

ano 17 - n. 67 | janeiro/março - 2017
Belo Horizonte | p. 1-334 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v17i67
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA

Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2017 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.
2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2016, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- *Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas*

Better regulation in Spain: the new principles that inform the process of drawing up new legislation and the regulatory power of the public administrations

Lucía Casado Casado**

Universidad Rovira i Virgili (España)

lucia.casado@urv.cat

Recibido/Received: 15.11.2016 / November 15th, 2016

Aprovado/Approved: 28.12.2016 / December 28th, 2016

Como citar este artículo/*How to cite this article*: CASADO CASADO, Lucía. La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 41-76, jan./mar. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i67.473.

* Este trabajo ha sido realizado dentro del Grupo de investigación de la Universidad Rovira i Virgili “Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad”, reconocido y financiado como grupo de investigación consolidado por la Generalitat de Catalunya (referencia 2014-SGR-294).

** Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, España). Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona (Barcelona, España). Subdirectora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT). E-mail: lucia.casado@urv.cat

Resumen: La mejora de la calidad de las normas se ha convertido, en los últimos años, en una prioridad para los países de nuestro entorno, debido, entre otros factores, a su consideración como factor estratégico para el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la competitividad. La política de mejora de la regulación se ha impulsado de forma muy representativa, desde hace más de dos décadas, por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y por la Unión Europea. En España, se ha desarrollado de forma más reciente y ha recibido un impulso significativo en 2015, con la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que incluye un nuevo Título, el VI, destinado a regular la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. Este trabajo, tras examinar la evolución de la mejora regulatoria en España, se centra en el análisis de las novedades incorporadas en esta materia por la citada Ley 39/2015. En particular, se analizan en profundidad, además de los principios de buena regulación incluidos en esta Ley (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia y estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera), los tres instrumentos de mejora regulatoria recogidos en ella: la evaluación normativa y la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación; la planificación normativa; y la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

Palabras clave: Mejora regulatoria. Buena regulación. Evaluación normativa. Planificación normativa. Consulta pública.

Abstract: In recent years improving the quality of regulations has become a priority in EU countries due to, among other factors, their strategic importance for sustainable development, economic growth and competitiveness. For more than two decades, policies regarding the improvement of regulations have been significantly influenced by the Organisation for Economic Co-operation and Development and the European Countries. In 2015, Spain took a further significant step by approving Law 39/2015, of 1 October, regarding the common administrative procedure of public administrations, which includes a new section, Section 6, aimed at regulating the public administrations' ability to draw up new legislation and to create regulations and other provisions. The present study begins by examining the evolution of improvements to regulation in Spain and then analyses the new aspects of the aforementioned Law 39/2015 that are applicable to this area. In particular, the study analyses the principles of good regulation included in this law (necessity, efficacy, proportionality, legal security, transparency, efficiency, budgetary stability and economic sustainability); the three instruments of Better regulation included in the law (regulatory evaluation and the adaptation of the existing regulations to the principles of Better regulation); regulatory planning; and public participation in the process of creating regulations and laws.

Keywords: Better regulation. Good regulation. Regulatory evaluation. Regulatory planning. Public consultation.

Sumario: I Introducción – II La creciente preocupación por la mejora regulatoria en el ámbito internacional – III La evolución de la mejora regulatoria en España: la reciente introducción de los principios y técnicas de buena regulación o calidad normativa – IV La mejora regulatoria contemplada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas – Referencias

I Introducción

La proliferación de normas y el empobrecimiento de la calidad normativa constituyen problemáticas comunes de los ordenamientos jurídicos actuales.¹ La

¹ Sobre las causas que generan estos problemas, *vid.* ORTÍ FERRER, P. L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència. *Activitat parlamentària*, n. 29, 2016, p. 65.

toma de conciencia general en torno a la degradación que se está produciendo en la producción normativa y los problemas que ello puede generar, unida a los beneficios que pueden derivarse de una adecuada política regulatoria, ha llevado a la adopción de una nueva política pública específicamente centrada en la calidad normativa,² impulsada en el ámbito internacional y europeo.

Efectivamente, en los últimos años, se ha despertado, en el ámbito internacional, una creciente preocupación por la mejora de la calidad de las normas, hasta el punto de que este tema se ha convertido en un objetivo fundamental en la agenda política de numerosos gobiernos y organizaciones internacionales.³ Se identifica, así, un movimiento por la calidad de la regulación, que se está desarrollando tanto a nivel internacional –en el seno de las principales organizaciones y en el entorno comparado– como en España.⁴ En este contexto, nace la política de mejora de la regulación, que contempla la calidad del marco normativo como un factor estratégico para el crecimiento económico y la competitividad; que está orientada a garantizar la eficacia y la eficiencia del ordenamiento jurídico con el fin de asegurar sus efectos positivos en la economía, aunque sin perder de vista la consecución de otros beneficios sociales y ambientales; y que se inscribe de forma progresiva en la noción de buen gobierno.⁵

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea han impulsado de forma significativa esta política de mejora regulatoria que, en España, no se ha manifestado, sin embargo, hasta hace pocos años. Precisamente, este trabajo tiene como objeto analizar, tras examinar la evolución de la mejora regulatoria en España, las importantes novedades incorporadas en esta materia por la recientemente aprobada Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, LPACAP).

II La creciente preocupación por la mejora regulatoria en el ámbito internacional

En materia de política de mejora de la regulación, desde una perspectiva internacional, deben destacarse, especialmente, las iniciativas adoptadas por la OCDE y la Unión Europea.

² ORTÍ FERRER, P. L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència. *Activitat parlamentària*, n. 29, 2016, p. 65.

³ Así lo destaca MERCADO PACHECO. P. Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 47, 2013, p. 95.

⁴ SÁNCHEZ GRAELLS, A. Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores. En *Marco regulatorio y unidad de mercado. Libro marrón*. Madrid: Círculo de empresarios, 2006, p. 288.

⁵ ORTÍ FERRER, P. L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència. *Activitat parlamentària*, n. 29, 2016, p. 65-66.

1 La mejora regulatoria en la OCDE

La preocupación por la mejora regulatoria nace en la OCDE en 1989, momento en el que se publica *Directory of Regulatory Review and Reform Organizations in OECD Member Countries*, que constituye el primer documento en que “se comienza a hablar de la mejora de la regulación como una exigencia general anclada en la noción de buen gobierno y cuya finalidad debía ser no disminuir, sin más, el número de normas, sino aprobar las precisas, teniendo en cuenta que habían de ser proporcionadas a sus fines, con objetivos claros, eficientes, accesibles y transparentes” y se concluye que “invertir recursos en la mejora de la regulación producía beneficios tanto en el funcionamiento de la economía en su conjunto, como en los ciudadanos”.⁶

No es, sin embargo, hasta 1995, cuando se aprueba la primera Recomendación sobre calidad de la regulación: la *Recommendation of the Council of the OECD on improving the Quality of Government Regulation*,⁷ que constituye la primera declaración internacional de principios básicos para la calidad de las regulaciones.⁸ A ésta siguieron otras Recomendaciones en 1997, contenidas en el Informe *The OECD Report on Regulatory Reform*,⁹ elaborado a partir del análisis de las regulaciones de los diferentes países miembros entre 1995 y 1997. En este informe se ponen de manifiesto los numerosos beneficios que pueden derivarse de la reforma regulatoria y se adoptan nuevas recomendaciones (entre otras, la revisión sistemática de la normativa para asegurar que continúa cumpliendo los objetivos para los que fue aprobada de manera eficiente y eficaz; asegurar la transparencia, la no discriminación y la eficacia en los procesos regulatorios; o eliminar los obstáculos reglamentarios innecesarios al comercio y a la inversión). Estas recomendaciones constituyen un plan de acción encaminado a coordinar los esfuerzos de los diferentes Estados miembros de la OCDE para revisar y reformar su normativa en busca de una mayor calidad en su regulación.¹⁰

Con posterioridad, la OCDE realizó un análisis de la aplicación de sus recomendaciones en los distintos Estados miembros que desembocó en una revisión y redefinición de los anteriores principios rectores para la calidad de la regulación y

⁶ GÓMEZ ASENSIO, C. *La mejora regulatoria (Better Regulation): Aplicaciones en materia de contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 36-37.

⁷ Puede consultarse el contenido de esta Recomendación en: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95)>, (última consulta, 16 de noviembre de 2016).

⁸ SÁNCHEZ GRAELLS, A. Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores. En *Marco regulatorio y unidad de mercado. Libro marrón*. Madrid: Círculo de empresarios, 2006, p. 290.

⁹ Puede consultarse el contenido de este Informe en: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>>, (última consulta, 16 de noviembre de 2016).

¹⁰ SÁNCHEZ GRAELLS, A. Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores. En *Marco regulatorio y unidad de mercado. Libro marrón*. Madrid: Círculo de empresarios, 2006, p. 290.

su aplicación.¹¹ Se llega, así, en el año 2005, a la aprobación de la *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*,¹² que pretende dar un nuevo impulso a los esfuerzos de los Estados miembros.¹³ Se incluyen ahora siete principios para la reforma regulatoria: adopción de programas amplios de reforma que establezcan objetivos claros y marcos para su reglamentación; implantación de los análisis de impacto regulatorio, tanto de naturaleza prospectiva como retrospectiva; mejora de la transparencia de las normas, de las entidades reguladoras encargadas de su ejecución y de los procesos normativos; mejora de la efectividad y la aplicación de la normativa de defensa de la competencia; diseño de la regulación económica de todos los sectores para estimular la competencia y la eficiencia; eliminación de barreras regulatorias innecesarias al comercio y a la inversión a través de una liberalización continuada; e intervenciones de políticas para maximizar resultados.¹⁴

Para alcanzar estos objetivos, la OCDE también publica, en 2005, la Guía *Work on Regulatory Tools*, que incluye cinco instrumentos clave para desarrollar una mejora regulatoria: el análisis de impacto regulatorio, la simplificación administrativa, la mejora de la transparencia normativa y la comunicación con los agentes sociales, el análisis de las alternativas regulatorias y el estudio del cumplimiento y la ejecución por los operadores privados de las normas aprobadas.¹⁵

Más recientemente, debe hacerse mención del informe *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, adoptado en 2011, en que la OCDE “propone una revisión y actualización del pensamiento colectivo acerca de la política y la gobernanza regulatoria”.¹⁶ A este informe sigue el año siguiente una nueva recomendación: la *Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance*,¹⁷ de 22 de marzo de 2012, en la que

¹¹ SÁNCHEZ GRAELLS, A. Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores. En *Marco regulatorio y unidad de mercado. Libro marrón*. Madrid: Círculo de empresarios, 2006, p. 291.

¹² Puede consultarse su contenido en: <<https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>>, (última consulta, 16 de noviembre de 2016).

