

**LA TRANSPARENCIA  
EN EL EJERCICIO DE LA  
POTESTAD REGLAMENTARIA**

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ  
*Director de publicaciones*

**LA TRANSPARENCIA  
EN EL EJERCICIO DE LA  
POTESTAD  
REGLAMENTARIA**

**Irene Araguàs Galcerà**

**Colección: Atelier Administrativo**

**Directores:**

**Joan Manuel Trayter Jiménez**  
(Catedrático de Derecho administrativo)

**Belén Noguera de la Muela**  
(Profesora titular de Derecho administrativo)

Este libro se ha hecho en el marco del Proyecto de Investigación «El repte de la transparència en la gestió pública de l'urbanisme», subvencionado por la Escola d'Administració Pública de Catalunya (Resolución GRI/2164/2015).

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2016 Irene Araguàs Galcerà

© 2016 Atelier  
Via Laietana 12, 08003 Barcelona  
e-mail: [editorial@atelierlibros.es](mailto:editorial@atelierlibros.es)  
[www.atelierlibros.es](http://www.atelierlibros.es)  
Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-16652-30-3

Depósito legal: B-26338-2016

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona  
[www.addenda.es](http://www.addenda.es)

*A mi familia, quienes me han guiado y acompañado  
en el camino que me ha llevado a hasta aquí.*

*A Edmon, requisito sine qua non para todo lo demás.*



# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO DE JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ</b> . . . . .	13
<b>ABREVIATURAS</b> . . . . .	23
<b>INTRODUCCIÓN</b> . . . . .	25
<b>CAPÍTULO 1. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA Y LA ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS ESTATALES Y AUTONÓMICOS EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO</b> . . . . .	31
I. Planteamiento . . . . .	31
II. La regulación del ejercicio de la potestad reglamentaria en nuestro ordenamiento jurídico . . . . .	37
III. La elaboración y aprobación de reglamentos estatales y autonómicos . . . . .	47
1. Las actuaciones previas a la elaboración del proyecto de reglamento . . . . .	47
1.1. El Plan normativo . . . . .	48
1.2. La consulta previa . . . . .	51
2. La iniciación del procedimiento. La evaluación <i>ex ante</i> de la norma . . . . .	54
3. La instrucción del procedimiento . . . . .	60
3.1. Los informes, dictámenes, aprobaciones previas, estudios y consultas . . . . .	60
3.2. Los trámites de audiencia e información pública . . . . .	63
3.3. El preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano autonómico consultivo equivalente en los reglamentos ejecutivos . . . . .	66
4. La aprobación del reglamento y su publicación . . . . .	70
5. La evaluación <i>ex post</i> de las normas . . . . .	75
IV. El ejercicio de la potestad reglamentaria como una cuestión problemática . . . . .	77
1. Diagnóstico de los problemas vinculados al ejercicio de la potestad reglamentaria en la actualidad . . . . .	77

2. Una primera valoración de las previsiones de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público. ¿Tenemos la solución? .....	90
<b>CAPÍTULO 2. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA .....</b>	<b>103</b>
I. Consideraciones generales sobre la transparencia administrativa y su regulación .....	103
1. Finalidad y alcance de la transparencia .....	103
1.1. Contenido positivo de la transparencia: Conocimiento, participación y rendición de cuentas como elementos configuradores de la transparencia .....	111
1.2. Contenido negativo de la transparencia. Especial referencia a los límites y excepciones al conocimiento .....	120
2. La regulación de la transparencia administrativa .....	124
2.1. La regulación de la transparencia: un fenómeno global. Especial referencia al ordenamiento jurídico estadounidense ..	124
2.2. La regulación de la transparencia en nuestro ordenamiento jurídico .....	147
II. La necesaria transparencia en ejercicio de la potestad reglamentaria. Evolución normativa en nuestro ordenamiento jurídico .....	165
1. El refuerzo de los deberes de motivación: El análisis del impacto de las normas .....	171
2. La incorporación a través de diversas leyes de mayores niveles de conocimiento, participación y rendición de cuentas en la elaboración de reglamentos .....	174
3. La consolidación de la transparencia: La aprobación de la LPCAP y la modificación de la LG operada por la LRJSP .....	182
III. Un referente en la transparencia en la elaboración de normas: el procedimiento de <i>rulemaking</i> empleado por las agencias estadounidenses .....	186
<b>CAPÍTULO 3. CONOCIMIENTO, PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE REGLAMENTOS .....</b>	<b>195</b>
I. El conocimiento en la elaboración y aprobación de reglamentos .....	195
1. La publicidad activa en el ejercicio de la potestad reglamentaria ..	195
1.1. La planificación normativa .....	201
1.2. El inicio del procedimiento de elaboración de reglamentos ..	208
1.3. Los proyectos normativos y las memorias e informes .....	212
1.4. La norma aprobada .....	218
2. El derecho de acceso en la elaboración de reglamentos .....	227
3. La motivación. La adecuación de la iniciativa normativa a los principios de buena regulación .....	239
II. La participación en la elaboración de reglamentos .....	250
1. Una cuestión previa: La participación como elemento configurador de la transparencia .....	250

