

SUMARIO

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|--|----|
| Abreviaturas, siglas y acrónimos | 19 |
|--|----|

PRELIMINAR

| | |
|----------------------|----|
| Preliminar | 23 |
|----------------------|----|

AGRADECIMIENTOS

| | |
|---------------------------|----|
| Agradecimientos | 25 |
|---------------------------|----|

INTRODUCCIÓN UNA TEORÍA DEL CICLO NORMATIVO

I.

JUSTIFICACIÓN Y RELEVANCIA DEL ESTUDIO: EL PROBLEMA DE LA (¿MALA?) CALIDAD DEL DERECHO

| | |
|---|----|
| 1. Sobre la inflación normativa y el peor Derecho de la historia | 31 |
| 2. Sobre el concepto de la <i>calidad del Derecho</i> | 33 |
| 3. Sobre la cultura y el movimiento de la mejora de la regulación | 37 |
| 4. La mejora del Derecho por diseño o sobre cómo garantizarla desde el proceso normativo | 40 |
| a) Algunas consideraciones sobre la evaluación normativa <i>ex ante</i> : el análisis de impacto normativo | 43 |
| b) Algunas consideraciones sobre la participación pública en la elaboración de disposiciones generales | 45 |

II.

UNA TEORÍA DEL CICLO NORMATIVO

| | |
|---|----|
| 1. Influencias desde el ámbito de las Ciencias Sociales. | 49 |
| 2. El funcionamiento ideal del ciclo de producción de normas en el ámbito de las Administraciones públicas. | 50 |
| 3. Objetivos de la investigación: estudio de la retroalimentación del ciclo normativo | 53 |

III.

METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

| | |
|---|----|
| Metodología y estructura de la investigación. | 57 |
|---|----|

**PRIMERA PARTE
LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA**

I.

CARACTERIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA

| | |
|--|----|
| 1. Algunas notas introductorias sobre la idea de plan | 67 |
| 2. La planificación como racionalización de las potestades normativas | 70 |
| 3. Algunas influencias sobre las técnicas planificadoras | 73 |
| 4. Elementos positivos y algunos inconvenientes de esta técnica de la planificación normativa advertidos por la doctrina jurídica. | 76 |
| a) Efectos <i>ad intra</i> de la planificación normativa | 76 |
| b) Efectos <i>ad extra</i> de la planificación normativa. | 79 |
| c) Críticas y escepticismo sobre la planificación normativa | 81 |
| 5. Su situación en el ciclo normativo y un esbozo de definición | 83 |

II.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA EN ESPAÑA

| | |
|---|-----|
| 1. Antecedentes y ejemplos de Derecho comparado de la planificación normativa para el caso español. | 85 |
| a) La planificación normativa en los Estados Unidos de América. | 86 |
| b) La planificación normativa en la Unión Europea | 91 |
| c) Tramitación parlamentaria en las Cortes Generales de la normativa de 2015 referente al plan normativo del Estado | 96 |
| 2. La planificación normativa para el caso español a nivel estatal | 99 |
| 3. La planificación normativa en las comunidades autónomas | 105 |
| a) Situación tras la declaración de inconstitucionalidad por la STC 55/2018 del art. 132 LPAC y su inaplicación a las CC. AA. | 105 |

