

# ANTECEDENTES Y PRINCIPIOS DE LA MEJORA DE LA REGULACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL

LUIS MIGUEZ MACHO

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad de Santiago de Compostela*

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- BASES DE LA MEJORA DE LA REGULACIÓN. III.- MEJORA DE LA REGULACIÓN Y TÉCNICA NORMATIVA. IV.- EL MARCO REGULATORIO EFICIENTE PARA LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS. V.- LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. VI.- CONCLUSIONES. VII.- BIBLIOGRAFÍA.

## I.- INTRODUCCIÓN

“Mejora de la regulación” o “buena regulación” son las expresiones que se han adoptado en España para traducir el sintagma anglosajón “*better regulation*”, que, junto con “*smart regulation*”<sup>1</sup>, aluden a una tendencia favorecida por organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para cambiar la manera de legislar, sobre todo en relación con las actividades económicas de los particulares<sup>2</sup>. En realidad, es bien conocido que *regulation*, más allá de su sentido genérico como regulación o normación, es el término técnico específico que alude en la cultura jurídica de influencia anglosajona a lo que en nuestro ordenamiento jurídico tradicionalmente se denomina la intervención pública en la economía<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sobre las diferencias entre ambos conceptos, véase Robert Baldwin, “Is better regulation smarter regulation?”, en *Public law*, núm. 3, 2005. pp. 485-511.

<sup>2</sup> Véase Ciara Brown y Colin Scott, “Regulation, Public Law and Better Regulation”, en *European Public Law*, vol. 17, núm. 3, 2011. pp. 467 ss.; Belén López Donaire, “Análisis de las últimas novedades en materia de calidad normativa en el ordenamiento a raíz de la Ley 39/2015. Hacia una legislación inteligente”, en *Gabilex*, núm. extraordinario, 2018. p. 179; y Antonio Eduardo Embid Tello, “Calidad normativa y evaluación ex-post de las normas jurídicas”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019. pp 3-4.

<sup>3</sup> Véase, por todos, Juli Ponce Solé, “La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 162, 2003. pp. 95 ss.

De hecho, los procesos de liberalización emprendidos a partir de mediados de los años setenta del siglo pasado en los Estados Unidos y en su ámbito de influencia cultural y jurídica se presentaron como una desregulación (*deregulation*), puesto que el sistema de intervención pública en la economía del que se partía y que se ponía en cuestión era el de *regulation*. Una vez superada esa fase, en que lo prioritario era eliminar o reducir al mínimo posible dicha intervención en los sectores donde resultaba más incisiva, se inició una segunda etapa de *re-regulation*, es decir, de introducción de una regulación fundada en nuevas bases, en cuyo contexto se ha desarrollado el movimiento de la *better regulation*. Concretamente, ésta surge en el Reino Unido a finales del siglo pasado, con la creación en el Gobierno británico de la *Better Regulation Commission*, a la que ha sucedido el actual *Better Regulation Executive*<sup>4</sup>; ahora el objetivo que se busca, además de eliminar las regulaciones innecesarias, es que, cuando se decide que hay que regular, se haga de la mejor manera posible para no imponer cargas innecesarias o excesivas a los particulares y, sobre todo, a los operadores económicos<sup>5</sup>.

La Unión Europea, que ha sido criticada con frecuencia por su normativa excesiva, oscura, reglamentista y elaborada a espaldas de los ciudadanos, se ha sumado a esta corriente para tratar de corregir su propia forma de legislar. El primer precedente fue la Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993, relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria<sup>6</sup>, a la que siguió la Comunicación de la Comisión de 5 de junio de 2002, que contiene el Plan de acción “Simplificar y mejorar el marco regulador” [COM(2002) 278 final]<sup>7</sup>, y más recientemente, la nueva Comunicación de 19 de mayo de 2015, titulada “Legislar mejor para obtener mejores

---

<sup>4</sup> Disponible en: <https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive>; consultado en fecha 12 de julio de 2021. Sobre la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa creada en la Administración general del Estado española por el Real Decreto 771/2017, de 28 de julio, y desarrollada por el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, véase Belén López Donaire, “Análisis de las últimas novedades en materia de calidad normativa en el ordenamiento a raíz de la Ley 39/2015. Hacia una legislación inteligente”, cit. pp. 182 ss.

<sup>5</sup> Como explica Robert Baldwin, “it was in 1997... that Tony Blair’s Labour government came into power and made the terminological and philosophical switch from «deregulation» to «better regulation». Dr David Clark, Chancellor of the Duchy of Lancaster, introduced the initiative «Better Regulation» in July 1997 and emphasised that some regulatory activity was necessary for public and consumer protection. He argued: «Deregulation implies regulation is not needed. In fact good regulation can benefit us all-it is only bad regulation that is a burden» (“Is better regulation smarter regulation?”, cit., p. 485).

<sup>6</sup> Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31993Y0617\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31993Y0617(01)); consultado en fecha 12 de julio de 2021.

<sup>7</sup> Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10108&from=ES>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

resultados - Un programa de la UE” [COM(2015) 215 final]<sup>8</sup>, y el Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea de 13 de abril de 2016, sobre la mejora de la legislación (*Diario Oficial de la Unión Europea* núm. L 123 de 2016, de 12 de mayo)<sup>9</sup>. Es significativo, sin embargo, que se trate de instrumentos no normativos, dirigidos a las propias instituciones y a la burocracia de la Unión y sin fuerza jurídica vinculante<sup>10</sup>.

Diferente ha sido el camino emprendido en España para la introducción de la mejora de la regulación. En vez de utilizarse documentos sin valor normativo como los mencionados de la Unión Europea, los principios de buena regulación se han llevado a la legislación estatal básica, primero a través del capítulo I del título I de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible<sup>11</sup>, titulado “Mejora de la calidad de la regulación”, y después a través del título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas<sup>12</sup>. Además, esos principios son la inspiración de muchas de las previsiones de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado<sup>13</sup>.