¹³ Vid. FORTES GONZÁLEZ, A. I. De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria. Capítulo XII. En RIVERO ORTEGA, R.; CALVO SÁNCHEZ, M^º D.; FERNANDO PABLO, M. (dirs.). *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*. Lisboa: Juruá, 2016, p. 347; y SÁNCHEZ GRAELLS, A. Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores. En *Marco regulatorio y unidad de mercado. Libro marrón*. Madrid: Círculo de empresarios, 2006, p. 291.

¹⁴ Vid. GÓMEZ ASENSIO, C. *La mejora regulatoria (Better Regulation): Aplicaciones en materia de contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 38-39; y SÁNCHEZ GRAELLS, A. Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores. En *Marco regulatorio y unidad de mercado. Libro marrón*. Madrid: Círculo de empresarios, 2006, p. 291-292.

¹⁵ Sobre estos instrumentos, vid. GÓMEZ ASENSIO, C. *La mejora regulatoria (Better Regulation): Aplicaciones en materia de contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 59 y siguientes.

¹⁶ FORTES GONZÁLEZ, A. I. De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria. Capítulo XII. En RIVERO ORTEGA, R.; CALVO SÁNCHEZ, M^º D.; FERNANDO PABLO, M. (dirs.). *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*. Lisboa: Juruá, 2016, p. 347.

¹⁷ Puede accederse a su contenido en: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>>, (última consulta, el 16 de noviembre de 2016).

se recogen las directrices y principios internacionales más detallados y avanzados a aplicar por los países miembros de la OCDE para realizar mejoras sistémicas en la calidad de la regulación.¹⁸ Se pretende, de este modo, facilitar el desarrollo de prácticas que sirvan como referencia y proporcionar el marco necesario para los países que buscan implementar una mejor gobernanza regulatoria.

Por lo que respecta a España, la OCDE ha publicado, en 2014, el informe *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*.¹⁹ En él se recogen una serie de recomendaciones para “fortalecer la agenda de reformas, no solo para afrontar la actual crisis financiera, sino también para lograr una Administración pública más eficaz y eficiente que contribuya a los objetivos estratégicos del país a corto, medio y largo plazo; para reencontrar una normalidad en la actuación estatal que contribuya a la productividad, la competitividad y el bienestar. También busca informar al público internacional acerca de la ambición y la magnitud del actual proceso de reforma institucional en España”.²⁰ Algunas han sido acogidas en la reciente LPACAP.

2 La mejora regulatoria en la Unión Europea

La Unión Europea, paralelamente a la OCDE, ha realizado propuestas similares con el fin de mejorar la calidad normativa, tanto del propio Derecho de la Unión Europea como de cada uno de los Estados miembros.²¹ El punto de partida se sitúa en 1995, momento en que la Conferencia intergubernamental aprobó una declaración adjunta al Tratado de Amsterdam (la Declaración sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria),²² instando al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión a establecer de común acuerdo directrices para mejorar la calidad de la redacción de la legislación comunitaria y aplicar dichas directrices al estudiar propuestas o proyectos de legislación comunitaria, adoptando las medidas de organización interna que estimen necesarias para su correcta aplicación; y hacer todo lo posible para acelerar la codificación de los textos legislativos.

¹⁸ Entre estas recomendaciones se incluyen, entre otras, la adhesión a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio; la integración de la Evaluación de Impacto Regulatorio en las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos; y la evaluación regulatoria *ex post*.

¹⁹ Puede consultarse su contenido en: <<http://www.oecd.org/spain/spain-from-administrative-reform-to-continuous-improvement.htm>>, (última consulta, el 16 de noviembre de 2016). También puede consultarse, en español, la traducción a cargo de Jorge Tuñón Navarro: *España: de la reforma de la Administración a la mejora continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-OCDE, 2014.

²⁰ *España: de la reforma de la Administración a la mejora continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-OCDE, 2014, p. 33.

²¹ Sobre la mejora regulatoria en la Unión Europea, *vid.* BETANCOR RODRÍGUEZ, A. *Mejorar la regulación: una guía de razones y de medios*. Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons, 2009, p. 153-180.

²² *Vid.* SÁNCHEZ GRAELLS, A. *Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores*. En *Marco regulatorio y unidad de mercado. Libro marrón*. Madrid: Círculo de empresarios, 2006, p. 293-294.

Posteriormente, el Consejo de Ministros de Administración Pública de la Unión Europea, en el año 2000, adoptó una nueva resolución para mejorar la calidad de las normas, que motivó la constitución del Grupo de Expertos Mandelkern sobre mejora de la regulación. Este Grupo presentó un Informe final el 13 de noviembre de 2001,²³ en que se recogían los principios que toda regulación, comunitaria y nacional, debería cumplir.²⁴

Sobre la base del Informe Mandelkern, la Unión Europea adoptó, en ese mismo año, una política de mejora de la calidad de la regulación, que ha dado lugar a numerosas iniciativas.²⁵ De todas ellas, destacamos cuatro. En primer lugar, la Comunicación de la Comisión, de 5 de junio de 2002, mediante la cual se establece el Plan de acción “Simplificar y mejorar el marco regulador”.²⁶ Constatada la necesidad de legislar mejor a lo largo de todo el proceso legislativo, este Plan recoge las acciones que deben emprender la Comisión –entre otras, la elaboración de análisis de impacto para sus principales iniciativas políticas y legislativas–, el Parlamento Europeo y el Consejo y los Estados miembros.

En segundo lugar, el Acuerdo Interinstitucional del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión “Legislar mejor”,²⁷ en el que las tres instituciones acuerdan mejorar la calidad de la legislación mediante una serie de iniciativas y procedimientos.

En tercer lugar, 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 en la Unión Europea”.²⁸ En ella se pone de manifiesto que es fundamental mejorar la legislación para promover la competitividad tanto a escala de la Unión Europea como en los Estados miembros; se recoge la necesidad de reforzar los medios para legislar mejor en la Unión Europea (evaluación de impacto, examen de las propuestas legislativas pendientes y simplificación de la legislación vigente); se promueve la mejora de la legislación en los Estados miembros –recomendándose el establecimiento de sistemas nacionales de evaluación de impacto que permitan determinar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales– y la simplificación de la legislación nacional; y se prevé la creación de un grupo de expertos nacionales de alto nivel sobre regulación para asesorar a la Comisión.

²³ Disponible en: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf>, (última consulta, 16 de noviembre de 2016).

²⁴ Sobre este Informe, *vid.* SÁNCHEZ GRAELLS, A. Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores. En *Marco regulatorio y unidad de mercado. Libro marrón*. Madrid: Círculo de empresarios, 2006, p. 294-295.

²⁵ *Vid.* SÁNCHEZ GRAELLS, A. Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores. En *Marco regulatorio y unidad de mercado. Libro marrón*. Madrid: Círculo de empresarios, 2006, p. 295-298.

²⁶ COM (2002) 278 final (disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0278&from=ES>>, última consulta, 16 de noviembre de 2016).

²⁷ DOUE C-321, de 31 de diciembre de 2003.

²⁸ COM (2005) 97 final (disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0097&from=E>>S última consulta, 16 de noviembre de 2016).

En cuarto lugar, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Normativa inteligente en la Unión Europea”, de 8 de octubre de 2010.²⁹ En ella, la Comisión considera que es necesario legislar mejor, pero que es preciso pasar a una normativa inteligente, con el objetivo de concebir y producir una normativa que respete los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y que tenga la mayor calidad posible, objetivo que debe perseguirse a lo largo del ciclo de elaboración de las políticas, desde la concepción de un acto legislativo hasta su revisión. Para hacer efectiva esta política de normativa inteligente, se completan y reformulan medidas ya previstas (por ejemplo, la simplificación de la legislación y la reducción de las cargas administrativas y la evaluación de impacto) y se añaden otras que conceden más importancia que antes a la evaluación del funcionamiento y la eficacia de la legislación (la evaluación *a posteriori* de los costes y las ventajas de la legislación existente).

III La evolución de la mejora regulatoria en España: la reciente introducción de los principios y técnicas de buena regulación o calidad normativa

A pesar del interés creciente en el ámbito internacional por la calidad de la regulación, en España el movimiento por la mejora regulatoria es más reciente. La OCDE, en su informe del año 2000 sobre España ponía de relieve que el movimiento por la mejora de la regulación había tenido hasta entonces un impacto relativamente limitado, ya que no se había adoptado un sistema completo de revisión y mejora regulatoria.³⁰ Ahora bien, ello no quiere decir que no haya existido, a nivel doctrinal³¹ y también a nivel institucional, una preocupación por el tema de la calidad de la regulación. Es más, las diferentes acciones emprendidas por la OCDE y la Unión Europea en el ámbito de la mejora de la calidad normativa, a pesar de haberse realizado mediante instrumentos de *softlaw*, han tenido un importante efecto de transmisión al ordenamiento jurídico español.³²

Existen, desde 1999, algunas iniciativas de simplificación administrativa, materializadas a través de la creación, mediante el Real Decreto 670/1999, de

²⁹ COM (2010) 543 final. (disponible en: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0543_/com_com\(2010\)0543_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0543_/com_com(2010)0543_es.pdf)>, última consulta, 16 de noviembre de 2016).

³⁰ SÁNCHEZ GRAELLS, A. Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores. En *Marco regulatorio y unidad de mercado. Libro marrón*. Madrid: Círculo de empresarios, 2006, p. 300-301.

³¹ A nivel doctrinal, destacamos los trabajos de BETANCOR RODRÍGUEZ, A. *Mejorar la regulación: una guía de razones y de medios*. Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons, 2009; GÓMEZ ASENSIO, C. *La mejora regulatoria (Better Regulation): Aplicaciones en materia de contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013; y MONTORO CHINER, M^a J. *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia*. Barcelona: Atelier, 2001.

³² Así lo pone de manifiesto MANCILLA I MUNTADA, F. *La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, 2014, p. 518.

23 de abril, de la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa, y de la aprobación de diferentes planes de simplificación administrativa, que sirven de guía a la reforma regulatoria y a la búsqueda de una mayor calidad en la regulación.³³ No es, sin embargo, hasta el año 2005 cuando realmente se produce un despegue en esta materia, con la aprobación del Programa Nacional de Reformas, en cuyo eje quinto se recogían medidas relativas al marco regulatorio y modernización de las administraciones públicas; y de las Directrices de técnica normativa, aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. Con posterioridad, en 2006, se crea, mediante el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, cuyo objeto es “la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios”.³⁴ Esta Agencia supone, en definitiva, la institucionalización de un sistema de evaluación *ex post* de la normativa.³⁵ Sin embargo, a pesar de los avances señalados, en este momento, como destaca Fortes González, “estos primeros esfuerzos se encaminaban más bien a conseguir la calidad formal de las normas jurídicas”.³⁶

Los pasos decisivos en materia de mejora regulatoria van a venir unos años más tarde,³⁷ de la mano, en primer lugar, del Plan de acción para la reducción de cargas administrativas, de 20 de junio de 2008; en segundo lugar, del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo; en tercer lugar, de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que han supuesto un avance significativo en la implantación de los principios de buena regulación, especialmente en lo referido al ejercicio de las actividades económicas; en cuarto lugar, de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (en adelante, LES), que supone un hito significativo en la materia, al introducir importantes instrumentos de mejora

³³ SÁNCHEZ GRAELLS, A. Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores. En *Marco regulatorio y unidad de mercado. Libro marrón*. Madrid: Círculo de empresarios, 2006, p. 301.