2.	La adaptación de la participación a las exigencias derivadas de la transparencia administrativa. . . . .	264
2.1.	Desde un punto de vista subjetivo . . . . .	264
2.2.	Desde un punto de vista objetivo . . . . .	269
2.3.	Desde un punto de vista formal . . . . .	274
3.	La participación llevada a cabo por grupos de interés o <i>lobbies</i> ..	284
3.1.	La garantía del conocimiento respecto a la intervención de los grupos de interés en la elaboración de normas: el seguimiento de la «huella normativa» . . . . .	291
3.2.	La regulación de cauces específicos para la intervención de los grupos de interés. En particular: el procedimiento negociado de elaboración de reglamentos . . . . .	294
III.	La rendición de cuentas en el ejercicio de la potestad reglamentaria ..	302
1.	El control ejercido por el Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos equivalentes . . . . .	306
2.	La evaluación normativa . . . . .	311
	<b>EPÍLOGO.</b> . . . . .	319
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> . . . . .	327



# PRÓLOGO

I. El libro que tengo el honor de prologar, de la profesora Irene Araguás, es un gran libro. Una de aquellas obras que marcan un antes y un después en el estudio de la disciplina que analiza y además trasciende a la misma. Tiene su origen en la Tesis Doctoral leída en la Universidad de Barcelona bajo el Título «La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Conocimiento, participación y rendición de cuentas en la elaboración de Reglamentos estatales y autonómicos» y que obtuvo la máxima calificación académica.

Aborda los problemas relacionados con la elaboración de los Reglamentos estatales y autonómicos centrándose en las consecuencias que deben extraerse tanto de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBG) como de las novedades recogidas en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

La obra, querido lector, tiene un contenido dogmático elevado (no en vano ha estudiado el ordenamiento jurídico americano en la Universidad de Columbia) sin olvidar que toda la teoría ha de servir para resolver los problemas que se plantean en la práctica. Es por ello que no podemos más que celebrar que libros así salgan de la Universidad con vocación de modificar y mejorar el ordenamiento jurídico vigente en la materia.

Nos encontramos, pues, ante una obra rigurosa, valiente, teórica y práctica a la vez que no pierde en ningún momento el sentido de la prudencia y del realismo y que intenta avanzar en este campo del ordenamiento en el que existe tanto desorden y falta de control.

II. El trabajo está estructurado en 3 capítulos. El primero hace referencia al ejercicio de la potestad reglamentaria en la elaboración de reglamentos estatales y autonómicos en nuestro ordenamiento jurídico. El punto de partida del

estudio, hace referencia a la avalancha normativa que padecemos y que provoca, en la práctica, un cambio acelerado de las normas, un conocimiento de las mismas cuando éstas ya han sido modificadas o derogadas y, en definitiva, una deficiente calidad democrática. En ese panorama, el ciudadano no conoce las leyes a las que está sometido, y cuáles son las reglas que debe respetar y cumplir. Lo mismo le ocurre a la Administración que debe escudriñar en los entresijos de las distintas disposiciones cuál es la que resulta aplicable al caso concreto. Según el Portal Jurídico de Cataluña, el día de la realización de este prólogo, los ciudadanos de Cataluña están sometidos a 866 Leyes, 8.576 Decretos (Reales – decretos y Decretos autonómicos), 19.015 Órdenes y les amenazan 580 nuevos Proyectos y Propositiones de Ley. En definitiva, un caos.