Partiendo de estos antecedentes y referencias normativas, en este trabajo se van a analizar, en primer lugar, las bases de la mejora de la regulación. A continuación, se tratará la técnica normativa, una cuestión íntimamente relacionada con la buena regulación, de la que puede considerarse un presupuesto necesario, aunque en los últimos tiempos haya perdido protagonismo frente a ella, con consecuencias muy

---

<sup>8</sup> Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52015DC0215>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

<sup>9</sup> Disponible en: [http://data.europa.eu/eli/agree\\_interinstit/2016/512/oj](http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj); consultado en fecha 12 de julio de 2021.

<sup>10</sup> Sobre todas estas iniciativas de la Unión Europea, puede consultarse Iker Nabaskues Martínez de Eulate, “Panorama actual de la calidad normativa en el ordenamiento tras la aprobación de la Ley 39/2015”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109-I, 2017. pp 396 y ss. A ello hay que añadir que, entre los documentos internos de trabajo de la Comisión, existen unas *Better Regulation Guidelines* de 7 de julio de 2017 [SWD (2017) 350], complementadas por una *Caja de herramientas para la mejora de la regulación* (disponible en: [https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox\\_es](https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_es); consultado en fecha 12 de julio de 2021).

<sup>11</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/03/04/2/con>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

<sup>12</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

<sup>13</sup> Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/20/con>; consultado en fecha 12 de julio de 2021. Para un análisis detallado de los pasos que se han seguido en la introducción de la política de mejora de la regulación en España, véase Marisa Álvarez Suárez, “La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva época*, núm. 17, 2017. pp. 28 ss.

negativas<sup>14</sup>. La legislación española sobre mejora de la regulación antes mencionada se comentará en otros dos epígrafes, uno dedicado al marco regulatorio eficiente para las actividades económicas que diseña la Ley de garantía de la unidad de mercado y otro que se ocupará de los principios de buena regulación recogidos en el título VI de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Finalmente, se expondrán las conclusiones que se extraen del estudio realizado.

## II.- BASES DE LA MEJORA DE LA REGULACIÓN

La mejora de la regulación se proyecta a los tres momentos del proceso normativo: el previo a la elaboración de las normas, el de la elaboración y adopción de éstas y el posterior a su entrada en vigor.

En el momento previo a la elaboración de las normas, la mejora de la regulación exige la planificación de la actividad normativa. De esta manera, las iniciativas normativas de las administraciones públicas y de sus órganos de gobierno dejan de ser el producto de decisiones burocráticas o políticas improvisadas, para convertirse en la concreción de una planificación previa conocida por los ciudadanos, lo que aporta ya desde ese primer momento previsibilidad. Ahora bien, esta planificación no exime a las futuras normas de una evaluación de su necesidad antes de comenzar a redactarse. Esta evaluación consiste en sopesar, con la participación de los destinatarios de la futura norma, las distintas alternativas que existen para conseguir el fin que se persigue con aquélla, incluida la de no aprobar una nueva norma o la adopción de medidas distintas a las de carácter normativo.

En la fase de elaboración de las normas, la mejora de la regulación impone requisitos tanto de contenido como de procedimiento. En lo que se refiere al contenido de las normas, cabe mencionar la proporcionalidad de las medidas regulatorias en relación con el fin que se pretende alcanzar con ellas y la reducción de las cargas

---

<sup>14</sup> Antonio Eduardo Embid Tello distingue entre la calidad formal de las normas, que “haría referencia a la técnica normativa, al uso del lenguaje legal (claridad semántica) y a la ordenación sistemática de las normas (claridad normativa)” y estaría vinculada al principio de seguridad jurídica, y la calidad material o sustantiva, que “habría de cumplir en primer lugar los principios comunitarios de la *better regulation*, es decir: ser eficaz y eficiente, necesaria y proporcionada a sus objetivos y no generar costes desmesurados ni imponer cargas administrativas innecesarias”, relacionándose así con principios como los de racionalidad (derivado del de interdicción de la arbitrariedad), seguridad jurídica, eficiencia y economía, proporcionalidad e igualdad en su doble vertiente formal y material (“Calidad normativa y evaluación expost de las normas jurídicas”, cit., pp. 6-7).

administrativas, todo ello con el objetivo de no incrementar innecesariamente el coste que la regulación supone para los ciudadanos y las empresas. En el plano procedimental, la mejora de la regulación impone el diálogo con los sectores afectados por la norma en elaboración, a través de las correspondientes consultas, cuyo resultado debe tener reflejo en el proceso normativo. Es preciso analizar también el previsible impacto de la norma, como mínimo para sus destinatarios directos y para la Hacienda pública (el llamado “análisis del impacto normativo”).

Finalmente, por motivos de seguridad jurídica, las normas han de huir de las derogaciones implícitas o tácitas. En el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general que diseñaba la Ley española de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958<sup>15</sup> ya se obligaba a que toda propuesta de nueva disposición incluyese “la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia” y se consignasen expresamente “las anteriores que han de quedar total o parcialmente derogadas” (artículo 129.3). En experiencias comparadas, se intenta también que la aprobación de cualquier nueva norma vaya acompañada de la derogación expresa de otra u otras, para reducir así la inflación del sistema normativo, y se prevén fechas fijas preestablecidas para la entrada en vigor de las normas, lo que contribuye, como la planificación previa de la que ya se ha hablado, a la previsibilidad de las reformas regulatorias.

En el momento subsiguiente a la entrada en vigor de las normas, la mejora de la regulación opera fundamentalmente a través de la evaluación de los efectos de aquéllas. De esta manera, se evita la proliferación de regulaciones cuya eficacia real se desconoce por falta de estudios rigurosos y se facilita la revisión o, en su caso, la derogación de las normas que se hayan demostrado innecesarias o incluso contraproducentes. En relación con las reformas de normas ya existentes, es también especialmente importante la elaboración de textos consolidados que integren las modificaciones realizadas y permitan a los operadores jurídicos y al público en general contar con versiones actualizadas y fiables de la normativa vigente.

### III.- MEJORA DE LA REGULACIÓN Y TÉCNICA NORMATIVA

---

<sup>15</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1958-11341>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

En España, antes de que se hablase de la mejora de la regulación, se desarrolló una corriente que se puede considerar un precedente de la misma y que no debería quedar relegada al olvido por el desarrollo de aquélla: los estudios de técnica legislativa o técnica normativa<sup>16</sup>. En 1984 se constituyó en el ámbito académico el Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), que publicó en 1986 una primera obra colectiva titulada *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa* y en 1989, con el patrocinio del Centro de Estudios Constitucionales, un *Curso de técnica legislativa*<sup>17</sup>.