³⁴ Artículo 1.2 del Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre.

³⁵ GÓMEZ ASENSIO, C. *La mejora regulatoria (Better Regulation): Aplicaciones en materia de contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 78.

³⁶ FORTES GONZÁLEZ, A. I. De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria. Capítulo XII. En RIVERO ORTEGA, R.; CALVO SÁNCHEZ, M^a D.; FERNANDO PABLO, M. (dirs.). *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*. Lisboa: Juruá, 2016, p. 350.

³⁷ En su informe de 2010, sobre España, la OCDE ya advierte de los avances positivos producidos en España desde su informe de 2000. *Vid.* Mejora de la Regulación en España, OECD, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Madrid, 2011, p. 16 (accesible en: <<http://www.oecdbookshop.org/get-it.php?REF=5K9H5WV4X5R1&TYPE=browse>>, última consulta, el 16 de noviembre de 2016).

regulatoria; en quinto lugar, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y, por último, de la LPACAP y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LRJSP).³⁸

1 El plan de acción para la reducción de cargas administrativas

El Gobierno español, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, en su reunión de 4 de mayo de 2007, decidió impulsar el programa de mejora de la reglamentación y reducción de cargas administrativas y se comprometió a la elaboración de un plan de acción en la materia con objetivos y medidas concretas. Posteriormente, el 20 de junio de 2008, el Consejo de Ministros aprobó el Acuerdo para el desarrollo del plan de reducción de cargas administrativas y mejora de la regulación, cuyo objeto era trasladar a nivel nacional la estrategia europea de simplificación administrativa, teniendo en cuenta la estructura empresarial española, con empresas de tamaño reducido, la complejidad y falta del análisis del impacto de la nueva normativa y el modelo de descentralización territorial y de distribución competencial entre las diferentes administraciones públicas.³⁹ El plan fijó como objetivo la reducción de las cargas administrativas para 2012 en un 30%, estableciendo una serie de principios y medidas para alcanzarlo.⁴⁰

2 La introducción de la memoria del análisis de impacto normativo en el ámbito de la Administración General del Estado

La aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, supone un paso muy importante para la mejora regulatoria en el ámbito de la Administración General del Estado, ya que precisa el contenido de la memoria del análisis de impacto normativo que debe acompañar a todo proyecto normativo y que debe ser redactada por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de éste.⁴¹ La finalidad última de esta norma, tal y como se pone de

³⁸ Aunque en este trabajo únicamente nos centramos en el análisis de la actuación y de la normativa estatal en materia de mejora regulatoria, también deben tenerse en cuenta las actuaciones llevadas a cabo por algunas comunidades autónomas –por ejemplo, Cataluña– en este ámbito.

³⁹ GÓMEZ ASENSIO, C. *La mejora regulatoria (Better Regulation): Aplicaciones en materia de contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 100.

⁴⁰ *Vid.* sobre este tema, GÓMEZ ASENSIO, C. *La mejora regulatoria (Better Regulation): Aplicaciones en materia de contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 99-104.

⁴¹ Nótese que el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, atribuye la competencia para elaborar la memoria del análisis del impacto normativo al órgano o centro directivo impulsor de la propuesta normativa y no a la Agencia de Evaluación. Por ello, a través de su disposición final 1ª, modifica el artículo 6.2 del Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, aprobado por el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre.

manifiesto en su Preámbulo, es “garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes. Para ello, resulta imprescindible motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorar las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y analizar detalladamente las consecuencias jurídicas y económicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de impacto de género, y en el orden constitucional de distribución de competencias”.

Con esta finalidad y con el propósito de sistematizar y simplificar los informes, estudios y memorias que hasta ese momento debían acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento (el informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, la memoria económica y el informe sobre el impacto por razón de género), el Real Decreto citado los refunde todos ellos en un único documento al que denomina “Memoria del análisis del impacto normativo”. Esta memoria deberá contener los siguientes apartados:⁴² oportunidad de la propuesta; contenido y análisis jurídico, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma; análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias; impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas; e impacto por razón de género, con el fin de analizar y valorar 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. Asimismo, podrá incluir “cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad”.⁴³

⁴² *Vid.* el artículo 2.1 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

⁴³ Artículo 2.2 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

3 El avance derivado de la implantación de los principios de buena regulación, especialmente en lo referido al ejercicio de las actividades económicas: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

Otro hito importante en la evolución es la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta Directiva se aprueba con el objeto de eliminar barreras entre los Estados miembros en el ámbito de la prestación de servicios y favorecer la implementación efectiva de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y de la libre prestación de servicios. Con este fin, elimina determinados obstáculos y cargas administrativas e impone medidas de simplificación administrativa. El objetivo es posibilitar que los prestadores de un servicio en un Estado miembro puedan desempeñarlo también en el territorio de los restantes, sin trabas innecesarias. Para ello, es preciso acometer la liberalización del mercado de servicios dentro de cada Estado miembro, suprimiendo, minimizando o racionalizando los requisitos administrativos exigidos para la realización de estas actividades.⁴⁴

Para llevar a cabo la transposición de la Directiva, España aprobó la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley 17/2009.⁴⁵ A ellas siguieron multitud de normas que llevaron a cabo el proceso de revisión de la normativa administrativa a nivel estatal, autonómico y local. Así, el proceso de transposición de la Directiva de servicios ha afectado a numerosos ámbitos del ordenamiento jurídico y ha iniciado un importante proceso de simplificación administrativa y de liberalización en el sector servicios, de

⁴⁴ LOZANO CUTANDA, B. (Coord.); LAGO CANDEIRA, A.; LÓPEZ ÁLVAREZ, L. F. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2014, p. 420.

⁴⁵ Sobre la transposición de la Directiva de servicios en España, *vid.*, entre otros, AGUADO i CUDOLÀ, V.; NOGUERA DE LA MUELA, B. (dirs.). *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*. Barcelona: Atelier, 2012; CASADO CASADO, L.; FUENTES i GASÓ, J. R.; GIFREU FONT, J. (dirs.). *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo. Especial referencia al Derecho ambiental*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013; DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (dir.). *La Ordenación de las Actividades de Servicios: Comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2010; JIMÉNEZ ASENSIO, R. *La incorporación de la Directiva de servicios al Derecho interno*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2010; MOREU CARBONELL, E. (ed.). *El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, Zaragoza: Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XII, Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia, 2010; y RIVERO ORTEGA, R. (dir.). *Mercado Europeo y Reformas Administrativas. La transposición de la Directiva de servicios en España*, Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2009.

creciente intensidad,⁴⁶ siendo uno de los puntos principales la reducción de cargas administrativas.⁴⁷

Este proceso liberalizador se ha visto reforzado por la normativa adoptada para combatir la crisis económica y, más recientemente, por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM). Esta Ley, cuyo objeto es establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional,⁴⁸ ha trasladado los principios y reglas de la Directiva de servicios a todos los sectores de la actividad económica. En particular, pretende eliminar los costes empresariales derivados de la fragmentación que subsiste en el mercado español y que se traduce en un elevado coste que dificulta de forma considerable la actividad de las empresas; así como “los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación”, que “ha sido una de las principales demandas que los operadores económicos han venido trasladando en los últimos años”.⁴⁹ Para ello, como advierte Lozano Cutanda, “introduce toda una serie de medidas de supresión de barreras administrativas y de armonización normativa, inspiradas en los procedimientos que se vienen aplicando en la Unión Europea para garantizar el mercado único”.⁵⁰ Se trata, por tanto, de una Ley que se refiere al mercado interior del Estado español y alcanza actividades excluidas de la Directiva de servicios, trasladando sus principios y reglas a todos los sectores de la actividad económica.⁵¹

Por otra parte, la LGUM también ha dado algunos otros pasos adicionales en cuanto a la mejora regulatoria se refiere. Así, incluye previsiones referentes a la cooperación en el procedimiento de elaboración de proyectos normativos, aunque únicamente para aquellos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado;⁵²

⁴⁶ Sobre el impulso que supone la Directiva de servicios para la calidad normativa en Europa y en España, *vid.* BETANCOR RODRÍGUEZ, A. *Mejorar la regulación: una guía de razones y de medios*. Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons, 2009, p. 183-196; y PONCE SOLÉ, J. ¿Mejores normas? Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial. *Revista de Administración Pública*, n. 180, 2009, especialmente, p. 216-237.

⁴⁷ MANCILLA I MUNTADA, F. *La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, 2014, p. 519.

⁴⁸ En general, sobre la LGUM, *vid.*, ALONSO MAS, M. J. (dir.). *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de garantía de la unidad de mercado*. Madrid: La Ley, 2014.

⁴⁹ *Vid.* el Preámbulo de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre. *Vid.* también el artículo 1 de la LGUM.

⁵⁰ LOZANO CUTANDA, B. (coord.); LAGO CANDEIRA, A.; LÓPEZ ÁLVAREZ, L. F. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2014, p. 421.

⁵¹ PERNAS GARCÍA, J. J. Libre mercado y protección ambiental. De la ordenación administrativa de actividades económicas a la contratación pública verde. En LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2014, p. 433.

⁵² *Vid.* el artículo 14 de la LGUM. Especialmente cuestionado ha sido el apartado segundo de este precepto, que ha sido objeto de impugnación en los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Parlamento de Cataluña, el Gobierno de Cataluña y el Consejo de Gobierno de Andalucía contra la LGUM, admitidos a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, mediante Providencias de 8 de abril de 2014, y pendientes de resolución en estos momentos. El artículo 14.2, en los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, obliga a la autoridad competente a poner a disposición del resto de autoridades, a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo

y establece un mandato a todas las autoridades competentes para evaluar periódicamente su normativa, al objeto de valorar el impacto de la misma en la unidad de mercado.⁵³

4 Los instrumentos de mejora regulatoria introducidos por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible

La LES, aprobada con el objeto de introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible, supuso un gran avance para la mejora regulatoria en España.⁵⁴ En su Título I (“Mejora del entorno económico”), dedicó el Capítulo I, con la rúbrica “Mejora de la calidad de la regulación” –arts. 4 a 7–, a incluir una serie de medidas de mejora regulatoria, que tenían carácter básico –al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución Española, que atribuye al Estado las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común–,⁵⁵ y, en consecuencia, resultaban aplicables a todas las administraciones públicas en España.⁵⁶ El objetivo de este capítulo era “mejorar la calidad de la regulación de la actividad económica”⁵⁷ y las medidas en él incluidas se dirigían fundamentalmente “a orientar la actuación regulatoria de las distintas administraciones públicas”.⁵⁸

Cuatro fueron los elementos fundamentales de mejora regulatoria que se incluyeron en esta Ley. En primer lugar, se recogieron una serie de principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las administraciones públicas, entre los que se incluían los de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.⁵⁹ Se pretendía con ello que, antes de aprobarse una norma, se justificase la iniciativa y se produjese un estudio de su oportunidad y de su contenido, se identificasen claramente los objetivos perseguidos y su justificación, así como su coherencia con el resto del ordenamiento jurídico, evitándose cargas innecesarias. Se imponía, además, a los poderes

23, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto normativo.

