antecedentes).	Documento o enlace
		Resolución alcaldía delegada ordenando el trámite y señalando el plazo.	Documento
		Anuncio del trámite y señalamiento fechas inicial y final del plazo (elaborado por el servicio de Sociedad de la información).	Documento
		Informe oficina gestora sobre resultado de la consulta pública previa.	Documento
	Sin consulta	Resolución alcaldía delegada que acuerda la excepción del trámite motivadamente.	Documento
Tramitación de la propuesta normativa	Anteproyecto.		Documento
	Memoria de Análisis Impacto Normativo (MAIN).		Documento
	Informe preceptivo de la Asesoría Jurídica.		Documento
Tramitación del Proyecto	MAIN actualizada, solo si las indicaciones de la Asesoría Jurídica modifican el análisis de los impactos.		Documento
	Acuerdo de aprobación del Proyecto por Junta de Gobierno Local (JGL), o, en su caso Resolución de Alcaldía que sustituye el acuerdo de JGL en la normativa reguladora del Pleno y sus comisiones.		Documento
	Texto del proyecto de la disposición o modificación normativa aprobado.		Documento
	Trámite de enmiendas por los grupos políticos	Informe del resultado del trámite de enmiendas por los grupos políticos (enmiendas presentadas y valoración técnica de aceptación o rechazo). No aplicable a ordenanzas fiscales.	Documento
Aprobación de la norma por el Pleno	Informe propuesta de aprobación inicial de la disposición normativa.		Documento
	MAIN actualizada, solo si se incorporan al proyecto enmiendas que modifican los impactos.		Documento
	Dictamen de la Comisión Informativa competente.		Documento
	Acuerdo plenario de aprobación inicial y ordenando trámite exposición pública. Incorpora el texto provisional de la disposición o modificación normativa que se aprueba. En caso de aprobarse una modificación incorpora también el texto consolidado.		Documento
	Texto provisional aprobado por el Pleno, en valenciano y castellano.		Documento
	Anuncio en Boletín Oficial de la Provincia de València (BOP) de la apertura del trámite de exposición pública, con señalamiento del plazo de sugerencias y reclamaciones.		Enlace
	Si se presentan alegaciones	Informe sobre las alegaciones presentadas, motivando técnicamente su aceptación o rechazo y señalando si es necesario o no actualizar la MAIN.	Documento
		MAIN actualizada, si se pretende aceptar alegaciones que modifican los impactos.	Documento
		Informe propuesta de aprobación definitiva.	Documento
		Informe de la Asesoría Jurídica, solo si las alegaciones que se pretende aceptar modifican sustancialmente la disposición inicialmente aprobada por el Pleno.	Documento
		Dictamen de la Comisión Informativa competente.	Documento
	No se presentan alegaciones	Acuerdo plenario de aprobación definitiva de la disposición normativa. En caso de aprobarse una modificación parcial incorpora texto consolidado.	Documento
		Resolución de la Alcaldía que entiende como definitivo el texto normativo aprobado inicialmente por el Pleno y ordena su publicación íntegra en BOP.	Documento
Finalización	Publicación en Boletín Oficial de la Provincia de València (BOP) del texto íntegro de la disposición o modificación normativa aprobada.		Enlace
	Texto vigente publicado en sede electrónica, en valenciano y castellano. En caso de modificación normativa se publica texto consolidado.		Documento
	Corrección de errores	Publicación en BOP del texto corregido aprobado por acuerdo plenario.	Enlace
		Texto vigente corregido (consolidado).	Documento
Modificación	Cuando los resultados de la evaluación periódica de la aplicación de la norma y valoración de impactos determinan la necesidad de revisar parcialmente el texto normativo. Se inicia de nuevo todo el proceso.		

La publicación de la huella normativa permite tener acceso a toda la documentación relevante para elaborar la norma⁸. Se consigue que el proceso sea más transparente y que cualquier persona interesada pueda conocer cómo se ha gestado, los informes emitidos, la MAIN y la valoración de impactos que contiene.

“Como viene advirtiendo certeramente la Defensora del Pueblo Europeo, a los documentos prelegislativos (“huella normativa”) deben aplicárseles los más altos estándares de transparencia. En el caso de España, el acceso oportuno a la huella normativa, especialmente en los procedimientos legislativos en curso, entronca con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar -directamente- en los asuntos públicos, reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución” (IBÁÑEZ GARCÍA 2024: p 1).

Además, la publicación de la huella normativa tiene otra vertiente que ha cobrado relevancia en los últimos tiempos, especialmente a nivel estatal y autonómico, y es la de ofrecer la posibilidad de conocer la participación de los grupos de interés o lobbies en los procesos de elaboración de las disposiciones.

“La huella normativa posibilita saber quiénes, cuándo y cómo participaron en el proceso. La finalidad perseguida es asegurar que la influencia de los grupos de interés en las políticas públicas no es desproporcionada, como medida preventiva ante la corrupción, al tiempo que se aboga por la rendición de cuentas tanto del poder ejecutivo, como del legislativo” (PONCE SOLÉ 2019:13). A nivel local también se plantean estas cuestiones porque también los lobbies o grupos de interés participan en la elaboración de las ordenanzas y reglamentos.