SUMARIO

| | |
|---|-----|
| b) La actual configuración de la planificación normativa en las CC. AA. | 109 |
| i. La planificación normativa en Andalucía | 109 |
| ii. La planificación normativa en Aragón | 110 |
| iii. La planificación normativa en el Principado de Asturias | 112 |
| iv. La planificación normativa en Canarias | 113 |
| v. La planificación normativa en Cantabria | 114 |
| vi. La planificación normativa en Castilla y León. | 115 |
| vii. La planificación normativa en Castilla-La Mancha | 116 |
| viii. La planificación normativa en Cataluña | 117 |
| ix. La planificación normativa en la Comunitat Valenciana. | 123 |
| x. La planificación normativa en Extremadura | 125 |
| xi. La planificación normativa en Galicia | 125 |
| xii. La planificación normativa en las Illes Balears | 126 |
| xiii. La planificación normativa en La Rioja | 126 |
| xiv. La planificación normativa en la Comunidad de Madrid. | 128 |
| xv. La planificación normativa en la Región de Murcia. | 131 |
| xvi. La planificación normativa en la Comunidad Foral de Navarra | 131 |
| xvii. La planificación normativa en el País Vasco | 132 |
| 4. La planificación normativa en los entes locales. | 135 |
| a) La situación para los entes locales previa a la STC 55/2018 | 135 |
| b) La situación para los entes locales con posterioridad a la STC 55/2018: la tesis de su no aplicabilidad | 139 |
| c) Un ejemplo de planificación normativa local: las directrices sobre el PAN del Ayuntamiento de Madrid | 141 |
| 5. La aplicabilidad de la planificación normativa a otra serie de entes | 142 |
| 6. Algunas conclusiones sobre la configuración jurídica actual en España de la planificación normativa. | 144 |

III.

JURISPRUDENCIA SOBRE LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA

| | |
|---|-----|
| 1. Análisis de las resoluciones recaídas sobre planes normativos. | 147 |
| 2. Conclusiones del análisis jurisprudencial: incertidumbre e indeterminación | 155 |

IV.

EXPERIENCIAS PRÁCTICAS DE PLANIFICACIÓN NORMATIVA

| | |
|---|-----|
| 1. Análisis de los Planes Anuales Normativos de ámbito estatal. | 157 |
| a) Plan Anual Normativo del Estado para 2018 | 159 |
| b) Plan Anual Normativo del Estado para 2020 | 159 |
| 2. Análisis de la planificación normativa desarrollada por las comunidades autónomas | 160 |
| a) Experiencias de planificación normativa en Andalucía | 161 |

SUMARIO

| | |
|--|-----|
| b) Experiencias de planificación normativa en Aragón | 162 |
| c) Experiencias de planificación normativa en el Principado de Asturias . . . | 163 |
| d) Experiencias de planificación normativa en Canarias | 165 |
| e) Experiencias de planificación normativa en Cantabria | 166 |
| f) Experiencias de planificación normativa en Castilla y León | 166 |
| g) Experiencias de planificación normativa en Castilla-La Mancha | 168 |
| h) Experiencias de planificación normativa en Cataluña | 169 |
| i) Experiencias de planificación normativa en la Comunitat Valenciana | 171 |
| j) Experiencias de planificación normativa en Extremadura | 171 |
| k) Experiencias de planificación normativa en Galicia | 172 |
| l) Experiencias de planificación normativa en las Illes Balears | 172 |
| m) Experiencias de planificación normativa en La Rioja | 173 |
| n) Experiencias de planificación normativa en la Comunidad de Madrid . . . | 173 |
| o) Experiencias de planificación normativa en la Región de Murcia | 174 |
| p) Experiencias de planificación normativa en la Comunidad Foral de Na- varra | 175 |
| q) Experiencias de planificación normativa en el País Vasco | 177 |
| 3. Algunas conclusiones de las experiencias prácticas estatal y autonómi- cas sobre planificación normativa en España | 179 |

V.

ASPECTOS DESTACABLES DE SU ACTUAL CONFIGURACIÓN

| | |
|---|-----|
| 1. Elementos objetivos de la planificación normativa | 183 |
| a) Sobre su diferenciación con figuras afines: planes de gobierno, planes normativos y calendarios normativos | 183 |
| b) Sobre la alternativa cero y su incongruente configuración en relación con la consulta pública previa | 185 |
| c) Sobre la naturaleza, el carácter y los efectos jurídicos del PAN | 188 |
| d) Sobre su comparación con la planificación estratégica de subvenciones | 193 |
| e) Sobre el contenido de los planes normativos | 195 |
| 2. Elementos subjetivos de la planificación normativa | 198 |
| a) Sobre la agenda para la inclusión de propuestas en el PAN | 198 |
| b) Sobre la participación en los planes normativos | 201 |
| c) Sobre la competencia para la realización y aprobación de los planes normativos | 203 |
| d) Sobre su carácter no básico y la eventual aplicabilidad general del art. 132 LPAC | 204 |
| e) Sobre la coordinación en los planes normativos de distintos ámbitos . . . | 206 |
| 3. Elementos formales de la planificación normativa | 207 |
| a) Sobre el elemento temporal de los planes normativos: periodicidad, aprobación y situación de las propuestas en él incluidas | 207 |
| b) Sobre la publicidad de los planes normativos | 209 |