⁵³ Vid. el artículo 15 de la LGUM.

⁵⁴ Así lo destaca FORTES GONZÁLEZ, A. I. De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria. Capítulo XII. En RIVERO ORTEGA, R.; CALVO SÁNCHEZ, M^a D.; FERNANDO PABLO, M. (dirs.). *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*. Lisboa: Juruá, 2016, p. 350.

⁵⁵ Vid. el apartado 1 de la disposición final 1^a de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

⁵⁶ Los artículos 4 a 7 de la LES han sido derogados por la LPACAP [vid. la disposición derogatoria única, apartado 2.c)].

⁵⁷ Vid. la Memoria del análisis del impacto normativo del Proyecto de Ley de economía sostenible, p. 10 <<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/100319%20Memoria%20LES%20corta.pdf>>, último acceso, 25 de octubre de 2016.

⁵⁸ Vid. la Memoria del análisis del impacto normativo del Proyecto de Ley de economía sostenible, p. 49.

⁵⁹ Vid. el artículo 4 de la LES, en el que se determinan las implicaciones de cada uno de estos principios para las iniciativas normativas.

públicos, procurar el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resultase de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general.⁶⁰ No puede ocultarse, sin embargo, la dificultad en la aplicación efectiva de todos estos principios.⁶¹ Además, la Ley tampoco atribuía consecuencia jurídica alguna al incumplimiento de los principios recogidos en su artículo 4, aunque sí recogía –en los arts. 5 a 7– una serie de instrumentos de adaptación a este marco normativo que deberían servir “como guías orientadoras de la voluntad de las Administraciones públicas por alcanzar el cumplimiento de estos principios”.⁶²

En segundo lugar, el artículo 5 incluía algunos instrumentos de los que se podían servir las administraciones públicas para contribuir al objetivo de mejora de la calidad regulatoria y aplicar los principios definidos en el artículo anterior. En particular, otorgaba una especial atención a la evaluación previa y posterior de las iniciativas normativas y a la transparencia y la participación. Así, por un lado, determinaba que las administraciones públicas impulsarían instrumentos de análisis previo de las iniciativas normativas; y promoverían “el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación”.⁶³ Por otro, obligaba a las administraciones públicas a prestar la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos, justificando los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas y fomentando la participación de los interesados, todo ello con el objetivo de mejorar la calidad de la norma. Para ello, pondrían a disposición de los interesados “todos los canales de comunicación necesarios, especialmente a través de medios telemáticos”, y, asimismo, aportarían “la información adecuada para la mejor comprensión y valoración de los efectos esperados de las iniciativas normativas”.⁶⁴

En tercer lugar, imponía la adaptación de la regulación vigente a los principios de buena regulación y a los objetivos de sostenibilidad recogidos en la LES.⁶⁵ Para ello, las administraciones públicas revisarían periódicamente su normativa vigente. Además,

⁶⁰ Vid. el artículo 4.9 de la LES.

⁶¹ Así lo advierte BELLO PAREDES, S. A. Dimensión jurídica de los principios rectores. Comentario de los artículos 1 a 7 y 112 a 114. En BELLO PAREDES, S. A. (dir.). *Comentarios a la Ley de economía sostenible*. Las Rozas (Madrid): La Ley, 2011, p. 12.

⁶² BELLO PAREDES, S. A. Dimensión jurídica de los principios rectores. Comentario de los artículos 1 a 7 y 112 a 114. En BELLO PAREDES, S. A. (dir.). *Comentarios a la Ley de economía sostenible*. Las Rozas (Madrid): La Ley, 2011, p. 13.

⁶³ Vid. los apartados 1 y 3 del artículo 5 de la LES.

⁶⁴ Vid. el apartado 2 del artículo 5 de la LES.

⁶⁵ Vid. el artículo 6 de la LES.

en el marco de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, se acordarían e impulsarían criterios para promover la aplicación de los principios de buena regulación. Igualmente, se preveía que las administraciones públicas, en el marco del Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios, cooperarían para “promocionar el análisis económico de la regulación y, en particular, evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas al funcionamiento de los mercados e impulsar iniciativas de reforma en este ámbito”.⁶⁶

Por último, preveía mecanismos de seguimiento de la mejora regulatoria.⁶⁷ En particular, establecía la obligación de que la Administración General del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas públicas en periódicamente un informe sobre las actuaciones de mejora regulatoria que hubiesen realizado, incluyendo una referencia a los avances en el programa de reducción de cargas, así como el programa de trabajo en materia de mejora regulatoria para el período siguiente; y aprobasen, en el marco del Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios –con la periodicidad que se acordase–, un informe de sus actuaciones que podría contener propuestas para mejorar el funcionamiento de los mercados.

Con la incorporación de estos cuatro elementos en la LES, como señala Gómez Asensio, “la calidad de la regulación se convierte en el centro de gravedad de la Better Regulation”.⁶⁸ Hasta este momento, la necesidad de la mejora de la regulación y del empleo de los análisis de impacto normativo para este fin se concebía como un medio para lograr objetivos cuantitativos (simplificación y reducción de cargas administrativas). En cambio, con la LES, se pone el acento en la perspectiva cualitativa.⁶⁹ Además, los instrumentos de mejora regulatoria recogidos en la LES, a pesar de incluirse en una ley aparentemente sectorial, referida a determinados aspectos conectados con la sostenibilidad de la economía, tienen vocación de generalidad y afectan a un ámbito transversal y omnipresente en la regulación como es el de la actividad económica.⁷⁰

⁶⁶ Artículo 6.3 de la LES.

⁶⁷ *Vid.* el artículo 7 de la LES.

⁶⁸ GÓMEZ ASENSIO, C. *La mejora regulatoria (Better Regulation): Aplicaciones en materia de contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 57.

⁶⁹ GÓMEZ ASENSIO, C. *La mejora regulatoria (Better Regulation): Aplicaciones en materia de contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 57.

⁷⁰ CAPELLERAS GONZÁLEZ, A. El marc legal de l'elaboració dels avantprojectes de llei a Catalunya: una mirada a la legislació catalana i a la legislació estatal de recent aprovació. *Activitat parlamentària*, n. 29, 2016, p. 41.

5 El refuerzo de la transparencia en el procedimiento de elaboración de normas: la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Tras la LES, resulta de obligada mención la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que refuerza la transparencia en la actividad de todas las administraciones públicas y que incide de forma significativa en el proceso de creación normativa y en la buena administración.⁷¹

Destacamos, desde esta perspectiva, las previsiones de su artículo 7, que obliga a las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, a publicar, entre otros documentos, los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda; los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda; las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo; y los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.⁷²

Esta Ley también prevé, en su artículo 10, la creación por la Administración General del Estado de un Portal de Transparencia, que incluirá la información cuyo acceso se solicite con más frecuencia, para facilitar el acceso de los ciudadanos a toda la información relativa a su ámbito de actuación.

Por último, cabe destacar la regulación del derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos realizada en el Capítulo III (arts. 12 a 24), ya que, como pone de relieve Mancilla i Muntada, “reforça implícitament la bona administració i la participació en l'àmbit descrit del procés d'elaboració normativa per part de les administracions públiques”.⁷³

6 El nuevo hito representado por las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público

El hito decisivo en la evolución de la mejora regulatoria en España es la reciente aprobación de la LPACAP y la LRJSP.

⁷¹ MANCILLA I MUNTADA, F. *La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2014, p. 530.

⁷² Con arreglo al artículo 9 de la Ley 19/2013, el cumplimiento de estas obligaciones son objeto de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

⁷³ MANCILLA I MUNTADA, F. *La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 2014, p. 531.

La LPACAP tiene por objeto “regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria” (art. 1.1). Esta Ley incluye como novedad respecto a su predecesora (la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común)⁷⁴ un título VI sobre la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones (arts. 127 a 133).⁷⁵ En él se recogen algunas previsiones sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad para dictar normas con rango de ley (art. 127), el ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 128), los principios de buena regulación (art. 129), la evaluación normativa y la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación (art. 130), la publicidad de las normas (art. 131), la planificación normativa (art. 132) y la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos (art. 133).

El Preámbulo de la Ley explica claramente el contexto y los objetivos de esta nueva regulación:

Durante los más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa («Better regulation» y «Smart regulation»). Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto ex ante como ex post, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa.

⁷⁴ La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no regulaba el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, si bien mantuvo en vigor el capítulo I del título VI de la Ley de 17 de julio de 1958, de procedimiento administrativo. Posteriormente, este capítulo fue derogado por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que reguló esta materia, aunque únicamente en relación con las propuestas de disposiciones de carácter general de la Administración del Estado. Las Comunidades Autónomas también han aprobado normativa específica para regular el ejercicio de la potestad legislativa y de la potestad reglamentaria, así como el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias. *Vid.* una panorámica general de la normativa autonómica en PALOMAR OLMEDA, A. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. En PALOMAR OLMEDA, A. (dir.). *Practicum. Procedimiento administrativo común*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2016, p. 499-526.

⁷⁵ Téngase en cuenta que esta Ley, a pesar de haberse aprobado en 2015, de acuerdo con lo establecido en su disposición final 7ª, no ha entrado en vigor hasta el 2 de octubre de 2016 y algunas de sus previsiones (las relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico) no producirán efectos hasta dos años después de su entrada en vigor.

Resulta necesario, por tanto, contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento. Y esto es lo que hace, precisamente, la LPACAP en su Título VI, siguiendo las recomendaciones que en esta materia ha formulado la OCDE en su informe emitido en 2014 *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*.

Más allá de las novedades que representa el contenido del Título VI de la LPACAP y a las que nos referiremos más adelante,⁷⁶ debe llamarse la atención sobre la inclusión de este Título dentro de una norma cuyo objeto principal es regular el procedimiento administrativo común a todas las administraciones públicas, circunstancia que ha desatado una amplia crítica, no sólo a nivel doctrinal, sino también de las administraciones públicas autonómicas e, incluso, del propio Consejo de Estado –supremo órgano consultivo del Gobierno–. En efecto, la inserción del Título VI en la LPACAP no ha estado exenta de polémica.