Como resultado de las propuestas del GRETEL, el Consejo de Ministros aprobó en su reunión de 26 de enero de 1990 el *Cuestionario de Evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros* y en la de 18 de octubre de 1991 las *Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley*, a las que han sucedido las actuales *Directrices de técnica normativa*, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005<sup>18</sup>. También muchas comunidades autónomas han seguido la misma senda, adoptando sus propias directrices.

Este movimiento ha encontrado incluso apoyo en la doctrina del Tribunal Constitucional español, al estar vinculada la técnica normativa al principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución<sup>19</sup>. Así, en el fundamento jurídico 4 de la sentencia 46/1990, de 15 de marzo<sup>20</sup>, se lee que “la exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe

---

<sup>16</sup> Sobre el concepto de técnica normativa o técnica legislativa, véase Fernando Sainz Moreno, “Problemas actuales de la técnica normativa”, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 1, 1995. pp. 58 ss. Una noción amplia de aquélla anticipa aspectos que luego se desarrollarían en la mejora de la regulación, como puede comprobarse en ob. cit., 68-69.

<sup>17</sup> Una recapitulación sobre los propósitos fundacionales del GRETEL y sus limitaciones puede encontrarse en las primeras páginas de Pablo Salvador Coderch, “Técnica legislativa y teorías de la regulación”, en *InDret*, núm. 2/2004.

<sup>18</sup> Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/res/2005/07/28/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/res/2005/07/28/(1)/con); consultado en fecha 12 de julio de 2021.

<sup>19</sup> En palabras de Francisco Rubio Llorente, “me gustaría recordar una verdad frecuentemente olvidada: la de que la seguridad jurídica depende sustancialmente de corrección técnica del ordenamiento y de cada uno de los enunciados normativos que lo integran y es un componente esencial del Estado de Derecho” (“El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6, 2006. p. 28).

<sup>20</sup> Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1471>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas”<sup>21</sup>. Con todo, ha de aclararse que las directrices de técnica normativa no son disposiciones normativas, sino instrucciones internas que vinculan únicamente en la esfera organizativa de cada administración pública en virtud de la superior jerarquía del órgano de gobierno del que emanan<sup>22</sup>.

Las directrices se ocupan fundamentalmente de la corrección formal de las disposiciones normativas, desde el propio título de éstas<sup>23</sup>. En primer lugar, intentan uniformizar la estructura de las normas, con una clara distinción entre la parte expositiva (preámbulo o exposición de motivos, según el tipo de norma), la parte dispositiva, para la cual también se preceptúa el orden de sus contenidos, y la parte final, formada, en esta precisa sucesión, por las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. En segundo lugar, abordan la forma que han de revestir las disposiciones modificativas de otras normas. Por último, incluyen también los criterios lingüísticos que se deberán respetar en la redacción de los textos normativos.

En relación con este último aspecto, las directrices de técnica normativa del Estado propugnan el uso de un lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible para el ciudadano medio; exigen el respeto del orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, y que se evite todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma; y, en fin, se preocupan del decoro lingüístico de las normas jurídicas, que

---

<sup>21</sup> Sin embargo, el Alto Tribunal después no ha profundizado en esta línea, como se indicará más adelante. Un análisis de su posición en esta materia puede encontrarse en Ángel L. Sanz Pérez, “Apuntes sobre la técnica legislativa en España”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 26, 2012. pp. 11 y ss.

<sup>22</sup> Un análisis crítico muy detallado de las directrices de técnica normativa del Estado, véase Fernando Santaolalla López, “Las directrices de técnica normativa”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 170, 2006. pp. 41-92. Otro comentario puede encontrarse en Ángel L. Sanz Pérez, “Apuntes sobre la técnica legislativa en España”, cit., pp. 21 ss., que añade referencias a las directrices autonómicas aprobadas en aquel momento.

<sup>23</sup> Sobre la relevancia jurídica del título de las normas y los criterios técnicos que se le deben aplicar, véase José Luis Martín Moreno, “Título de las leyes y homogeneidad”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6, 2006. pp. 171-179.

obliga, dentro de la sencillez, a cuidar la propiedad y a huir de la pobreza de expresión<sup>24</sup>. Otro criterio fundamental de redacción es la regla según la cual “cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea”, a la que se suma la de que los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, pues el lugar adecuado para éstas es la parte expositiva de la disposición. Igualmente, las directrices señalan cómo se han de efectuar las remisiones y citas a la misma u otras normas y las referencias a órganos administrativos, entre otras cuestiones.

Las directrices que han aprovechado las enseñanzas de los estudios de técnica normativa han tenido un éxito considerable a la hora de estandarizar la estructura de las disposiciones normativas. En cambio, no han sido suficientes para lograr una mejora sustancial de la redacción de aquéllas, lo cual, desde el punto de vista del principio constitucional de seguridad jurídica, habría sido más importante. Es más, en la última década la doctrina jurídica ha denunciado el empeoramiento de la calidad técnica de la redacción de las leyes, que afecta a algunas de las más importantes que se han aprobado recientemente.

El primer ejemplo que se puede mencionar es la controvertida Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local<sup>25</sup>, que, en realidad, es una disposición de reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local<sup>26</sup>. Como consecuencia de una elaboración particularmente atormentada tanto en la fase de anteproyecto como en su tramitación parlamentaria, esta ley incluye múltiples preceptos de redacción farragosa, carentes en ocasiones de sentido gramatical y que hacen un uso inapropiado de los términos jurídicos, todo lo cual dificulta seriamente su interpretación y aplicación<sup>27</sup>. Sin embargo, enfrentado el Tribunal Constitucional a algunas de estas dificultades, concluyó en el fundamento

---

<sup>24</sup> Sobre la polémica cuestión de la utilización del lenguaje “no sexista” o “inclusivo” en las normas, no tratado en las directrices de técnica normativa del Estado, pero sí en algunas autonómicas e incluso en la legislación sobre igualdad efectiva entre hombres y mujeres de las comunidades autónomas, véase Luis Míguez Macho, “Análisis de los instrumentos para la integración de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en la elaboración de las normas”, en *Políticas de igualdad y derechos fundamentales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009. pp. 139 ss.