| | |
|---|-----|
| c) Sobre el seguimiento de la planificación normativa | 210 |
| d) Sobre la continuidad de la planificación normativa | 211 |

VI.

**CONSIDERACIONES FINALES: UN INSTRUMENTO CON
POTENCIAL PERO ESCASAMENTE OPERATIVO**

| | |
|--|-----|
| Consideraciones finales: un instrumento con potencial pero escasamente operativo | 183 |
|--|-----|

**SEGUNDA PARTE
LA EVALUACIÓN EX POST**

I.

CARACTERIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN NORMATIVA EX POST

| | |
|--|-----|
| 1. Algunas precisiones conceptuales previas sobre el término <i>evaluación</i> , en especial, en relación con la <i>revisión</i> | 219 |
| 2. Ejemplos de <i>evaluaciones públicas</i> en el ordenamiento español | 221 |
| 3. Encuadramiento de la evaluación <i>ex post</i> como garantía del buen gobierno y de la buena administración. | 223 |
| 4. Digresión: ¿cabe hablar de una <i>potestad administrativa evaluatoria</i> en la que encuadrar la evaluación normativa? | 226 |
| 5. Algunas influencias sobre las técnicas de evaluación <i>ex post</i> | 228 |
| 6. Elementos positivos y algunos inconvenientes de la evaluación normativa <i>ex post</i> advertidos por la doctrina jurídica | 231 |
| a) Efectos <i>ad intra</i> de la evaluación normativa <i>ex post</i> | 231 |
| b) Efectos <i>ad extra</i> de la evaluación normativa <i>ex post</i> | 234 |
| c) Críticas y escepticismo sobre la evaluación normativa <i>ex post</i> | 236 |
| 7. Su situación en el ciclo normativo y un esbozo de definición | 239 |

II.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EVALUACIÓN NORMATIVA EX POST EN ESPAÑA

| | |
|---|-----|
| 1. Antecedentes y ejemplos del Derecho comparado de la evaluación normativa <i>ex post</i> para el caso español. | 243 |
| a) La evaluación normativa <i>ex post</i> en los Estados Unidos de América | 248 |
| b) La evaluación normativa <i>ex post</i> en la Unión Europea | 256 |
| c) Tramitación parlamentaria en las Cortes Generales de la normativa de 2015 referente a la evaluación normativa <i>ex post</i> | 266 |
| 2. La evaluación normativa <i>ex post</i> para el caso español a nivel estatal. | 268 |