9. CONCLUSIONES

Se ha iniciado el camino y las medidas e instrumentos de mejora regulatoria que se han ido implantando en el Ayuntamiento están ayudando a que se produzca

⁸ En la página web del Ayuntamiento de València se puede consultar la huella normativa de las normas que se han ido aprobando desde su implantación. Por ejemplo, la de la Ordenanza del sandbox urbano de la ciudad de València: <https://sede.valencia.es/sede/ordenanzas/detalle/MzE2NjQ.AvPAlt3D.AvOvTok>

ese cambio de mentalidad, un verdadero cambio de cultura en la producción de las normas municipales.

Comparto la reflexión que hacía el profesor Santamaría Pastor tras la aprobación de la LPAC:

“Durante siglos, el poder normativo, manifestación primigenia del poder político, se ha ejercido –en España y en la mayoría de los países del mundo, por no decir en todos– bajo los exclusivos condicionantes de la impulsividad, el apresuramiento, la solución de problemas concretos juzgados urgentes, la indefinición de los objetivos, la imprevisión de los efectos, y el condicionamiento ideológico; todo ello revuelto con frecuentes dosis de arbitrio. Abandonar todos estos parámetros para sujetarse a procesos reflexivos supone una revolución mental que no es fácil que pueda conseguirse en pocos años, si es que llega a hacerse efectiva alguna vez. (SANTAMARIA PASTOR 2016: 8).

Sería importante asumir que cuando se elabore o modifique una norma dicha previsión debería estar incluida en el Plan Normativo y que, gracias a la consulta previa, los posibles destinatarios de la norma podrán conocer los motivos y objetivos que se persiguen, pudiendo realizar valiosas aportaciones. Una vez redactado el proyecto normativo deberá elaborarse la MAIN para asegurar que la norma se ajusta a los principios de buena regulación y para valorar todos sus impactos. Y tampoco se puede olvidar la importancia de las valoraciones *ex post*, estableciendo desde el inicio el plazo y la forma de realizarlas, lo que permitirá comprobar si se han ido cumpliendo los objetivos que se plantearon al aprobarla y si el coste y las cargas impuestas estaban justificadas y correctamente cuantificadas.

Es verdad que la elaboración de normas es una tarea que debe incardinarse con el quehacer diario y para la que no se encuentra el tiempo necesario, pero habrá que poner los medios para que estos análisis se realicen con rigor, lo peor sería que, como hemos comprobado en algunas ocasiones, estas memorias se rellenen a última hora por cumplir el trámite y no cumplan con el papel que están llamadas a tener. “Es claro que la mejora de la regulación no se consigue con trámites o formalismos

vacíos, sino con el cumplimiento sincero y responsable de las reglas que tratan de evitar la proliferación de normas innecesarias y mal concebidas” (MÍGUEZ MACHO 2019: p 20)

Para conseguir este cambio de mentalidad es importante contar con el apoyo del equipo de gobierno, el liderazgo público es esencial. Son muchas las ventajas que derivan de la aplicación de estas políticas de mejora regulatoria. Gracias a estos instrumentos, el ordenamiento jurídico será más predecible, habrá una mejor planificación evitando improvisaciones, las normas serán más eficientes y tendrán mayor calidad y vinculación con la realidad, evitaremos que se produzcan efectos no deseados y evitaremos impugnaciones judiciales. Como hemos visto, son muchas las normas anuladas por los jueces y tribunales por defectos en los procesos de elaboración de las ordenanzas y reglamentos, por falta de valoración de impactos, de justificación de los principios de buena regulación. Todas estas cuestiones son ya imposiciones legislativas que no se pueden obviar.

ABREVIATURAS

CEMCI: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación provincial de Granada)

EIG: Evaluación de Impacto de Género

LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

MAIN: Memoria de Análisis de Impacto Normativo

ROP: Reglamento Orgánico del Pleno

BIBLIOGRAFÍA

CANALS AMETLLER, Dolors. "El proceso normativo ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivos)", *Revista General de Derecho Administrativo*, ISSN-e 1696-9650, n.º 50/2019.

- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel. "Sobre el procedimiento de elaboración de los reglamentos, sus vicios y su control judicial", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 5/2022, pp. 73-114.
- IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac. "El acceso oportuno a los documentos legislativos ("huella normativa") para el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la participación y el escrutinio en los asuntos públicos", *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, n.º 287, diciembre de 2024.
- MÍGUEZ MACHO, Luis. "La mejora de la regulación: antecedentes y principios", *Revista Información Comercial Española*, n.º 907, marzo-abril 2019.
- ORTÍ FERRER, Paula. "Una década de política pública de mejora de la regulación en Cataluña: El reto del nivel local", *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, directores Juli Ponce y Manuel Villoria, 2019, pp. 251-300.
- PONCE SOLÉ, J. *Mejora de la Regulación, Lobbies y Huella Normativa. Un análisis empírico de la informalidad*. Tirant lo Blanch, 2019, pp. 154-159.
- PRIETO ROMERO, Cayetano. "Potestad de ordenanza, actividad de los ciudadanos y transparencia", *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, directores Juli Ponce y Manuel Villoria, 2019, pp. 203-249.
- REDONDO MORA, Pablo. "El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas", *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 32, julio 2023, pp. 81-95.
- REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. "La Unidad de Mercado como límite al poder normativo local", *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*, directores Juli Ponce y Manuel Villoria, 2019, pp. 173-200.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. "Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 175/2016.
- SOCÍAS CAMACHO, Joana M. "La mejora de la regulación en la administración pública. Su impacto sobre la potestad normativa de la ciudad", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 228, Sección Estudios, Tercer trimestre de 2023.
- VELASCO CABALLERO, Francisco. "Elaboración de Ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 113, enero-abril 2019, pp. 299-349.