<sup>25</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/27/27/con>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

<sup>26</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

<sup>27</sup> Véase, por todos, José Luis Carro Fernández-Valmayor, “La reforma del régimen local de 2013. Consideraciones introductorias”, en *Derecho local de Galicia*, Iustel, Madrid, 2017. pp. 27-79. Sobre la manera en que las distintas opiniones presentes en una sociedad pluralista como la nuestra influyen en la elaboración de las normas y contribuyen en ocasiones a oscurecerlas y a empeorar su calidad técnica, véanse las reflexiones de Luis López Guerra, “Pluralismo y técnica normativa”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 29, 2006. pp. 11-18.



jurídico 12.d) de su sentencia 111/2016, de 9 de junio<sup>28</sup>, que “tampoco cabe emitir un juicio de constitucionalidad sobre la técnica legislativa empleada; el legislador llama «coordinación» a fórmulas que la doctrina constitucional denomina «colaboración», «cooperación» o, todo lo más, «coordinación voluntaria». La incongruencia denunciada por el recurrente desborda igualmente el control de constitucionalidad que nos corresponde”.

Esta renuncia a integrar en el enjuiciamiento de constitucionalidad de las leyes el control de la técnica legislativa utilizada, a pesar de que se podría vincular, como ya se ha dicho, al principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución española, no ha servido precisamente de acicate para que el legislador ponga más cuidado en la redacción de los textos legales. La disposición normativa que recoge en la actualidad los principios de buena regulación, la Ley 39/2015, ya citada en este trabajo, representa, junto con su complementaria la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público<sup>29</sup>, otro ejemplo de deficiente técnica legislativa mencionado a menudo por la doctrina científica, particularmente grave por tratarse de textos que vertebran el ordenamiento jurídico-administrativo y el derecho público español en general<sup>30</sup>. En este caso, aparte de una evidente mala coordinación de las comisiones o grupos de trabajo que participaron en la elaboración de los anteproyectos, se detecta también un afán por regular con un grado de detalle inadecuado para una ley y más propio de las normas reglamentarias las cuestiones que no se quiere que las comunidades autónomas puedan abordar de manera diferenciada, dada la exigencia impuesta por la doctrina del Tribunal Constitucional de que, como regla general, la legislación básica esté contenida precisamente en normas con rango de ley<sup>31</sup>.

Ésta es también una de las explicaciones que se suele ofrecer para el último ejemplo de deficiente técnica legislativa que se va a mencionar: la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento

---

<sup>28</sup> Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25011>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

<sup>29</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

<sup>30</sup> Véase, por todos, el análisis que realiza Juan José Díez Sánchez en “Consideraciones críticas a propósito de los planteamientos generales de las Leyes 39 y 40 de 2015 y el procedimiento seguido para su elaboración”, en *Derecho administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, tomo I, Editorial Reus, Madrid, 2016. pp. 471-490, y la bibliografía allí citada.

<sup>31</sup> Así lo recuerda en su fundamento jurídico 5 la sentencia 15/2018, de 22 de febrero, invocando la sentencia 102/1995, de 26 de junio. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25586>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014<sup>32</sup>, cuyo desmesurado título es ya un anuncio de lo que va a ser su contenido: 347 artículos, nada menos que 53 disposiciones adicionales (que ya se han convertido en 54 por un añadido posterior a su aprobación)<sup>33</sup>, 5 transitorias, una derogatoria y 16 finales, que contienen un número de caracteres muy superior al de los 1.976 artículos del Código civil español<sup>34</sup>, como se puede comprobar con cualquier procesador de textos.

En esta ley no se ha ahorrado la infracción de ninguna de las directrices de técnica normativa relativas a la redacción de los textos legales<sup>35</sup>. Si, como se ha dicho, en un número inferior de artículos y disposiciones se contienen más caracteres que en los casi 2.000 artículos del Código civil, ya puede inferirse dónde queda la regla de que “cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea”. De hecho, hay artículos interminables que se extiende por más de una página entera del *Boletín Oficial del Estado*; un caso extremo es el artículo 32, que abarca tres páginas y media. Encontramos también disposiciones que vulneran la directriz de que en los preceptos de una disposición normativa no deben incluirse motivaciones o explicaciones propias de la parte explicativa; así, nada más empezar la ley, el artículo 1.3 proclama que “en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, *en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos*”. O supuestos de utilización de expresiones distintas para referirse a lo mismo, lo que provoca las consiguientes dudas interpretativas, como sucede con el “sector público estatal”, al que se denomina de esta manera (que es la apropiada según la norma que lo regula, la Ley 40/2015) en toda la Ley de contratos del sector público, menos en el artículo 332.7.d), que habla de “Sector

---

<sup>32</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

<sup>33</sup> Crítica la práctica española de añadir al articulado de las normas disposiciones adicionales con numeración propia expresada en números ordinales y no cardinales Fernando Santaolalla López, “Las directrices de técnica normativa”, cit., pp. 71 ss.

<sup>34</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/1/con>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

<sup>35</sup> Para unas consideraciones generales sobre la deficiente técnica normativa empleada en el texto, véase Mariano Magide, “Algunas reflexiones a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público, en particular sobre los contratos de concesión”, en *Actualidad Jurídica Uribe Menéndez*, núm. 46, 2017. pp. 44 ss.

público del Estado” (utilizando, además, mal la mayúscula inicial en la palabra “sector”). Toda una llamada de atención de que los avances en materia de mejora de la regulación no deberían hacer olvidar nunca los principios elementales de buena técnica normativa, sin cuyo respeto mal se puede empezar a hablar siquiera de la primera.

#### IV.- EL MARCO REGULATORIO EFICIENTE PARA LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Aunque la mejora de la regulación puede y debe aplicarse a cualquier sector del ordenamiento jurídico, el ámbito en el que ha nacido y donde su utilización deviene más incisiva es el de la intervención pública en la economía. En España es así también, como lo demuestra el dato ya apuntado de que la primera ley que incorporó los principios de buena regulación haya sido la de economía sostenible. En la misma línea, han sido las últimas derivaciones de la aplicación 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<sup>36</sup>, plasmadas en la polémica Ley de garantía de la unidad de mercado, las que han dado lugar a la introducción de los criterios y reglas tendentes a la configuración de un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas<sup>37</sup>.