SUMARIO

| | |
|---|-----|
| 3. La evaluación normativa <i>ex post</i> en las comunidades autónomas | 280 |
| a) Situación tras la declaración de inconstitucionalidad por la STC 55/2018 del art. 130 LPAC y su inaplicación parcial a las CC. AA. | 280 |
| b) La actual configuración de la evaluación normativa <i>ex post</i> en las CC. AA. | 284 |
| i. La evaluación normativa <i>ex post</i> en Andalucía. | 284 |
| ii. La evaluación normativa <i>ex post</i> en Aragón | 288 |
| iii. La evaluación normativa <i>ex post</i> en el Principado de Asturias | 292 |
| iv. La evaluación normativa <i>ex post</i> en Canarias | 293 |
| v. La evaluación normativa <i>ex post</i> en Cantabria. | 295 |
| vi. La evaluación normativa <i>ex post</i> en Castilla y León | 296 |
| vii. La evaluación normativa <i>ex post</i> en Castilla-La Mancha | 298 |
| viii. La evaluación normativa <i>ex post</i> en Cataluña | 299 |
| ix. La evaluación normativa <i>ex post</i> en la Comunitat Valenciana | 302 |
| x. La evaluación normativa <i>ex post</i> en Extremadura | 305 |
| xi. La evaluación normativa <i>ex post</i> en Galicia | 306 |
| xii. La evaluación normativa <i>ex post</i> en las Illes Balears | 307 |
| xiii. La evaluación normativa <i>ex post</i> en La Rioja | 309 |
| xiv. La evaluación normativa <i>ex post</i> en la Comunidad de Madrid | 310 |
| xv. La evaluación normativa <i>ex post</i> en la Región de Murcia | 312 |
| xvi. La evaluación normativa <i>ex post</i> en la Comunidad Foral de Navarra | 314 |
| xvii. La evaluación normativa <i>ex post</i> en el País Vasco | 318 |
| 4. La evaluación <i>ex post</i> en los entes locales | 323 |
| a) Situación general para los entes locales: la irrelevancia de la STC 55/2018. | 323 |
| b) Un ejemplo de evaluación <i>ex post</i> en el ámbito local: la guía metodológica del Ayuntamiento de Madrid | 327 |
| 5. La aplicabilidad de la evaluación <i>ex post</i> a otra serie de entes | 330 |
| 6. Algunas conclusiones sobre la configuración jurídica actual en España de la evaluación <i>ex post</i> | 333 |

III.

JURISPRUDENCIA SOBRE LA EVALUACIÓN NORMATIVA *EX POST*

| | |
|---|-----|
| 1. Análisis de las resoluciones recaídas sobre la evaluación normativa <i>ex post</i> | 335 |
| 2. Conclusiones del análisis jurisprudencial: revisar significa evaluar, no modificar | 340 |

IV.

EXPERIENCIAS PRÁCTICAS DE EVALUACIÓN NORMATIVA *EX POST*

| | |
|---|-----|
| 1. Análisis de los instrumentos de evaluación <i>ex post</i> y revisión normativa de ámbito estatal | 344 |
|---|-----|

SUMARIO

| | |
|---|-----|
| 2. Análisis de la evaluación normativa <i>ex post</i> desarrollada por las comunidades autónomas | 346 |
| a) La evaluación normativa <i>ex post</i> en Andalucía | 346 |
| b) La evaluación normativa <i>ex post</i> en Aragón | 347 |
| c) La evaluación normativa <i>ex post</i> en el Principado de Asturias | 349 |
| d) La evaluación normativa <i>ex post</i> en Canarias | 349 |
| e) La evaluación normativa <i>ex post</i> en Cantabria. | 349 |
| f) La evaluación normativa <i>ex post</i> en Castilla y León | 350 |
| g) La evaluación normativa <i>ex post</i> en Castilla-La Mancha. | 350 |
| h) La evaluación normativa <i>ex post</i> en Cataluña | 350 |
| i) La evaluación normativa <i>ex post</i> en la Comunitat Valenciana | 351 |
| j) La evaluación normativa <i>ex post</i> en Extremadura. | 352 |
| k) La evaluación normativa <i>ex post</i> en Galicia | 352 |
| l) La evaluación normativa <i>ex post</i> en las Illes Balears. | 352 |
| m) La evaluación normativa <i>ex post</i> en La Rioja | 352 |
| n) La evaluación normativa <i>ex post</i> en la Comunidad de Madrid | 352 |
| o) La evaluación normativa <i>ex post</i> en la Región de Murcia | 353 |
| p) La evaluación normativa <i>ex post</i> en la Comunidad Foral de Navarra | 353 |
| q) La evaluación normativa <i>ex post</i> en el País Vasco | 353 |
| 3. Experiencia práctica de evaluación normativa <i>ex post</i> en el Ayuntamiento de Madrid | 354 |
| 4. Algunas conclusiones de las experiencias prácticas sobre evaluación normativa <i>ex post</i> en España | 354 |

V.