Inicialmente, el Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas elaborado por el Ministerio de la Presidencia tenía un contenido bastante más amplio que el recogido finalmente en la Ley definitivamente aprobada. El Título VI del Anteproyecto se estructuraba en tres capítulos en los que, respectivamente, se regulaban la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones (arts. 154 a 156); los principios del procedimiento de elaboración de normas (arts. 157 a 160); y el procedimiento de elaboración de normas, recogándose también algunas especialidades del procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos en el ámbito de la Administración General del Estado (arts. 161 a 164), trasladándose al Anteproyecto cuestiones relativas a la potestad reglamentaria reguladas, hasta ese momento, en el ámbito de la Administración estatal en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG).⁷⁷ Esta regulación tenía, además, el carácter de normativa básica, aplicable a todas las administraciones públicas –con la salvedad de los arts. 156, 160.5, 162, 163 y 164.2, cuyo ámbito de aplicación se circunscribía únicamente a la Administración General del Estado–. Se pretendía con ella, tal y como se pone de manifiesto en la Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto,

Incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico aplicando unos principios comunes de buena regulación (principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia)

⁷⁶ Vid. *infra* el apartado IV de este trabajo.

⁷⁷ Puede consultarse el texto del Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (versión de 16 de enero de 2015, correspondiente al texto sometido a información pública) en: <<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/MVB14A01%20%20Texto%20Ley%20de%20Procedimiento%20Consejo%20de%20Ministros%2009%2001%2015.pdf>>, (último acceso, 15 de noviembre de 2016).

y estableciendo unas fases mínimas comunes que garanticen a todos los ciudadanos y empresas su participación en la elaboración de cualquier norma, con independencia de quien la elabore, pues a todos les resultará de aplicación.⁷⁸

Sin embargo, esta opción de regular dentro de la LPACAP el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria fue muy cuestionada por el Consejo de Estado, en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril, por realizarse “desde una perspectiva estrictamente procedimental, en perjuicio del debido tratamiento institucional que ambas merecen” (apartado III.B.3).

Ni el ejercicio de la iniciativa legislativa ni el de la potestad reglamentaria constituyen propiamente un procedimiento administrativo para el Consejo de Estado. En su opinión,

el ejercicio de la iniciativa legislativa es, ante todo, una función constitucionalmente reconocida al gobierno (artículo 87 de la Constitución), por lo que, aun siendo relevantes los elementos indicados, no es admisible que la función de la que derivan y a la que sirven quede subordinada a ellos, lo que ciertamente sucede en el anteproyecto, a la vista del modo en que regula esta cuestión. La iniciativa legislativa no puede quedar reducida a un mero conjunto de trámites administrativos, por más que presente una innegable vertiente procedimental, ni encuentra tampoco acomodo en una norma destinada, fundamentalmente, a regular el procedimiento administrativo común, ni siquiera cuando en tal norma se articula su ejercicio a través de una tramitación que pretende imponerse a todas las Administraciones Públicas. Su ubicación natural se encuentra, en el caso del Estado, en la Ley del Gobierno, en la que actualmente se regula (apartado III.B.3).

Tampoco estima adecuado el Consejo de Estado el tratamiento que se le depara en el Anteproyecto de Ley a la potestad reglamentaria como un mero procedimiento administrativo, ya que

El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se configura igualmente como un conjunto ordenado de trámites orientados a la producción de un resultado que, en este caso, es una norma jurídica; pero es, ante todo, el instrumento a través del cual actúa el Gobierno en ejercicio de su potestad reglamentaria, una potestad dotada de reconocimiento constitucional expreso (artículo 97) (apartado III.B.3).

⁷⁸ Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, de 9 de enero de 2015, p. 12 (puede consultarse en: < http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/MAIN/MAIN_2015_LEYES/MVB15A09%20MAIN%20LPA%20Consejo%20Ministros%2009%2001%2015.pdf>, último acceso, 15 de noviembre de 2016).

Por ello, considera, en su Dictamen, que el Anteproyecto de Ley objeto de examen no es el lugar adecuado para regular la potestad reglamentaria. Según su parecer, el modo en que se realiza la operación de traslación de contenidos normativos de la Ley del Gobierno al Anteproyecto de Ley,

lleva a alterar la verdadera naturaleza de la potestad reglamentaria, no sólo por incluirla en la norma que tiene por objeto regular el procedimiento administrativo común, respecto del cual poca o ninguna conexión guarda el procedimiento de elaboración de reglamentos –que, por lo además, no aparece mencionado en el título de la norma, diluyéndose con ello aún más su entidad propia y específica–, sino también y sobre todo por prescindir, una vez más, del componente institucional que caracteriza a esta potestad (apartado III.B.3).

A raíz de estas consideraciones del Consejo de Estado, a las que se unieron otras de orden competencial emanadas del mismo órgano,⁷⁹ el Título VI inicialmente recogido en el Anteproyecto de Ley se redujo bastante y parte de sus disposiciones se incluyeron en la LG, a través de una modificación de la misma, realizada a través de la LRJSP. Sin embargo, a pesar de las críticas del Consejo de Estado, se ha mantenido una parte significativa de aquella regulación en la LPACAP.

A la vista de lo expuesto, en la evolución normativa en cuanto a la mejora regulatoria en España, junto al hito decisivo que supone la aprobación, con carácter básico, de la LPACAP, también debe mencionarse la LRJSP, por cuanto, a través de su disposición final 3ª, modifica la LG. Entre otros aspectos, a los efectos que aquí nos interesan, se modifica su Título V, destinado a regular la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno. Así, se reforma el procedimiento a través del cual se ejerce la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, en línea con los principios establecidos con carácter general para todas las administraciones públicas en la LPACAP y con las iniciativas llevadas a cabo sobre *Better regulation* en la Unión Europea y en la OCDE. Las novedades más importantes son la elaboración de un Plan Anual Normativo; la realización de una consulta pública con anterioridad a la redacción de las propuestas; el reforzamiento del contenido de la memoria del análisis de impacto normativo; la atribución de funciones al Ministerio de la Presidencia para asegurar la calidad normativa; y la evaluación *ex post* de las normas aprobadas.⁸⁰

⁷⁹ A ellas nos referiremos en el apartado IV.1 de este artículo.

⁸⁰ Las novedades incluidas en el Título V de la Ley del Gobierno, tras su modificación por la LRJSP no serán objeto de análisis en este trabajo. Al respecto, *vid.* GALÁN VIOQUE, R. Modificaciones introducidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (Disposición Final Tercera)". En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *El nuevo régimen jurídico del sector público*. Madrid: WoltersKluwer, 2016, p. 475-493.

IV La mejora regulatoria contemplada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas

Junto con algunas previsiones sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad para dictar normas con rango de ley⁸¹ y algunas mejoras en la regulación vigente sobre jerarquía y publicidad de las normas,⁸² el título VI de la LPACAP recoge una serie de principios de buena regulación (art. 129) y regula aspectos relativos al procedimiento de elaboración de normas, incluyendo algunos instrumentos de mejora regulatoria (arts. 130, 132 y 133).

1 El alcance de las previsiones sobre mejora regulatoria: su establecimiento con carácter básico para todas las administraciones públicas

Como ya hemos avanzado, las previsiones incluidas en el Título VI de la LPACAP se aplican no sólo a la Administración General del Estado, sino a todas las administraciones públicas. Esta opción se justifica por la necesidad de atender las recomendaciones internacionales sobre *Better regulation* y *Smart regulation* para el conjunto de las administraciones públicas. Así, en la Memoria de análisis de impacto normativo que acompañaba al inicial Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, se afirma que “Con carácter general, la política de calidad normativa, para ser efectiva, debe configurarse como aplicable a escala nacional”.⁸³

De este modo, las previsiones incluidas en el Título VI constituyen una regulación aplicable con carácter general a todas las administraciones públicas. Además, estamos ante auténticas normas que deben cumplirse y no meros instrumentos de *softlaw*, que ha sido, en cambio, la vía utilizada en el ámbito de la OCDE y la Unión Europea para introducir las medidas incardinadas bajo la *Better regulation*.⁸⁴

Con arreglo a su disposición final 1ª, la LPACAP se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la CE, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y la competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas. Además, el Título VI también se aprueba al

⁸¹ Vid. el artículo 127 de la LPACAP.

⁸² Vid. los artículos 128 y 131 de la LPACAP.

⁸³ Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, de 9 de enero de 2015, p. 15.

⁸⁴ RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J. La iniciativa legislativa y la potestad para dictar Reglamentos. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, n. 154, 2015, p. 3.

amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14, relativo a la Hacienda general y deuda del Estado, y en el artículo 149.1.13, que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica,⁸⁵ lo que evidencia el enfoque economicista de la nueva normativa.⁸⁶ El fundamento constitucional de la competencia estatal para incluir el Título VI, a que venimos haciendo referencia, en la LPACAP ha suscitado una controversia importante, tanto en la doctrina, que en buena medida cuestiona los títulos competenciales utilizados para justificar una regulación estatal básica de las potestades normativas, como en las administraciones autonómicas, que reivindican sus competencias para regular el procedimiento de elaboración de disposiciones en el ámbito de sus propias disposiciones y consideran inconstitucional la regulación acometida por el Estado. La controversia desatada ha llegado a su punto álgido con la interposición de dos recursos de inconstitucionalidad contra la LPACAP por el Gobierno de Cataluña y por el Gobierno de Canarias, admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional y pendientes de resolución.⁸⁷

A la espera de las correspondientes Sentencias del Tribunal Constitucional que acaben de clarificar la situación, cabe recordar que el Título VI de la LPACAP aprueba las bases a las que debe ajustarse la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas y éstas son plenamente aplicables a la Administración General del Estado, a las administraciones autonómicas y a las entidades locales. Se

⁸⁵ El Consejo de Estado, en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril de 2015, sobre el Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, considera que “el artículo 149.1.18 no permite amparar en su conjunto la regulación del procedimiento de normas contenida en el título VI del anteproyecto con el alcance que éste le confiere” [apartado III.4.a)], si bien cabe recordar que el contenido del Título VI en el Anteproyecto de ley era bastante más amplio que el finalmente recogido en la LPACAP (vid. en este punto el apartado III.6 de este trabajo). Asimismo, cuestiona la invocación del artículo 149.1.13 de la CE como fundamento de los principios de buena regulación. Vid. el apartado III.4.c) del Dictamen. En su opinión, el título concreto en que se ampara la regulación de los mencionados principios, al igual que ya lo hiciera el artículo 4 de la LES, es el relativo a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 de la CE). También la doctrina administrativista ha puesto de manifiesto la incorrección de la utilización del artículo 149.1.13 y del artículo 149.1.14 como soporte competencial del Título VI de la LPACAP. Vid. DÍAZ GONZÁLEZ, G. M. La reforma de las potestades normativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016, p. 71; FORTES GONZÁLEZ, A. I. De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria. Capítulo XII. En RIVERO ORTEGA, R.; CALVO SÁNCHEZ, M^a D.; FERNANDO PABLO, M. (dirs.). *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*. Lisboa: Juruá, 2016, p. 336-338; MORA RUIZ, M. Capítulo IX. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2016, p. 518-519; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación. *Documentación Administrativa*, n. 2, 2015, p. 3.