En principio, la ley mencionada tiene como objetivo reforzar la unidad del mercado nacional español que garantiza el artículo 139 de la Constitución, “evitando o minimizando las distorsiones que puedan derivarse de nuestra organización administrativa territorial”, tal como señala el preámbulo del texto. Ahora bien, en éste también se hace notar que en la elaboración de la ley “se ha tenido en cuenta la experiencia recabada durante el proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE”, porque lo que se acaba haciendo es extender los principios establecidos por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su

---

<sup>36</sup> Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

<sup>37</sup> Sobre la relación entre la Directiva de Servicios y la mejora de la regulación, véase Dolors Canals Ametller, “Simplificación administrativa y Directiva de Servicios: objetivos, medios e incidencias”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 12, 2010, pp. 324 ss. Un análisis de la Ley de garantía de la unidad de mercado desde el punto de vista de la mejora de la regulación puede encontrarse en Cayetano Prieto Romero, “El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 201, 2016, pp. 347 ss.

ejercicio <sup>38</sup>, para transponer la directiva, en particular los de necesidad y proporcionalidad, eficacia nacional y no discriminación, a todas las actividades económicas, con especial atención a la eliminación de las barreras internas a las libertades de establecimiento y prestación de servicios de los operadores económicos en todo el territorio nacional.

Dejando a un lado la cuestión de la unidad del mercado nacional, que desborda el tema del presente trabajo, y poniendo la atención en la extensión de los principios de la directiva a todas las actividades económicas, la clave se encuentra en el artículo 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, que proclama los principios de “necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes”. En virtud del principio de necesidad, las autoridades que en el ejercicio de sus competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o a su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, tendrán que motivar la necesidad de tales límites o requisitos en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, que se define por remisión al artículo 3.11 de la Ley 17/2009, el cual, a su vez, recoge lo establecido al respecto por la directiva. Asimismo, los límites y requisitos que nos ocupan tendrán que ser proporcionados a la razón imperiosa de interés general invocada, sin que pueda existir otro medio de tutelar ese interés general menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

En este contexto, el artículo 7 de la ley consagra el “principio de simplificación de cargas”, en virtud del cual “*la intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad*”, que es justamente una de las bases de la mejora de la regulación. Este principio se reitera y desarrolla en el artículo 14 de la ley, relativo a la cooperación en la elaboración de proyectos normativos. Después de articularse el intercambio de información entre las autoridades competentes sobre los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado, se da aplicación práctica al principio de simplificación de cargas administrativas con la previsión de que, si un proyecto de norma establece o modifica medios de intervención, habrá que analizar la existencia de

---

<sup>38</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/11/23/17/con>; consultado el 12 de julio de 2021.

otras medidas que afecten a la misma actividad impuestas por autoridades distintas y asegurarse de que los medios de intervención no recaen sobre los mismos aspectos en caso de concurrencia de varias administraciones. Con tal fin, deberá introducirse un sistema por el cual el procedimiento no genere costes adicionales para el operador en comparación con la intervención de una única administración.

Asimismo, el artículo 14 de la Ley de garantía de la unidad del mercado incorpora otros principios de buena regulación, como el de coherencia del conjunto del ordenamiento jurídico, cuando dispone que, si un proyecto de norma establece o modifica requisitos de acceso o ejercicio a una actividad económica, se tendrá que analizar la consistencia de éstos con el resto de la normativa de las demás autoridades competentes, o el de participación en la elaboración de las normas.

Igualmente importante desde el punto de vista de la mejora de la regulación es el artículo 15 de la ley, que se ocupa de la evaluación periódica de la normativa vigente. Con carácter general, se impone que todas las autoridades competentes evalúen periódicamente su normativa, con objeto de valorar el impacto de la misma en la unidad de mercado. Para el ámbito de la Administración general del Estado, la disposición adicional séptima prevé la presentación a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de un plan de trabajo y seguimiento, que defina con carácter anual objetivos, prioridades y plazos de ejecución para el continuo seguimiento y evaluación de la normativa sobre las actividades económicas a la luz de los principios y mecanismos establecidos en la propia Ley de garantía de la unidad de mercado.

Este último instrumento de mejora de la regulación aparece también recogido, con un alcance más general, en el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, precepto de gran importancia, pues consagra con carácter básico para todas las administraciones públicas los principios de intervención de éstas en el desarrollo de las actividades privadas. Esos principios son los de proporcionalidad y no discriminación, y a continuación se obliga a aquéllas a “evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos” con las medidas de intervención adoptadas en la regulación correspondiente.

## V.- LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

No cabe duda de que el paso más importante en la asunción por el ordenamiento jurídico español de los postulados de la mejora de la regulación se ha dado con la incorporación de los mismos a la Ley 39/2015, a través de su título VI, dedicado a la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones<sup>39</sup>. Es preciso aclarar ya desde un primer momento que la pretensión del legislador estatal de establecer un régimen básico para el ejercicio de la potestad normativa, tanto en su variante de elaboración de anteproyectos de ley, como en la de redacción y aprobación de disposiciones generales de rango inferior a la ley, se ha visto parcialmente frenada por el Tribunal Constitucional español a través de su sentencia 55/2018, de 24 de mayo<sup>40</sup>. Ésta, respecto de las comunidades autónomas, limita la aplicación de tales previsiones a las normas reglamentarias, y aun en relación con éstas también priva de carácter básico a la mayor parte del artículo 133, relativo a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas<sup>41</sup>.