En el capítulo segundo, se estudia la implementación de la transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria intentando importar las reglas cuyo origen estaban en el procedimiento empleado por las agencias estadounidenses del *rulemaking* y adaptándolas a nuestro ordenamiento jurídico.

Por último, en el capítulo tercero, se examinan reglas como la publicidad activa en la elaboración de los reglamentos, el derecho de acceso en la elaboración de reglamentos y la cuestión que más destacaríamos sería la de la participación llevada a cabo por grupos de interés o *lobbies* en la elaboración de normas. Para finalizar, se hace referencia al problema de la rendición de cuentas y, en concreto, al control ejercido por el Consejo de Estado y órganos consultivos autonómicos y la evaluación normativa. Todo ello como verás, querido lector, novedoso e interesante y que está llamado a cambiar las reglas de la elaboración, seguimiento y control del ejercicio de la potestad reglamentaria.

**III.** Y es que los nuevos principios provenientes de la legislación de transparencia y de las Leyes 39 y 40 de 2015 van a influir decisivamente en un cambio en el procedimiento de elaboración de los reglamentos y su posterior control.

Este es un procedimiento especial, concepto que se opone a procedimiento común recogido en el artículo 149.1.18 de la Constitución [STC 204/1992, de 26 de noviembre, ponente: Carlos de la Vega Benayas (Reglamento del Bingo de Valencia)] pero que las nuevas Leyes han integrado alguno de sus trámites en su regulación, a diferencia de lo que ocurría con anterioridad. Y han aparecido nuevas exigencias procedimentales que, de aplicarse con la contundencia que merecen, ayudarán a tener un ordenamiento jurídico mejor y una mayor calidad democrática.

El fundamento de las nuevas previsiones es hacer efectivos los derechos constitucionales en este ámbito, para lo cual se hace reforzado hincapié en el principio de jerarquía de normas; se incorporan principios de buena regulación; se establecen previsiones dirigidas a garantizar la publicidad de las normas; y se incluyen también novedades cuyo objetivo es, en desarrollo del art. 105 de la Constitución Española (en adelante, CE), incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas. Asimismo, en aras a una mayor seguridad jurídica y para garantizar la predictibilidad y calidad

del ordenamiento jurídico, se establece un sistema de control *ex ante* sobre el ejercicio de la potestad normativa, consistente en la aprobación de un Plan Anual Normativo; y un sistema de evaluación *ex post*, que obliga a las Administraciones Públicas a llevar a cabo, de forma periódica, una valoración respecto a la aplicación de las normas en vigor.

Aunque los arts. 128 y siguientes de la LPACAP no regulan todos los trámites que deben seguirse durante la tramitación y aprobación de un reglamento, sí establecen importantes directrices en este ámbito, por lo que estas previsiones deberán tenerse en cuenta por todas las Administraciones Públicas a la hora de ejercer sus potestades normativas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el procedimiento de elaboración de reglamentos es posible distinguir los siguientes trámites:

a) La necesaria realización de los **estudios y consultas previos** a la elaboración de la norma. Para que la Administración decida sobre la necesidad y conveniencia de aprobar una disposición general y, en su caso, sobre la opción regulatoria que, posteriormente, se plasmará en el primer proyecto de reglamento, se prevé en el art. 26.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG) que la redacción de la norma debe ir precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar su acierto y legalidad.

Entre estos trámites que preceden a la elaboración del texto, destaca la **consulta previa** a través de la cual se recaba la opinión de los sujetos potencialmente afectados por el futuro reglamento y de las organizaciones más representativas acerca de: los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma; la necesidad y oportunidad de su aprobación; los objetivos de la norma; y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias (art. 133 LPACAP y art. 26.2 LG).