⁸⁶ En este sentido, DÍAZ GONZÁLEZ, G. M. La reforma de las potestades normativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016, p. 71; y MORA RUIZ, M. Capítulo IX. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2016, p. 518.

⁸⁷ Se trata de los recursos de inconstitucionalidad nº 3628-2016 y 3865-2016, presentados, respectivamente, por el Gobierno de Cataluña y el Gobierno de Canarias, admitidos a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, mediante Providencia de 19 de julio de 2016 (BOE n. 184, de 1 de agosto de 2016). Entre otros aspectos, estos recursos cuestionan la constitucionalidad del Título VI de la LPACAP.

incluye, así, una regulación de mínimos en la LPACAP en relación con la producción normativa, que afecta a la iniciativa legislativa y a la potestad reglamentaria, no sólo en el ámbito estatal sino en los diferentes niveles territoriales, pero no se acomete una regulación general de todo el procedimiento de elaboración de normas. Tal y como se apunta en la Exposición de Motivos, “Esta novedad deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de Administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes”. Éste es, sin duda, uno de los aspectos más novedosos de la Ley. Como pone de manifiesto Díaz González, es el hecho de que este Título VI “haya sido aprobado con carácter básico lo que convierte a esta revisión racionalizadora de la disciplina de producción normativa en una de las aportaciones más destacadas de la reforma, en cuya aplicabilidad a todos los niveles territoriales, más que en su contenido, radica la verdadera innovación”.⁸⁸ De hecho, muchos de los principios e instrumentos de mejora regulatoria recogidos ahora en la LPACAP se recogían ya en la LES. La novedad esencial radica, pues, en el aspecto formal de su regulación de mínimos en una sola norma.⁸⁹

2 Los principios de buena regulación

El artículo 129 de la LPACAP recoge los principios de buena regulación. La propia LPACAP manifiesta en su Preámbulo que la regulación contenida en la misma en cuanto al ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria tiene por objeto “asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación”.

Con arreglo al artículo 129.1 de la LPACAP, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas deben ajustarse a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.⁹⁰ Además, en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate,

⁸⁸ DÍAZ GONZÁLEZ, G. M. La reforma de las potestades normativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016, p. 70. En la misma línea, MORA RUIZ, M. Capítulo IX. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2016, p. 517-518.

⁸⁹ MORA RUIZ, M. Capítulo IX. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2016, p. 517.

⁹⁰ Para un análisis detallado de estos principios de buena regulación, pueden consultarse, entre otros, los trabajos de DÍAZ GONZÁLEZ, G. M. La reforma de las potestades normativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016, p. 73-74; FORTES GONZÁLEZ, A. I. De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria. Capítulo XII. En RIVERO ORTEGA, R.; CALVO SÁNCHEZ, M^a D.; FERNANDO PABLO, M. (dirs.). *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*. Lisboa: Juruá, 2016, p. 353-360; MESEGUER YEBRA, J. Capítulo 4. Procedimiento de elaboración de normas y better regulation en el ejercicio de la potestad reglamentaria local. En CAMPOS ACUÑA, C. (dir.). *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer, 2016, p. 135-144; MORA RUIZ, M. Capítulo IX. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria.

respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

Estos principios de buena regulación incluidos en el artículo 129 de la Ley responden a los postulados de la *Better regulation* y de la *Smart regulation*⁹¹ y no constituyen una auténtica novedad, ya que resultan directamente tributarios de las previsiones contenidas en la LES,⁹² aunque su regulación no es idéntica. Como destaca Burgar Arquimbau, constituyen “un instrumento para la consecución de una mejora en la calidad regulatoria, configurándose como auténticos principios informadores de toda la acción normativa del conjunto de las Administraciones Públicas, en tanto que su proyección resulta transversal sobre el ciclo de desarrollo de aquélla”.

Los principios señalados se desarrollan en los apartados 2 a 6 del artículo 129 de la LPACAP. Los principios de necesidad y eficacia implican que “la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución” (art. 129.2 de la LPACAP).

En virtud del principio de proporcionalidad “la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios” (art. 129.3 de la LPACAP).

El principio de seguridad jurídica obliga a ejercer la iniciativa normativa de forma 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, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas. Asimismo, la LPACAP realiza algunas precisiones más con relación a este principio.⁹³ Por una parte, incluye la obligación de justificar los trámites adicionales o distintos a los contemplados en la LPACAP que las iniciativas normativas establezcan en materia de procedimiento administrativo.

En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2016, p. 521-534; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, 2016, p. 35-38.

⁹¹ CAPELLERAS GONZÁLEZ, A. El marc legal de l'elaboració del savant projectes de llei a Catalunya: una mirada a la legislació catalana i a la legislació estatal de recent aprovació. *Activitat parlamentària*, n. 29, 2016, p. 45.

⁹² BURGAR ARQUIMBAU, J. M. Adaptación de la normativa municipal al nuevo procedimiento administrativo: modificación de ordenanzas y reglamentos locales. *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 8, de 30 de abril, 2016, p. 12-13; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, 2016, p. 36. En términos similares, FORTES GONZÁLEZ, A. I. De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria. Capítulo XII. En RIVERO ORTEGA, R.; CALVO SÁNCHEZ, M^a D.; FERNANDO PABLO, M. (dirs.). *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*. Lisboa: Juruá, 2016, p. 353, quien, además, advierte que algunos de los principios ahora recogidos en el artículo 129 de la LPACAP están enunciados directamente en la Constitución Española o en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

⁹³ *Vid.* el artículo 129.4 de la LPACAP.

Esta justificación deberá realizarse “atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta”, aunque la Ley no concreta si deberá incluirse en la Exposición de Motivos o en el Preámbulo, o bien en algún otro documento del expediente. Por otra, en cuanto a la competencia para el desarrollo reglamentario de las leyes, determina que las habilitaciones serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías de los gobiernos autonómicos, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en una ley habilitante.

En virtud del principio de transparencia, las administraciones públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas (art. 129.5 de la LPACAP).

La aplicación del principio de eficiencia determina que “la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos” (art. 129.6 de la LPACAP).

Finalmente, se incluye una referencia a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera. El artículo 129.7 de la LPACAP ordena que cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, “se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.⁹⁴

A la vista de estos principios, que merecen una valoración positiva, sólo cabe plantear las dificultades para llevarlos a la práctica y conseguir una efectiva aplicación de los mismos por todas las administraciones públicas, así como las dudas que puede plantear la fiscalización de su cumplimiento.⁹⁵

3 Los instrumentos de mejora regulatoria

Los principios de buena regulación a que hemos hecho referencia se ven acompañados en la LPACAP de algunas técnicas de mejora regulatoria que pretenden

⁹⁴ El principio de estabilidad presupuestaria se recoge en el artículo 135 de la Constitución Española. *Vid.* la definición de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que recoge La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (arts. 3.2 y 4.2).

⁹⁵ Sobre ello advierten DÍAZ GONZÁLEZ, G. M. La reforma de las potestades normativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016, p. 74; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, 2016, p. 36-37.

hacerlos efectivos en el proceso de elaboración de las normas.⁹⁶ La LPACAP recoge tres instrumentos de mejora regulatoria que pretenden mejorar la calidad de la producción normativa: la evaluación normativa *ex post* y la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación; la planificación normativa; y la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas. No contempla, sin embargo, la exigencia, con carácter general, para todas las administraciones públicas, de la evaluación de impacto normativo *ex ante*.⁹⁷

3.1 La evaluación normativa *ex post* y la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación

El artículo 130 de la LPACAP, en su apartado primero, regula, como garantía del cumplimiento de los principios de buena regulación,⁹⁸ la evaluación *ex post*, cuyo objeto es la revisión de la normativa vigente y permite conocer el impacto real que ha producido la norma y revisar la política pública existente.⁹⁹ Se trata de un mecanismo ya previsto con anterioridad, procedente, en buena medida, del artículo 6 de la LES, y que proviene de la filosofía de la *smart regulation*.¹⁰⁰

La LPACAP establece ahora el deber de las administraciones públicas de revisar periódicamente la normativa vigente con un doble objetivo: para adaptarla a los principios de buena regulación definidos por el artículo 129, en tanto que los mismos informan transversalmente el proceso de mejora continua en su conjunto,¹⁰¹ y así se proyectan no sólo en el momento inicial de adoptarse la norma sino de forma más o menos permanente, a través de un análisis de la regulación que pretende comprobar si cumple con la esencia de la regulación;¹⁰² y para comprobar la medida en que se

⁹⁶ MERINO ESTRADA, V. Calidad en la regulación y participación ciudadana en las ordenanzas y reglamentos locales. *Revista de Estudios Locales*, n. Extraordinario 191, 2016, p. 12.

⁹⁷ A pesar de esta omisión, debe advertirse que la evaluación de impacto normativo sí se recoge, para la Administración General del Estado, en la LG (art. 26.3). Asimismo, se contempla en la mayoría de normas autonómicas que han regulado, en su ámbito, el procedimiento de elaboración de normas. *Vid.* por ejemplo, la Ley de la comunidad autónoma de Cataluña 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (art. 64). Sobre los análisis de impacto normativo en España, *vid.* MARCOS, F. Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo. *Revista de Administración Pública*, n. 179, 2009, p. 333-365; y REVUELTA PÉREZ, I. Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria. *Revista de Administración Pública*, n. 193, 2014, p. 83-126.

⁹⁸ REINOSO CARRIEDO, A. Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015. *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 18, de 30 de septiembre, 2016, p. 6.

⁹⁹ ORTÍ FERRER, P. L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència. *Activitat parlamentària*, n. 29, 2016, p. 68.

¹⁰⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, 2016, p. 54.

¹⁰¹ *Vid.* BURGAR ARQUIMBAU, J. M. Adaptación de la normativa municipal al nuevo procedimiento administrativo: modificación de ordenanzas y reglamentos locales. *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 8, de 30 de abril, 2016, p. 17.