Hechas estas importantes salvedades sobre el alcance de las disposiciones que se van a comentar, lo primero que se debe resaltar es la consagración de la técnica de la planificación normativa en el artículo 132 de la Ley 39/2015. En él se establece que las administraciones públicas harán público anualmente en su portal de transparencia un plan normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación durante el año siguiente. En el desarrollo de esta previsión que se ha llevado a cabo para el ámbito estatal en la redacción vigente del artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno<sup>42</sup>, se pone como fecha límite para la aprobación del plan anual normativo el 30 de abril de cada año y, lo que es más importante, se clarifica su carácter meramente orientativo, al contemplarse de forma expresa la posibilidad de que se tramiten propuestas normativas que no figuren en él,

---

<sup>39</sup> Una comparación entre los principios tal como aparecían recogidos en la Ley de economía sostenible y la manera en que se han consagrado en la Ley 39/2015 puede encontrarse en Piedad García-Escudero Márquez, “Iniciativa legislativa del Gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (Leyes 39 y 40/2015)”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016. p. 436, nota 9.

<sup>40</sup> Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25660>; consultado en fecha 12 de julio de 2021.

<sup>41</sup> Sobre su aplicación al ámbito local, respecto del cual no existe pronunciamiento del Tribunal Constitucional, véase Alejandro Ramón Antelo Martínez, “Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. 6, 2016. pp. 105-121; y Lucía Casado Casado, “La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-I, 2017. pp. 87-141.

<sup>42</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1997/11/27/50/con>; consultado el 12 de julio de 2021.

siempre que se justifique en la correspondiente memoria de análisis del impacto normativo. No obstante, el Consejo de Ministros queda obligado a aprobar, antes también del 30 de abril de cada año, un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento del plan anual normativo del año anterior y las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en aquél (artículo 28.1 de la Ley del Gobierno)<sup>43</sup>.

Hay que resaltar también que el artículo 23 de la Ley del Gobierno ha incorporado, para contribuir a la previsibilidad de los cambios normativos, la regla de que las leyes y reglamentos que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional, como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación. Se exceptúan los decretos-leyes y los supuestos en que el cumplimiento del plazo de transposición de directivas de la Unión Europea u otras razones justificadas así lo aconsejen, lo que se deberá motivar en la correspondiente memoria de análisis del impacto normativo.

La segunda disposición del título VI de la Ley 39/2015 que merece un comentario en relación con la mejora de la regulación es el artículo 129, titulado precisamente “principios de buena regulación”. Estos principios son los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, y se obliga a que en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, se justifique la adecuación de la nueva norma a los mismos.

Los principios de necesidad y de eficacia se tratan conjuntamente en el apartado 2 del artículo 129. Así, se establece que, en aplicación de estos principios, las iniciativas normativas deben 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. Los dos primeros elementos parece que enlazan con el

---

<sup>43</sup> Como bien señala Piedad García-Escudero Márquez, “es cierto que existe la posibilidad de elusión de la eficacia del PAN por la laxa previsión de que puedan elevarse a aprobación propuestas normativas que no figuren en el mismo, bastando con justificar este hecho en la MAIN, revisión que permitiría convertir la excepción en regla general. Seamos no obstante optimistas y pensemos que los elementos que empiezan a introducirse para dotar de cierta racionalidad al ordenamiento tal vez hagan germinar la conciencia de su necesidad y de su carácter ordinario, de la que se derive la autodisciplina imprescindible para lograr los objetivos perseguidos, en este caso de planificación normativa” (“Iniciativa legislativa del Gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (Leyes 39 y 40/2015)”, cit., p. 439).

principio de necesidad<sup>44</sup>, mientras que el último lo haría con el de eficacia, aunque también podría encuadrarse en el de proporcionalidad, del que se hablará más adelante<sup>45</sup>.

En cualquier caso, estos principios y, sobre todo, el de necesidad, están estrechamente relacionados con el primer momento para la participación de los ciudadanos que prevé el artículo 133.1 de la ley: una consulta previa a la elaboración del texto de las iniciativas normativas, cuyo objetivo es recabar la opinión del público en general (y no sólo de “los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma”, como erróneamente se dice en el artículo, pues la consulta se lleva a cabo a través del portal de internet o página web de la administración y no hace falta acreditar ningún título legitimante para participar), sobre, precisamente, 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 regulatorias y no regulatorias. De este trámite cabe prescindir en determinados casos<sup>46</sup>: normas presupuestarias u organizativas, ya que respecto de ellas no parece que tenga sentido; cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen; cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la

---

<sup>44</sup> Advierte Íñigo del Guayo Castiella que “la primera de las tres exigencias que la ley de procedimiento de 2015 anuda al principio de necesidad está mal expresada, porque todo cuanto el poder público haga debe estar justificado en el interés general. Aquello que la ley quiere expresar es que antes de aprobar una norma hay que examinar si es necesaria o no. La norma es innecesaria si ya hay otra de contenido idéntico o similar, o si los efectos de la norma van a ser imperceptibles por la falta de trascendencia de sus previsiones, o va a tener efectos perniciosos sobre el sector al que se dirigen, o por cualquier otra causa. Con objeto de que el juicio acerca de la necesidad de la norma sea acertado, se impone la exigencia de que los fines perseguidos estén claramente identificados. Cuando no lo están, entonces la norma es innecesaria” (“*Better and smart regulation*. Los principios de buena regulación de la Unión Europea en las recientes leyes españolas de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público”, en *Derecho administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, tomo I, Editorial Reus, Madrid, 2016. p. 419).

<sup>45</sup> Así lo destacan también Cayetano Prieto Romero, “El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, cit., p. 350; e Íñigo del Guayo Castiella, “*Better and smart regulation*. Los principios de buena regulación de la Unión Europea en las recientes leyes españolas de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público”, cit., p. 459.

<sup>46</sup> Sobre las consecuencias de una eventual inobservancia del trámite en los supuestos en que no concurre ninguna de las excepciones legales, Cayetano Prieto Romero defiende que ello no implicará la anulación de la norma (reglamentaria), “siempre y cuando quede subsanado mediante la práctica posterior del trámite de audiencia e información públicas” (“El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, cit., p. 360). Sin embargo, esta conclusión es discutible, en la medida en que la finalidad de la consulta previa y la de la audiencia e información pública no son idénticas. Joaquín Meseguer Yebra también se pronuncia por la “menor entidad de su ausencia sobre la validez de la norma” [“Procedimiento de elaboración de normas y *better regulation* en el ejercicio de la potestad reglamentaria local”, en *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwers, Las Rozas (Madrid), 2016. p. 133].



actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. En la referencia al impacto sobre la actividad económica de la futura norma aparece un nuevo reflejo de la innegable vinculación entre mejora de la regulación e intervención pública en la economía.

