

**LA PLANIFICACIÓN Y LA EVALUACIÓN NORMATIVA EN LA LEY DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS.**

CAYETANO PRIETO ROMERO

Asesor Técnico. Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y
Portavocía del Gobierno. Comunidad de Madrid.

Resumen

Este artículo tiene por objeto reflexionar sobre la planificación y la evaluación normativa, dos nuevas funciones públicas introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ambas forman parte del ciclo normativo establecido en dicha norma que se inicia con la planificación normativa, continúa con la consulta pública previa, prosigue con la tramitación, aprobación y publicación de la norma y termina con el informe anual de evaluación. En concreto, estudiaremos la regulación básica contenida en dicha Ley y el desarrollo normativo aprobado para la Administración General del Estado.

Palabras clave

Calidad normativa, plan anual normativo, evaluación normativa, memoria de análisis de impacto normativo.

Summary

This paper aims at developing a consideration about legislative planning and policy evaluation - two new public responsibilities established by Law 39/2015 of October 1st, that regulates the Common Administrative Procedure mandatory to all Public Administrations. Both legislative planning and policy evaluation are part of the regulatory cycle set out by this law, and which starts with legislative planning, follows with prior public consultation, continues with the law proceedings, adoption and publication, and ends with an annual evaluation report. We focus this study on the basic features of the referred Law and its regulatory framework - approved by the General Government Administration.

Key terms

Quality of regulation, Annual regulatory plan, Policy evaluation, Regulatory Impact Analysis.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA CALIDAD FORMAL Y MATERIAL DE LAS NORMAS. III. LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA (ARTÍCULO 132). 1. El contenido y finalidad del Plan Anual Normativo. 2. Naturaleza jurídica del Plan Anual Normativo. 3. Aprobación con periodicidad anual. 4. La regulación del Plan Anual Normativo en el ámbito de la Administración General del Estado. *4.1. Órganos competentes. 4.2. Contenido del Plan Anual Normativo: iniciativas legislativas y reglamentarias y la identificación de las normas que vayan a someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación. 4.3. Las consecuencias de los incumplimientos del Plan Anual Normativo. 4.4. El informe anual de evaluación.* IV. LA EVALUACIÓN NORMATIVA Y ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN (ARTÍCULO 130). 1. La regulación de carácter básico contenida en el artículo 130 de la LPAC. 2. La legislación de desarrollo aplicable a la Administración General del Estado. *2.1. Los instrumentos de planificación de la evaluación normativa: el Plan Anual Normativo, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y el Informe Anual de Evaluación. 2.2. Los criterios de selección de las normas susceptibles de evaluación posterior. 2.3. El objeto de la evaluación normativa. 2.4. La competencia para la evaluación normativa y la elaboración del informe anual normativo.* V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La regulación de la planificación y evaluación normativa se produce, por primera vez, en nuestro ordenamiento jurídico, a través de la legislación básica contenida en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), a las que dedica los artículos 132 y 130 respectivamente. Antes, la función de evaluación normativa fue objeto de regulación en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible de 2011 (en adelante, LES).

El título VI de la LPAC establece un nuevo ciclo normativo que se inicia con la planificación anual normativa, continúa con la consulta pública previa, prosigue con la tramitación, aprobación y publicación de la norma y finaliza con un informe anual de evaluación. Ello supone la introducción de dos nuevas funciones públicas conocidas por la doctrina científica, pero no tanto por las Administraciones Públicas.