¹⁰² PALOMAR OLMEDA, A. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. En PALOMAR OLMEDA, A. (dir.). *Practicum. Procedimiento administrativo común*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2016, p. 489.

han conseguido los objetivos previstos por la normativa dictada, así como si el coste y las cargas derivados de ella estaban justificados y correctamente cuantificados. El resultado de esta evaluación debe plasmarse “en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la administración correspondiente.”¹⁰³ “Con este informe, se garantiza la transparencia de la actuación administrativa y se aporta, como destaca Mora Ruiz, “un elemento de juicio más, ante la posibilidad de control de la discrecionalidad asociada a la iniciativa normativa de las Administraciones, pues las motivaciones y justificaciones de la norma, evaluada a posteriori, serán revisadas en este informe, convirtiéndose en elemento susceptible de fiscalización o consideración por la Jurisdicción Contencioso-administrativa”.¹⁰⁴

La importancia de la evaluación *a posteriori* está fuera de toda duda, ya que la información que proporciona ayudará a tomar decisiones futuras y constituirá la base para el diseño de las nuevas regulaciones.¹⁰⁵ En efecto, la información que se derive de esta evaluación determinará los resultados de aplicación de la normativa, su incidencia en la realidad social y qué normas deben derogarse o modificarse si no han logrado los objetivos fijados. Esta evaluación normativa *ex post* supone un complemento importante de la evaluación *ex ante*. Ambas buscan “mejorar la calidad material de las normas, asegurando que se trata de normas necesarias, adecuadas y proporcionadas para la consecución de objetivos que socialmente se consideran plausibles” y redundan “en su mayor racionalidad y coherencia”.¹⁰⁶ Su incorporación debe valorarse, por tanto, de forma muy positiva, en la medida en que, además de contribuir a una mayor racionalización de la actividad normativa, supone la incorporación de una auténtica cultura de evaluación de la actividad pública normativa, toda vez que permite seguir el recorrido de la normativa, una vez aprobada, en orden a considerar si los objetivos planteados se cumplieron, si el medio elegido fue el adecuado y si, en definitiva, se produjo la satisfacción de los intereses generales.¹⁰⁷

¹⁰³ Nótese que el legislador estatal confiere una amplia autonomía a cada Administración para concretar todos los aspectos que sean necesarios para materializar el mandato recogido en el artículo 130.1: contenido del informe, periodicidad, órgano competente... Será necesario, por tanto, el desarrollo de la LPACAP en este punto, por parte de las diferentes administraciones públicas.

¹⁰⁴ MORA RUIZ, M. Capítulo IX. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2016, p. 535.

¹⁰⁵ ORTÍ FERRER, P. L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència. *Activitat parlamentària*, n. 29, 2016, p. 68.

¹⁰⁶ MESEGUER YEBRA, J. Capítulo 4. Procedimiento de elaboración de normas y betterregulation en el ejercicio de la potestad reglamentaria local. En CAMPOS ACUÑA, C. (dir.). *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer, 2016, p. 147.

¹⁰⁷ En este sentido, MORA RUIZ, M. Capítulo IX. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2016, p. 534.

Sin embargo, no pueden ocultarse las dificultades, evidentes, para una aplicación efectiva de esta evaluación *a posteriori* de las normas, habida cuenta de la dimensión cuantitativa que presenta actualmente nuestro ordenamiento jurídico, la abundante cantidad de normas cuyos contenidos no se ajustan a los principios de buena regulación, las dificultades de orden técnico que se plantean y los escasos medios disponibles a tal efecto, circunstancias que hacen poco factible una evaluación sistemática, continua y global de todas las disposiciones vigentes.¹⁰⁸ Además, la LPACAP tampoco determina las consecuencias del incumplimiento de esta obligación de evaluación normativa que se impone a las administraciones públicas. Debemos manifestar, por tanto, nuestro escepticismo sobre la eficacia de este instrumento, máxime si tenemos en cuenta que, a pesar de que la LES ya preveía que las administraciones públicas promoverían procedimientos de evaluación *ex post* de su actuación normativa, disponiendo de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación, hasta la fecha, tal previsión se ha demostrado totalmente ineficaz.¹⁰⁹

Ahora bien, como pone de manifiesto Santamaría Pastor, la existencia de estas dificultades no debe significar renunciar a la evaluación que la LPACAP establece, ya que “Las disposiciones hoy vigentes serán objeto, más pronto o tarde, de sustitución o modificación parcial por otras nuevas, y estos procedimientos habrán de realizarse de acuerdo con los trámites y con sujeción a los principios de buena regulación establecidos en estos textos legales”.¹¹⁰

Por su parte, el apartado segundo del artículo 130 de la LPACAP encomienda a las administraciones públicas promover la aplicación de los principios de buena regulación y cooperar para “promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica”. De este modo, se enumeran algunos elementos a tener especialmente en cuenta en la evaluación previa de las normas, antes de su aprobación: el análisis económico¹¹¹ y las restricciones para la actividad económica, pero no se atiende a otros factores de las normas (por ejemplo, los sociales o los ambientales). No se trata, por tanto, de una auténtica regulación de

¹⁰⁸ En esta línea, SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, 2016, p. 54, afirma que “el mandato del art. 130.1 parece sencillamente utópico, al menos, entendido en su sentido literal; lo que hace muy probable que sea incumplido, al menos de modo mayoritario”.

¹⁰⁹ Así lo pone de manifiesto MESEGUER YEBRA, J. Capítulo 4. Procedimiento de elaboración de normas y better regulation en el ejercicio de la potestad reglamentaria local. En CAMPOS ACUÑA, C. (dir.). *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer, 2016, p. 144.

¹¹⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, 2016, p. 54.

¹¹¹ Sobre el papel que el análisis económico del derecho puede jugar en la evaluación *ex ante* y *ex post* de la normativa, *vid.* MERCADO PACHECO. P. Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 47, 2013, p. 85-108.

la evaluación previa de las normas, aunque sí se contemple, de forma indirecta, la evaluación *ex ante*, aunque limitada a los elementos señalados.¹¹² Así, a diferencia, de lo que hacía la LES, la LPACAP no incluye con carácter general la evaluación de impacto normativo *ex ante*, y se otorga al análisis *ex post* de la normativa un mayor énfasis.¹¹³

3.2 La planificación normativa

El artículo 132 de la LPACAP obliga a todas las administraciones públicas a hacer público, anualmente, “un Plan normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente”. Se opta, de este modo, por obligar a las administraciones públicas a aprobar el Plan Anual Normativo, “un instrumento de ordenación y compromiso frente a la sociedad”.¹¹⁴ Constituye, además, un instrumento al servicio de la transparencia de las administraciones públicas,¹¹⁵ ya que, una vez aprobado, “se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente”. Se apuesta, por tanto, por mejorar la planificación normativa *ex ante*, en aras de una mayor seguridad jurídica y la predictibilidad del ordenamiento. No prevé, sin embargo, la norma, si es posible la aprobación de normas no incluidas en el Plan normativo. La LPACAP guarda silencio al respecto y no incluye referencia alguna a las consecuencias jurídicas que puedan derivarse de la aprobación de normas no contenidas en el Plan o de la modificación *ad hoc* del Plan para incluir una norma específica.¹¹⁶ Sí se refiere, en cambio, a esta cuestión, el artículo 25.3 de la LG, que contempla la posibilidad de aprobar normas que no figuraran en el Plan Anual Normativo, siempre y cuando se justifique este hecho en la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo.

¹¹² MORA RUIZ, M. Capítulo IX. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2016, p. 535-536.

¹¹³ Ahora bien, como pone de manifiesto DÍAZ GONZÁLEZ, G. M. La reforma de las potestades normativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016, p. 74, “la diferenciación entre la evaluación *ex ante* y *ex post* posee un alcance si se quiere, meramente conceptual, en la medida en que todo análisis será, a un tiempo, preventivo frente a una norma de posible elaboración futura y posterior con respecto al estado de la cuestión en el contexto ya vigente de referencia, razón última de la íntima conexión de ambos tipos de control”.

¹¹⁴ PALOMAR OLMEDA, A. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. En PALOMAR OLMEDA, A. (dir.). *Practicum. Procedimiento administrativo común*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2016, p. 491.

¹¹⁵ MORA RUIZ, M. Capítulo IX. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2016, p. 538.

¹¹⁶ Así lo advierte también PALOMAR OLMEDA, A. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. En PALOMAR OLMEDA, A. (dir.). *Practicum. Procedimiento administrativo común*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2016, p. 491.

Sin duda, debe valorarse positivamente que se imponga normativamente la planificación de la producción normativa para introducir mayor racionalidad y mejora técnica en la regulación, garantizar la predictibilidad del ordenamiento jurídico y potenciar la reflexión previa al ejercicio de las potestades normativas.¹¹⁷ La planificación normativa es un instrumento muy útil y constituye una de las grandes novedades de la Ley en este ámbito. Ahora bien, no pueden ocultarse las dificultades que presenta el cumplimiento de esta obligación en la práctica para que llegue a ser realmente efectiva. En primer lugar, como advierte Santamaría Pastor, la producción normativa es “un fenómeno difícilmente racionalizable en la mayor parte de sus manifestaciones concretas, por lo que su planificación anticipada solo puede abarcar un número de disposiciones bastante limitado”.¹¹⁸ En efecto, es difícil que los Planes, cuando sean aprobados, abarquen la totalidad (o, al menos, la mayoría) de las disposiciones que van a ser aprobadas. Ello puede resultar relativamente sencillo en relación con leyes generales de regulación de un sector o materia, textos refundidos o normas adoptadas en transposición de directivas de la Unión Europea, pero es tremendamente complejo respecto de las normas reglamentarias, o incluso de la modificación de preceptos concretos de normas con rango de ley, que muchas veces surgen como consecuencia de la necesidad de hacer frente a situaciones urgentes o necesidades que se plantean en un momento determinado, sin posibilidad alguna de previsión anticipada; de ideas de los responsables políticos o presiones de todo tipo;¹¹⁹ o simplemente de la impulsividad, la improvisación o el apresuramiento.¹²⁰

En segundo lugar, debe llamarse la atención sobre la parquedad de la regulación de este instrumento en la LPACAP, lo que limita su alcance.¹²¹ Además de no establecerse, como ya hemos señalado, previsión alguna sobre si es posible aprobar normas no incluidas en el Plan, la LPACAP tampoco concreta determinados aspectos de su regulación (por ejemplo, el órgano competente para aprobar el Plan,¹²² los plazos para su formulación y aprobación, el procedimiento a seguir para su elaboración...), ni prevé las consecuencias anudadas al incumplimiento del deber de aprobación del Plan Anual Normativo. Efectivamente, este incumplimiento carece de sanción alguna.

¹¹⁷ Vid. DÍAZ GONZÁLEZ, G. M. La reforma de las potestades normativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016, p. 74.

¹¹⁸ SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, 2016, p. 39.

¹¹⁹ Vid. SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, 2016, p. 38.

¹²⁰ REINOSO CARRIEDO, A. Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015. *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 18, de 30 de septiembre, 2016, p. 5.

¹²¹ Sobre esta parquedad de la regulación advierte DÍAZ GONZÁLEZ, G. M. La reforma de las potestades normativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016, p. 74-75.

¹²² En el ámbito de la Administración General del Estado el artículo 25.1 de la LG atribuye la competencia para aprobar anualmente el Plan Normativo al Gobierno.