En cuanto al principio de proporcionalidad, implica que la iniciativa deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad que justifica la elaboración de la nueva norma, previa constatación de que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios. Así definido, no es fácil de distinguir del principio de eficacia ni del de eficiencia a los que se hará referencia más adelante<sup>47</sup>.

El principio de seguridad jurídica impone que la iniciativa normativa se ejerza de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar “un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas” (artículo 129.4 de la Ley 39/2015). Ciertamente, la coherencia con el resto del ordenamiento jurídico y la previsibilidad de las normas son elementos que contribuyen a generar seguridad jurídica, pero quizá en este punto se debería haber integrado también la exigencia de una correcta técnica normativa, a la que se ha hecho referencia en el apartado anterior de este trabajo. En cambio, la Ley 39/2015 mezcla con el principio que nos ocupa cuestiones que poco tienen que ver con él, como la justificación de las especialidades que se introduzcan en materia de procedimiento administrativo o los requisitos de las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de las leyes.

El principio de transparencia incluye en el artículo 129.5 de la Ley 39/2015 tres manifestaciones relacionadas con la mejora de la regulación. Enunciándolas en un orden distinto al del precepto, serían la definición clara de los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; la posibilidad de que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas; y el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los

---

<sup>47</sup> Como destaca Cayetano Prieto Romero, “los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad conforman un modo distinto de justificar o motivar la aprobación de una nueva norma jurídica, digamos que pasamos de una motivación general y superficial a una motivación concreta y exigente, todo lo cual debe quedar claramente explicado en la memoria de análisis de impacto normativo” (“El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, cit., p. 351).

documentos propios de su proceso de elaboración, lo cual conecta con las obligaciones de publicidad activa que impone la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>48</sup> y, en particular, su artículo 7.

Sobre la participación ciudadana en la elaboración de las normas, conviene mencionar en este punto el segundo momento que el artículo 133.2 de la Ley 39/2015 contempla para ella, después de la consulta previa ya comentada: cuando la futura norma vaya a afectar a los derechos e intereses legítimos de las personas, habrá que publicar el texto en el portal de internet o página web correspondiente para dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades, es decir, se abrirá un trámite de información pública<sup>49</sup>. Otra posibilidad es recabar de manera directa la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vayan a ver afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de aquella, lo que sería más bien una consulta. Algunos de los supuestos en que cabe prescindir de la consulta previa a la elaboración de las normas son también aplicables a estos trámites participativos: así, el caso de las normas presupuestarias<sup>50</sup> u organizativas y cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Para acabar, el principio de eficiencia se identifica parcialmente en el apartado 6 del artículo 129 de la Ley 39/2015 con la simplificación y reducción de las cargas administrativas, aunque también incluye, con mayor propiedad, la racionalización en la aplicación de la nueva norma de la gestión de los recursos públicos. Añade a este último respecto el apartado 7 del artículo que, cuando una 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.

---

<sup>48</sup> Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con>; consultado el 12 de julio de 2021.

<sup>49</sup> Para un estudio en extenso de estos trámites cabe remitirse a Cayetano Prieto Romero, “El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, cit., pp. 361 ss.

<sup>50</sup> Sin embargo, como acertadamente pone de manifiesto Cayetano Prieto Romero, “en el ámbito de las entidades locales, tanto el proyecto de presupuestos como las ordenanzas fiscales se someten a información pública, debiéndose contestar las observaciones que se formulen en la correspondiente memoria” (“El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, cit., p. 371). Sería inaudito que, como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 39/2015, hubiese que entender derogadas esas previsiones, por lo que deberá considerarse que subsisten como *lex specialis*.

El último instrumento de mejora de la regulación que se ha incorporado a la Ley 39/2015 es la evaluación periódica de la normativa en vigor. El artículo 130.1 de la ley obliga a las administraciones públicas a revisar periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que ha conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ella; el resultado de esta evaluación se tiene que plasmar en un informe que se hará público<sup>51</sup>.

En la redacción actual del artículo 25.2 de la Ley del Gobierno, se prevé para la Administración general del Estado que los planes anuales normativos deberán identificar, con arreglo a los criterios que se establezcan por vía reglamentaria, las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos. En el informe anual de evaluación que prevé el artículo 28 de la Ley del Gobierno, y al que ya se ha hecho referencia en relación con la planificación de la actividad normativa, se incluirán las conclusiones del mencionado análisis, que abarcará en todo caso tres cuestiones: la eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación; la eficiencia de la misma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias; y su sostenibilidad, hay que entender que desde el punto de vista financiero. Sobre la base de las conclusiones del análisis de los resultados de la aplicación de las normas, el informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación o, en su caso, de derogación de las normas evaluadas.

## VI.- CONCLUSIONES

Las políticas de mejora de la regulación son una consecuencia de la reflexión generada después de los grandes procesos de liberalización de la economía de los años ochenta y noventa del siglo pasado sobre la inevitabilidad de la intervención pública en

---

<sup>51</sup> Sobre la evaluación *a posteriori* de las normas jurídicas, cabe remitirse a la pionera monografía de María José Montoro Chiner, *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia*, Atelier, Barcelona, 2001. pp. 116 ss., así como, más recientemente, con un análisis de la plasmación de esta técnica en la Ley 39/2015, a Antonio Eduardo Embid Tello, “Calidad normativa y evaluación ex-post de las normas jurídicas”, cit., pp. 10 ss.

aquella, es decir, de la regulación, pero al mismo tiempo sobre la necesidad de que la misma se lleve a cabo correctamente, para no imponer cargas administrativas excesivas a los ciudadanos y a las empresas que mermen la competitividad del sistema económico y, en último término, restrinjan de manera injustificada la libertad. Principios como los de la previsibilidad de las normas, vinculado al de seguridad jurídica, la participación ciudadana en su elaboración o la proporcionalidad son algunas de las bases de estas políticas.