La función de planificación normativa tal y como se encuentra configurada en el indicado artículo 130 no resulta especialmente difícil a los efectos de su desarrollo y ejecución por las Administraciones Públicas. Por el contrario, la evaluación normativa ofrece mayor complejidad tanto para su desarrollo normativo como para su ejecución efectiva, pues se trata de valorar y cuantificar, entre otros aspectos, las repercusiones económicas y sociales de los proyectos normativos – evaluación ex ante- y de su ejecución una vez aprobados –evaluación ex post-, para lo cual la mayor de la mayor parte de las Administraciones Públicas deberá dotarse de personal cualificado. Por ejemplo, podemos considerar la dificultad que puede entrañar la evaluación ex ante – respecto del proyecto normativo- y ex post – respecto de la ley aprobada- de los impactos económicos y sociales de una nueva legislación urbanística, de protección del medio ambiente, de sanidad, de educación, etc. Es decir, en primer lugar, deberán precisarse los impactos que la norma proyectada pueda generar en el ámbito económico – sectores económicos afectados por el proyecto, su incidencia en la competencia, en la garantía de la unidad de mercado, etc.- y social – en los derechos fundamentales de las personas, en la protección de la infancia y adolescencia, en la familia, etc.-; y, en segundo lugar, una vez que la norma haya sido aprobada y aplicada deberá valorarse el cumplimiento de los objetivos pretendidos por la norma, su eficacia, etc. De todo ello,

debe darse cuenta en la correspondiente memoria justificativa respecto de la evaluación ex ante del proyecto y en los informes de evaluación respecto de la evaluación ex post.

Ambas funciones conectan con principios constitucionales, en concreto, como se verá, la planificación normativa se fundamenta en el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y la evaluación normativa en el principio de eficacia (artículo 103.3 CE).

En lo que aquí interesa ahora, el esquema resultante es que las futuras normas serán aprobadas previa planificación que será objeto de publicación para general conocimiento y, posteriormente, una vez aprobadas y ejecutadas deberá evaluarse la consecución de sus objetivos y darse cuenta de sus resultados a través del informe anual de evaluación.

Se deduce de ello que la función de planificación se sitúa con anterioridad al inicio del procedimiento de tramitación y aprobación de la norma y la función de evaluación se ubica al final del ciclo, es decir, como instrumento para valorar su aplicación efectiva y la consecución de sus objetivos, por lo tanto, ambas funciones son distintas y separadas del procedimiento de elaboración de la norma.

El objeto de este trabajo se centra en el análisis de la regulación básica contenida en la LPAC respecto de ambas funciones y del desarrollo legislativo aprobado para la Administración General del Estado, que resultará de aplicación, con carácter supletorio, a aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con legislación específica en esta materia, como es el caso, en la actualidad, de la Comunidad de Madrid.

II. LA CALIDAD FORMAL Y MATERIAL DE LAS NORMAS

La planificación y evaluación normativa, objeto de análisis en este trabajo, son algunos de los instrumentos de garantía de la calidad de las normas previstos en el título VI de la LPAC, en concreto, la planificación normativa hace que el ordenamiento jurídico sea más predecible y la evaluación trata de precisar la consecución de los objetivos previstos por las normas evaluadas, proponiendo, en su caso, las modificaciones necesarias o incluso su derogación.

De forma resumida podemos destacar que las Administraciones Públicas han desarrollado diferentes mecanismos para garantizar la calidad formal¹ de las normas, en concreto, por ejemplo, se han aprobado guías² de técnica normativa con instrucciones sobre el lenguaje legal, sistemática y ordenación de las normas, cuya finalidad es asegurar que las normas sean rigurosas en su formulación y redacción, es decir, comprensibles por sus destinatarios³.

Más recientemente, siguiendo la influencia de las políticas de *better regulation*⁴ de la Unión Europea, se han ido introduciendo en algunas Administraciones Públicas otros mecanismos dirigidos a garantizar la calidad material⁵ de las normas, que como complemento de la calidad formal, pretende garantizar que su contenido sea eficaz y eficiente, necesario y proporcionado para alcanzar sus objetivos, que no generen costes desmesurados y que no impongan cargas administrativas innecesarias. En este sentido, por ejemplo, las memorias de análisis de impacto normativo⁶ (en adelante, MAIN), que no pretenden realizar, como es práctica frecuente, una justificación general de la propuesta sino un análisis riguroso ex ante de sus impactos económicos y sociales⁷, que

¹ Sobre la técnica legislativa en España puede verse, entre otros, a ANGEL L. SANZ PÉREZ (2012), “Apuntes sobre la técnica legislativa en España”, en *Revista de la Asamblea de Madrid*, número 26.