Estamos así ante un primer trámite participativo que permite que los futuros destinatarios del reglamento pueden pronunciarse sobre la iniciativa normativa sin un texto que condicione sus aportaciones, lo que permite detectar, antes de que se ponga en marcha toda la maquinaria necesaria para aprobar un reglamento, aquellos supuestos en los que la norma que quiere aprobar la Administración resulta innecesaria, en todo o en parte; no va a ser bien recibida por sus destinatarios; o existen otras alternativas regulatorias mejores.

De ese modo, la Administración debe hacer públicos los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos a alcanzar y las posibles soluciones alternativas regulatorias e incluso las no regulatorias. Por tanto, aunque no debe presentar un texto articulado típico, no puede abrir ese trámite en blanco, sin nada, esperando que el ciudadano aporte ideas. No se puede aportar nada de la nada.

Dado el carácter básico del art. 133 LPACAP, todas las Administraciones Públicas deben llevar a cabo esta consulta previa, la cual debe realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios del reglamento tengan la posibilidad de

emitir su opinión, para lo cual se prevé que debe proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso puede ser inferior a quince días naturales. Además, no es un trámite que tenga carácter potestativo para la Administración, pues las circunstancias en que se puede prescindir del mismo están tasadas en la Ley (normas presupuestarias, organizativas o que no tengan impacto significativo en la actividad económica, no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios o regulen aspectos parciales de una materia; razones graves de interés público que lo justifiquen; o tramitación urgente de las iniciativas normativas). La concurrencia de una o más de estas circunstancias debe justificarse en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (art. 133.3 y 4 LPACAP y art. 26.2 LG). Hemos de aclarar también que desde el inicio de la elaboración de la norma, la Administración ha de hacer públicas las memorias y demás documentos en su Portal de Transparencia (así lo impone, por ejemplo, el art. 10 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, Catalana de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) so pena de vulnerar la norma, su letra y espíritu.

*b)* La **iniciación** del procedimiento, mediante la elaboración del proyecto de reglamento por parte del centro directivo correspondiente; la cual viene condicionada por lo previsto en el Plan Normativo correspondiente.

El **Plan Normativo** (art. 132 LPACAP y art. 25 LG) es un instrumento que se publica en el Portal de la Transparencia de cada Administración Pública y en el que se incluyen las iniciativas legales o reglamentarias que se prevé van a ser elevadas para su aprobación en el próximo año; siendo el objetivo asegurar la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones de la normativa aplicable en un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. El contenido de dicho Plan tiene carácter vinculante para la Administración, en el sentido de que, cuando el órgano competente eleve para su aprobación una propuesta normativa que no figure en el mismo, será necesario justificar este hecho (art. 25.3 LG).

Respecto a cada proyecto normativo, debe valorarse su **impacto económico**, es decir, cuánto costará ponerlo en marcha e, incluso, que ahorro significará en la economía productiva; debiéndose supeditar al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 129.7 LPACAP). Se trata de una cuestión de suma importancia y que ha justificado que el Tribunal Supremo anule reglamentos que no incorporan las disposiciones presupuestarias de las actuaciones a desarrollar en virtud del mismo (STS de 10 de diciembre de 2009, Decreto para regular los paisajes protegidos y Plan rector de uso y gestión, AR. 2189, ponente: Jesús Ernesto Peces Morate).

Esta valoración del impacto económico y también de otras cuestiones, se integran, en el ámbito estatal y también en la mayoría de Comunidades Autónomas, en una **Memoria de Análisis de Impacto Normativo** (MAIN); instrumento cuya finalidad es analizar, en un único documento, el impacto de la norma desde diversos puntos de vista, valorando así sus posibles implicaciones desde el punto de vista jurídico, presupuestario, económico o de género.

c) El **Informe de la Secretaría General Técnica** (u órgano autonómico equivalente para los reglamentos autonómicos) sobre la adecuación a la legalidad del proyecto de reglamento (art. 26.5 LG).

d) Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, y sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del proyecto de reglamento, se les permitirá participar en la elaboración de la norma a través de los trámites de **audiencia e información pública**. Para el correcto desarrollo de estos trámites participativos, el proyecto de reglamento se publica en el portal web correspondiente, y se lleva a cabo de tal forma que los potenciales destinatarios de la norma y quienes quieran realizar aportaciones sobre ella tengan posibilidad de emitir su opinión, para lo cual se ponen a su disposición los documentos necesarios, que deben ser claros, concisos y reunir toda la información precisa para pronunciarse sobre la materia (art. 133.3 LPACAP; art. 67.1 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, en adelante, LPC).