ASPECTOS DESTACABLES DE SU ACTUAL CONFIGURACIÓN

| | |
|---|-----|
| 1. Elementos objetivos de la evaluación normativa <i>ex post</i> | 357 |
| a) Sobre la relación de la evaluación normativa <i>ex post</i> y la evaluación de políticas públicas | 357 |
| b) Sobre la relación de la evaluación normativa <i>ex post</i> , la simplificación y algunas figuras afines novedosas | 362 |
| c) Sobre la naturaleza, carácter y efectos jurídicos de la evaluación normativa <i>ex post</i> | 370 |
| d) Sobre el objetivo, tipología, alcance y contenido de la evaluación normativa <i>ex post</i> | 375 |
| e) Sobre la relación de la evaluación <i>ex post</i> y la evaluación <i>ex ante</i> (en particular, la MAIN) | 383 |
| 2. Elementos subjetivos de la evaluación normativa <i>ex post</i> | 386 |
| a) Sobre el órgano que debe acometer la evaluación | 386 |
| b) Sobre la participación en la evaluación normativa <i>ex post</i> | 395 |
| c) Sobre el mantenimiento del carácter básico del art. 130 LPAC y la aplicación supletoria del Derecho estatal | 400 |
| d) Sobre la «cultura» de la evaluación y mejora continua | 401 |

SUMARIO

| | |
|---|-----|
| 3. Elementos formales de la evaluación normativa <i>ex post</i> | 402 |
| a) Sobre el elemento temporal de la evaluación normativa <i>ex post</i> : periodicidad y plazo de las evaluaciones e informes | 402 |
| b) Sobre una (eventual) metodología de la evaluación normativa <i>ex post</i> | 408 |
| c) Sobre la relación de la evaluación <i>ex post</i> con el conocimiento científico | 413 |
| d) Sobre la limitación de los recursos disponibles para desarrollar la evaluación | 414 |
| e) Sobre los medios de publicidad de las evaluaciones normativas <i>ex post</i> | 416 |

VI.

CONSIDERACIONES FINALES: UNA INCIPIENTE (AUNQUE MÍNIMA) REVISIÓN NORMATIVA

| | |
|--|-----|
| Consideraciones finales: una incipiente (aunque mínima) revisión normativa | 419 |
|--|-----|

CONCLUSIONES

SOBRE LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA

| | |
|--|-----|
| Sobre la planificación normativa | 423 |
|--|-----|

SOBRE LA EVALUACIÓN NORMATIVA *EX POST*

| | |
|--|-----|
| Sobre la evaluación normativa <i>ex post</i> | 427 |
|--|-----|

DISCUSIÓN: LA RETROALIMENTACIÓN DEL SISTEMA DE PRODUCCIÓN NORMATIVA

| | |
|---|-----|
| Discusión: la retroalimentación del sistema de producción normativa | 431 |
|---|-----|

REFERENCIAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

| | |
|--------------------------------------|-----|
| Referencias bibliográficas | 435 |
|--------------------------------------|-----|

RELACIÓN DE JURISPRUDENCIA CITADA

| | |
|---|-----|
| Relación de jurisprudencia citada | 467 |
|---|-----|

RELACIÓN DE DICTÁMENES CITADOS

| | |
|--|-----|
| Relación de dictámenes citados | 471 |
|--|-----|

ANEXOS

ANEXO I.

**ENLACES A LOS BUSCADORES DE DICTÁMENES DE
LOS CONSEJOS CONSULTIVOS ESPAÑOLES**

Anexo I 481

ANEXO II.

**ENLACES A LOS PLANES NORMATIVOS EN LOS
PORTALES DE TRANSPARENCIA**

Anexo II 483

ANEXO III.

**CUESTIONARIO TIPO DE SOLICITUD DE INFORMACIÓN
SOBRE PLANIFICACIÓN NORMATIVA**

Anexo III 487

ANEXO IV.

ESTADÍSTICAS DE LOS PLANES NORMATIVOS

Anexo IV 489