Es patente el esfuerzo desarrollado en los últimos años en el ordenamiento jurídico español por asumir los instrumentos y técnicas de mejora de la regulación al máximo nivel normativo. La culminación de esta tendencia se encuentra en su inclusión en el título VI de la Ley 39/2015, si bien el Tribunal Constitucional ha limitado su alcance en relación con las comunidades autónomas. No obstante, los mayores riesgos a los que se enfrenta la mejora de la regulación y que amenazan con desvirtuarla son dos. El primero es el excesivo formalismo que, de manera paradójica, impone al procedimiento de elaboración y aprobación de las normas jurídicas, al añadir requisitos que con anterioridad no se exigían y que complican y ralentizan la tramitación de aquéllas, lo que puede suponer un incentivo para su cumplimiento meramente formulario. El segundo es que no resulta suficiente por sí misma para garantizar la calidad técnica de las normas, pues siguen produciéndose ejemplos censurables de técnica normativa deficiente en textos legislativos de gran trascendencia, a pesar de la consagración legal de los instrumentos y técnicas de la mejora de la regulación.

Es claro que la mejora de la regulación no se consigue con trámites o formalismos vacíos, sino con el cumplimiento sincero y responsable de las reglas que tratan de evitar la proliferación de normas innecesarias y mal concebidas<sup>52</sup>. También convendría recuperar la preocupación por la técnica normativa, que parece haberse dejado de lado en la consagración legal de la mejora de la regulación, sobre todo en lo que se refiere a la corrección lingüística y la coherencia lógica y sistemática de los

---

<sup>52</sup> Ya Francisco Rubio Llorente, desde su posición de Presidente del Consejo de Estado español, denunciaba el cumplimiento meramente formal de los requisitos que tratan de garantizar la calidad de las normas; véase “El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas”, cit., pp. 30 ss. Sobre los retos pendientes de la mejora de la regulación en España, con propuestas para la profundización en esta política, véase Marisa Álvarez Suárez, “La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución”, cit., pp. 35 ss.

textos legales y reglamentarios. Se trata, en definitiva, de reducir el arte de legislar a una técnica que pueda ser aprendida y aplicada en beneficio del conjunto de la sociedad<sup>53</sup>.

## VII.- BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ SUÁREZ, Marisa, “La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva época*, núm. 17, 2017.

ANTELO MARTÍNEZ, Alejandro Ramón, “Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. 6, 2016.

BALDWIN, Robert, “Is better regulation smarter regulation?”, en *Public law*, núm. 3, 2005.

BROWN, Ciara y SCOTT, Colin, “Regulation, Public Law and Better Regulation”, en *European Public Law*, vol. 17, núm. 3, 2011.

CANALS AMETLLER, Dolors, “Simplificación administrativa y Directiva de Servicios: objetivos, medios e incidencias”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 12, 2010.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, “La reforma del régimen local de 2013. Consideraciones introductorias”, en *Derecho local de Galicia*, Iustel, Madrid, 2017.

CASADO CASADO, Lucía, “La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107-I, 2017.

DEL GUAYO CASTIELLA, Íñigo, “*Better and smart regulation*. Los principios de buena regulación de la Unión Europea en las recientes leyes españolas de procedimiento

---

<sup>53</sup> Concluye Fernando Sainz Moreno que “así entendida, la técnica normativa tiene por objeto formular directrices para construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, esto es, un ordenamiento que cumpla el principio de seguridad jurídica. En su origen se trataba del arte de redactar cada precepto jurídico (el antiguo “arte de legislar” entendido como cualidad personal basada en la sensibilidad, intuición y habilidad adquirida por la propia experiencia) pero hoy tiene que resolver, además, problemas más complejos que crea un sistema de fuentes en el que concurren múltiples titulares de potestades normativas” (“Problemas actuales de la técnica normativa”, cit., p. 59).

administrativo común y de régimen jurídico del sector público”, en *Derecho administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, tomo I, Editorial Reus, Madrid, 2016.

DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José, “Consideraciones críticas a propósito de los planteamientos generales de las Leyes 39 y 40 de 2015 y el procedimiento seguido para su elaboración”, en *Derecho administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, tomo I, Editorial Reus, Madrid, 2016.

EMBID TELLO, Antonio Eduardo, “Calidad normativa y evaluación ex-post de las normas jurídicas”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, “Iniciativa legislativa del Gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (Leyes 39 y 40/2015)”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016.

GRUPO DE ESTUDIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA, *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986.

GRUPO DE ESTUDIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA, *Curso de técnica legislativa*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

LÓPEZ DONAIRE, Belén, “Análisis de las últimas novedades en materia de calidad normativa en el ordenamiento a raíz de la Ley 39/2015. Hacia una legislación inteligente”, en *Gabilex*, núm. extraordinario, 2018.

LÓPEZ GUERRA, Luis, “Pluralismo y técnica normativa”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 29, 2006.

MAGIDE, Mariano, “Algunas reflexiones a la luz de la nueva Ley de Contratos del Sector Público, en particular sobre los contratos de concesión”, en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 46, 2017.

MARTÍN MONTERO, José Luis, “Título de las leyes y homogeneidad”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6, 2006.

MESEGUER YEBRA, Joaquín, “Procedimiento de elaboración de normas y *better regulation* en el ejercicio de la potestad reglamentaria local”, en *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwers, Las Rozas (Madrid), 2016.

MIGUEZ MACHO, Luis, “Análisis de los instrumentos para la integración de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en la elaboración de las normas”, en *Políticas de igualdad y derechos fundamentales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.

MONTORO CHINER, María José, *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia*, Atelier, Barcelona, 2001.

NABASKUES MARTÍNEZ DE EULATE, Iker, “Panorama actual de la calidad normativa en el ordenamiento tras la aprobación de la Ley 39/2015”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109-I, 2017.

PONCE SOLÉ, Juli, “La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 162, 2003.

PRIETO ROMERO, Cayetano, “El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 201, 2016.

RUBIO LLORENTE, Francisco, “El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6, 2006.

SAINZ MORENO, Fernando, “Problemas actuales de la técnica normativa”, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 1, 1995.

SALVADOR CODERCH, Pablo, “Técnica legislativa y teorías de la regulación”, en *InDret*, núm. 2/2004.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, “Las directrices de técnica normativa”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 170, 2006.

SANZ PÉREZ, Ángel L., “Apuntes sobre la técnica legislativa en España”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 26, 2012.