Con carácter general, estos trámites se desarrollan en un plazo no inferior a quince días hábiles, que puede ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen, así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas (art. 26.6 LG; art. 67.4 y 68.1 LPC).

Mientras que la audiencia va dirigida a los ciudadanos afectados o interesados, que pueden hacer llegar sus observaciones a la norma directamente o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con su objeto (art. 1, 9 y 105.a CE; art. 133.2 LPACAP; art. 26.6 LG; art. 67.3 LPC; art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante, LBRL); la información pública es un trámite participativo a través del cual se recaban cuantas aportaciones adicionales pueden hacerse por otras personas o entidades (tengan o no la condición de interesados).

Tradicionalmente, la audiencia tenía, respecto a la información pública, un estatus cualificado, que determinada que su ausencia o insuficiencia provocara la nulidad de la disposición [SSTS de 19 de mayo de 1988, (Ar. 5060, cultivadores de remolacha y caña de azúcar, ponente: Rafael de Mendizabal Allende) y de 12 de enero de 1990 (Ar. 335, Reglamento objeción de conciencia, ponente: Pedro Estaban Álamo)]; mientras que la apertura del trámite de información pública era potestativa para la Administración. En la actualidad, y a tenor de lo previsto en el art. 133.4 LPACAP, la apertura de ambos trámites participativos tiene, como regla, carácter preceptivo, pues solo podrá prescindirse de los mismos cuando se trate 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.

e) Con posterioridad, se evacua el **informe del Consejo de Estado** (art. 107 CE; art. 26.7 LG) u órgano equivalente de la comunidad autónoma (en Cataluña, por ejemplo, la Comisión Jurídica Asesora, art. 69 LPC).

Dada su función de control jurídico del texto, la aprobación de un reglamento sin evacuarse ese dictamen comporta la nulidad de la disposición (art. 47.2 LPACAP; STC 204/1992, de 26 de noviembre).

f) La **aprobación** del reglamento por parte del órgano competente y su obligatoria publicación y entrada en vigor.

En el ámbito estatal, después del Dictamen del Consejo de Estado, la Ley del Gobierno prevé aún un último trámite, consistente en la intervención en el procedimiento del Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno (art. 26.9 LG).

Finalmente, cabe señalar que la elaboración de las ordenanzas locales se regula en el art. 49 LBRL, que prevé el siguiente procedimiento: aprobación inicial por el pleno; información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para presentación de reclamaciones y sugerencias, y resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el pleno.

**IV.** Las nuevas Leyes destacan también el denominado respeto a los principios de buena regulación a los que la autora del libro, la Dra. Irene Araguàs, dedica una serie de brillantes páginas. De ese modo, el ejercicio de la potestad reglamentaria, además de ser respetuoso con los principios generales del Derecho, existen unos específicos, los cuales resultan comunes al ejercicio de la iniciativa legislativa, y están previstos con carácter básico en el art. 129 LPACAP.

En particular, estos principios se concretan en los siguientes:

a) **Necesidad y eficacia:** En virtud de este principio, 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.

b) **Proporcionalidad:** Determina que la iniciativa contenga la regulación imprescindible para atender a 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.

c) **Seguridad jurídica:** Este principio exige que, por un lado, 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.

La predictibilidad del ordenamiento jurídico ha sido una exigencia reiterada durante años por la doctrina; y también por parte de la Unión Europea y determinadas instituciones como la OCDE, al considerar que la certidumbre respecto a la legislación aplicable resulta necesaria para facilitar, entre otras cuestiones, la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas.

Por otro lado, en virtud del mismo principio cuando un reglamento incorpore, en materia de procedimiento administrativo, trámites adicionales o distintos de los contemplados en la LPACAP, éstos deben justificarse atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

**d) Transparencia:** En relación al ejercicio de la potestad reglamentaria, este principio que reviste, como veremos, un espectro global, tiene diversas manifestaciones.