Por otra parte, tampoco se conecta en la LPACAP la planificación normativa con la evaluación *ex post*, como sí hace la LG en el ámbito de la Administración estatal.¹²³

Por último, no pueden dejar de señalarse las dudas que, desde un punto de vista competencial, suscita la inclusión del artículo 132 en la LPACAP. En su Dictamen n. 275/2015, el Consejo de Estado consideró que este precepto debía considerarse de aplicación exclusiva a la Administración del Estado y que no podía conferirse al mismo alcance general para todas las administraciones públicas.¹²⁴ Sin embargo, a pesar de estas consideraciones, el legislador estatal ha mantenido su criterio sobre la aplicación del Plan Anual Normativo al conjunto de administraciones públicas y ha mantenido el artículo 132 en la LPACAP, si bien el contenido finalmente incluido en este precepto es menos detallado que el inicialmente recogido en el Anteproyecto de Ley. La regulación completa, más detallada, de este instrumento se ha trasladado al artículo 25 de la LG –modificado por la LRJSP–, de aplicación exclusiva a la Administración del Estado.

3.3 El incremento de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos. Especial referencia a la novedosa consulta pública previa a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento

Una de las principales aportaciones de la LPACAP es el refuerzo de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.¹²⁵ Concretamente, el artículo 133 regula la participación ciudadana en dos momentos diferentes: con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento; y, con posterioridad, una vez ya se dispone del texto de la iniciativa y se somete a tramitación, en el marco del correspondiente procedimiento de elaboración de normas.¹²⁶

¹²³ Vid. el artículo 25.2 de la LG.

¹²⁴ Vid. el apartado IV.42) del Dictamen del Consejo de Estado n. 275/2015, de 29 de abril de 2015, sobre el Anteproyecto de Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

¹²⁵ Esta participación ya está garantizada por la propia Constitución Española, cuyo artículo 105.a) determina que la ley regulará “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”. Sobre la participación ciudadana y la negociación normativa en el marco del movimiento internacional de *Better regulation* o *Smart regulation* y su impacto en España, vid. PONCE SOLÉ, J. *Negociación de Normas y Lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2015, p. 69-119.

¹²⁶ Sobre la regulación de la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos incluida en el artículo 133 de la LPACAP, vid. DÍAZ GONZÁLEZ, G. M. La reforma de las potestades normativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016, p. 75-76; MESEGUER YEBRA, J. Capítulo 4. Procedimiento de elaboración de normas y *better regulation* en el ejercicio de la potestad reglamentaria local. En CAMPOS ACUÑA, C. (dir.). *El nuevo procedimiento administrativo local*

La gran novedad es la introducción, como trámite obligatorio, de una consulta pública previa, que debe realizarse antes de la redacción del texto de la iniciativa normativa. De acuerdo con el artículo 133.1 de la LPACAP, con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, deberá sustanciarse una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente. Mediante ella, se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma¹²⁷ acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas.

La introducción de esta consulta pública supone un gran avance y debe valorarse positivamente, porque va a permitir tener en cuenta la opinión de los destinatarios de la futura norma incluso antes de proyectarse, cuando todas las opciones de regulación están abiertas. Sin embargo, su alcance debe ser relativizado, ya que la propia LPACAP permite prescindir de este trámite “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”. También podrá prescindirse del mismo “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”.¹²⁸ Además, la LPACAP prevé que si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una administración prevé la tramitación urgente, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.¹²⁹

tras la Ley 39/2015. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer, 2016, p. 132-135; MORA RUIZ, M. Capítulo IX. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2016, p. 541-545 y 556-561; PALOMAR OLMEDA, A. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. En PALOMAR OLMEDA, A. (dir.). *Practicum. Procedimiento administrativo común*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2016, p. 492-494; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, 2016, p. 39-44.

¹²⁷ En relación con la identificación de los sujetos que van a participar en la consulta (la LPACAP se refiere a “los sujetos” y “las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma”), MORA RUIZ, M. Capítulo IX. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2016, p. 538, advierte que “parece difícil articular una consulta abierta a cualquier ciudadano que potencialmente pueda verse afectado por la norma, y sí más plausible que se identifiquen organizaciones representativas, lo cual, dependiendo del grado de apertura que tenga la Administración en cada momento, puede generar un cierto riesgo de captura de los intereses”.

¹²⁸ Artículo 139.4 de la LPACAP.

¹²⁹ La amplitud con que se configuran las excepciones al trámite de consulta previa ha suscitado la crítica de la doctrina. *Vid.* ORDUÑA PRADA, E. Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Actualidad Administrativa*, n. 2, 2016, p. 7.

Sin perjuicio de esta consulta previa, la LPACAP también incluye algunas previsiones sobre los trámites de audiencia e información pública. En su artículo 133.2, determina que cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, debe publicarse 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”. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vean afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.¹³⁰

Para garantizar la materialización efectiva de los trámites participativos señalados (consulta pública, audiencia e información pública) y garantizar que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre la futura norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, el artículo 133.3 obliga a la administración a poner a su disposición “los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

Por último, a pesar del refuerzo de los mecanismos de participación ciudadana que suponen las previsiones incorporadas en el artículo 133 de la LPACAP, no pueden ocultarse los obstáculos que puede encontrar la aplicación efectiva de estos trámites participativos, especialmente la consulta previa.¹³¹ Ahora bien, aunque la LPACAP no se pronuncie sobre las consecuencias de la omisión de los trámites participativos establecidos en dicho precepto, lo cierto es que la omisión de tales trámites podría determinar la nulidad de pleno derecho de la disposición.¹³²

Referencias

AGUADO i CUDOLÀ, V.; NOGUERA DE LA MUELA, B. (dirs.). *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*. Barcelona: Atelier, 2012.

ALONSO MAS, M. J. (dir.). *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado*. Comentario a la Ley de garantía de la unidad de mercado. Madrid: La Ley, 2014.

BELLO PAREDES, S. A. Dimensión jurídica de los principios rectores. Comentario de los artículos 1 a 7 y 112 a 114. En BELLO PAREDES, S. A. (dir.). *Comentarios a la Ley de economía sostenible*. Las Rozas (Madrid): La Ley, 2011, p. 1-15.

¹³⁰ Téngase en cuenta que, al igual que sucede con el trámite de consulta previa, la LPACAP también permite prescindir de los trámites de audiencia e información públicas en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la administración o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen (art. 139.4).

¹³¹ A ellos se refiere SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, 2016, p. 40-42.

¹³² Vid. MORA RUIZ, M. Capítulo IX. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2016, p. 560-561.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A. *Mejorar la regulación: una guía de razones y de medios*. Madrid-Barcelona-Buenos Aires: Marcial Pons, 2009.

BURGAR ARQUIMBAU, J. M. Adaptación de la normativa municipal al nuevo procedimiento administrativo: modificación de ordenanzas y reglamentos locales. *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 8, de 30 de abril, 2016, p. 1-20.

CAPELLERAS GONZÁLEZ, A. El marc legal de l'elaboració del savant projectes de llei a Catalunya: una mirada a la legislació catalana i a la legislació estatal de recent aprovació. *Activitat parlamentària*, n. 29, 2016, p. 23-63.

CASADO CASADO, L.; FUENTES i GASÓ, J. R.; GIFREU FONT, J. (dirs.). *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo*. Especial referencia al Derecho ambiental. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. (dir.). *La Ordenación de las Actividades de Servicios: Comentarios a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2010.

DÍAZ GONZÁLEZ, G. M. La reforma de las potestades normativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 63, 2016, p. 70-78.

FORTES GONZÁLEZ, A. I. De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria. Capítulo XII. En RIVERO ORTEGA, R.; CALVO SÁNCHEZ, M^a D.; FERNANDO PABLO, M. (dirs.). *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015*. Lisboa: Juruá, 2016, p. 333-367.

GALÁN VIOQUE, R. Modificaciones introducidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (Disposición Final Tercera)". En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *El nuevo régimen jurídico del sector público*. Madrid: Wolters Kluwer, 2016, p. 475-493.

GÓMEZ ASENSIO, C. *La mejora regulatoria (Better Regulation): Aplicaciones en materia de contratación pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. *La incorporación de la Directiva de servicios al Derecho interno*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2010.

LOZANO CUTANDA, B. (coord.); LAGO CANDEIRA, A.; LÓPEZ ÁLVAREZ, L. F. *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2014.

MANCILLA I MUNTADA, F. La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, 2014.

MARCOS, F. Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo. *Revista de Administración Pública*, n. 179, 2009, p. 333-365.

MERCADO PACHECO, P. Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 47, 2013, p. 85-108.

MERINO ESTRADA, V. Calidad en la regulación y participación ciudadana en las ordenanzas y reglamentos locales. *Revista de Estudios Locales*, n. Extraordinario 191, 2016, p. 10-21.

MESEGUER YEBRA, J. Capítulo 4. Procedimiento de elaboración de normas y better regulation en el ejercicio de la potestad reglamentaria local. En CAMPOS ACUÑA, C. (dir.). *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer, 2016, p. 127-149.

MONTORO CHINER, M^a J. *La evaluación de las normas*. Racionalidad y eficiencia. Barcelona: Atelier, 2001.

MORA RUIZ, M. Capítulo IX. Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.). *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*. Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos, WoltersKluwer, 2016, p. 513-565.

MOREU CARBONELL, E. (ed.). El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo, Zaragoza: Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XII, Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia, 2010.

ORDUÑA PRADA, E. Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Actualidad Administrativa*, n. 2, 2016, p. 1-11.

ORTÍ FERRER, P. L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència. *Activitat parlamentària*, n. 29, 2016, p. 64-88.

PALOMAR OLMEDA, A. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. En PALOMAR OLMEDA, A. (dir.). *Practicum. Procedimiento administrativo común*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2016, p. 475-531.

PERNAS GARCÍA, J. J. Libre mercado y protección ambiental. De la ordenación administrativa de actividades económicas a la contratación pública verde. En LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2014, p. 433.

PONCE SOLÉ, J. ¿Mejores normas? Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial. *Revista de Administración Pública*, n. 180, 2009, p. 201-243.

PONCE SOLÉ, J. *Negociación de Normas y Lobbies*. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2015.

REINOSO CARRIEDO, A. Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015. *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 18, de 30 de septiembre, 2016, p. 1-8.

REVUELTA PÉREZ, I. Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria. *Revista de Administración Pública*, n. 193, 2014, p. 83-126.

RIVERO ORTEGA, R. (dir.). *Mercado Europeo y Reformas Administrativas*. La transposición de la Directiva de servicios en España, Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2009.

RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J. La iniciativa legislativa y la potestad para dictar Reglamentos. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, n. 154, 2015, p.

SÁNCHEZ GRAELLS, A. Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores. En *Marco regulatorio y unidad de mercado*. Libro marrón. Madrid: Círculo de empresarios, 2006, p. 285-325.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación. *Documentación Administrativa*, n. 2, 2015, p. 1-15.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 175, 2016, p. 31-55.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CASADO CASADO, Lucía. La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 41-76, jan./mar. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i67.473.