En primer lugar, es una exigencia que deriva del principio de transparencia y que está expresamente prevista en el art. 7 LTBG, la necesidad de que las Administraciones Públicas posibiliten el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor; así como también a los proyectos de reglamentos, a la MAIN y a las restantes memorias e informes que conforman los expedientes de elaboración de los textos normativos. Todos estos documentos deben publicarse en el Portal de Transparencia correspondiente.

En segundo lugar, este principio exige que las Administraciones Públicas definan claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos.

Finalmente, en virtud del principio de transparencia, las Administraciones Públicas deben posibilitar que los potenciales destinatarios de los reglamentos tengan una participación activa en su elaboración.

**e) Eficiencia:** Este principio conlleva que la iniciativa normativa evite cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de recursos públicos. Ello determina que, además de cuantificar y valorar las repercusiones de las normas desde el punto de vista de los gastos y los ingresos públicos, deban tenerse presente los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

**V.** Tras la publicación y entrada en vigor de la norma, como explica muy bien este libro, las Administraciones Públicas deben llevar a cabo una evaluación *ex post* de su normativa vigente, la cual debe ser revisada de forma periódica para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas (art. 130 LPACAP).

El resultado de esta evaluación se plasma en un informe que, en el ámbito estatal, tiene carácter anual y se aprueba antes del 30 de abril de cada año (art. 28 LG). En este informe se refleja el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior; y se valoran las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido, al menos, parte de sus efectos en el año que se evalúa. Entre los aspectos analizados se incluyen la eficacia de la norma, esto es, la medida en que se han conseguido los fines pretendidos con su aprobación; la eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias; y la sostenibilidad de la disposición.

Adicionalmente, en el informe se pueden incorporar recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconseje el resultado del análisis.

Se trata, por tanto, como dice la Dra. Irene Araguás, de que la Administración lleve a cabo, de forma constante, una evaluación de las normas que aprueba, siendo la finalidad conseguir un marco normativo lo más simplificado posible, en el que los reglamentos en vigor sean realmente necesarios.

**VI.** Todas esas cuestiones y muchas más encontrarás en el libro que tienes en tus manos. El mismo va a despertar tu inquietud intelectual si te interesa el tema desde la lejanía; en cambio, si debes resolver un problema concreto también te lo solucionará. Esa es una de las grandezas de este trabajo. Su autora, Irene Araguás, profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, demuestra un dominio no solo de la Ley de Transparencia y de la legislación de procedimiento sino también de los grandes principios de nuestro Derecho público, del Derecho continental, incorporando a éste las reglas mucho más avanzadas que, en el ámbito estudiado, posee el *rule of law*. Y no lo hace miméticamente, sino con prudencia y con la habilidad de la persona que, por su propio carácter, pondera cada una de las opiniones antes de decidir.

En las siguientes páginas te encontrarás una fuente de sabiduría jurídica, que sin duda servirá de inspiración para las propias Administraciones encargadas de elaborar las normas, sus asesorías jurídicas, los órganos consultivos y nuestros Tribunales. Estos últimos no deben dejar escapar la ocasión de modificar el *status quo* actual basado en una avalancha normativa, unas modificaciones reglamentarias sin ton ni son que dan como resultado final la ignorancia sobre qué normas que están vigentes y cuáles no. Estamos ante un Derecho parcialmente nuevo, unas reglas legales que aplican el sentido común (aunque ellas mismas luego se asusten y establezcan amplias excepciones a sus reglas generales). Los Tribunales no deben flaquear en esa labor de control y exigencia de la legalidad que es garantía de una mejor calidad democrática. En este libro, se encuentran los basamentos para elaborar esas sentencias que ayudarán sin duda a mejorar nuestro confuso y complejo Ordenamiento Jurídico.

Felicidades pues a su autora, discípula de una saga de administrativistas que han creído siempre en una concepción garantista del Derecho y que no olvidan nunca que el destinatario de las normas es el ciudadano; que está convencida que nuestro Estado de Derecho tiene un amplio margen para mejorar su calidad normativa, mejorando a su vez así la calidad de vida de sus ciudadanos. Júzguenme ahora ustedes si he hecho la mínima hipérbole en este prólogo.

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Barcelona, 5 de diciembre de 2016