² Puede verse, por ejemplo, el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, que actualizan las aprobadas en 1991, cuyo preámbulo expresa que su objetivo es “[l]lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mediante la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones. Se trata de una herramienta que permite elaborar las disposiciones con una sistemática homogénea y ayuda a utilizar un lenguaje correcto de modo que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos”.

³ Sobre el lenguaje empleado por las normas, las directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 dicen: “El destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello deben redactarse en un nivel de lengua culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla.”

⁴ CARMEN Balsa Pascual (2006), “LA BETTER REGULATION”, *Papeles de Evaluación* 1/2006, Agencia Estatal de Evaluación y Calidad, Ministerio de Administraciones Públicas.

⁵ Sobre la resistencia cultural e institucional en España a la implantación de estudios prospectivos de impacto de las propuestas normativas puede verse FRANCISCO RAMOS (2009), “Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo”, en *Revista de Administración Pública*, número 179, p. 335.

⁶ Sobre el proceso de realización del análisis de impacto normativo puede verse FRANCISCO MARCOS (2009:346 y ss.).

⁷ “Los estudios de impacto normativo se conciben de esta manera como una herramienta útil para el análisis de las propuestas normativas, como un elemento fundamental para explorar ex ante las iniciativas normativas, su contenido y sus alternativas, principalmente en términos económicos y sociales. De este

permita dotarla del contenido necesario y proporcionado para la efectiva realización de sus objetivos. Esta evaluación ex ante se complementa con la evaluación ex post a la que se refiere el artículo 130 de la LPAC.

De acuerdo con ello, cuando hablamos de calidad de las normas nos referimos a estas dos dimensiones, a su calidad formal y a su calidad material, es decir, tanto a su claridad expositiva y sistemática y coherencia con el resto del ordenamiento, como a su concreto contenido que ha de ser el necesario y proporcionado para la consecución de sus objetivos.

La LPAC se refiere a estas ideas en su exposición de motivos e introduce en el título VI una serie de instrumentos orientados a la realización de la calidad material de las leyes, es decir, con la finalidad de que su contenido sea efectivamente realizable. Estos instrumentos son:

- a) La planificación normativa (artículo 132) hace el ordenamiento jurídico más predecible, facilita la posterior participación ciudadana y refuerza la transparencia de la actuación administrativa en el ámbito del ejercicio de la iniciativa legislativa y del ejercicio de la potestad reglamentaria.
- b) La consulta pública previa (artículo 133) permite, entre otras cosas, reflexionar sobre los problemas que se pretenden solucionar con la propuesta normativa y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias, etc.
- c) La justificación, al menos en la exposición de motivos o preámbulo de la norma, de la plasmación en el contenido de la norma de los principios de buena regulación: necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficacia orientada a evitar cargas administrativas innecesarias y eficiencia económica⁸ -cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros se deberá cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera- (artículo 129). Todo lo cual deberá

modo, el análisis de impacto se configura como una pieza clave en el procedimiento de elaboración y formulación de las normas que proporciona información empírica que puede nutrir la decisión política.” FRANCISCO RAMOS (2009:344).

⁸ Véase el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

motivarse en las correspondientes memorias de análisis de impacto normativo, a través de las cuales se realiza la evaluación ex ante de la propuesta normativa.

- d) La participación ciudadana en la elaboración de las normas que afecten a sus derechos e intereses legítimos (artículo 133), aportando ideas e información con anterioridad al inicio de su tramitación a través de la consulta pública previa (artículo 133.1) y durante su tramitación a través del trámite de audiencia e información pública (artículo 133.2), permite, sin duda, enriquecer el proceso de elaboración de la norma.
- e) La evaluación normativa ex post (artículo 130). Este instrumento, como se verá, permite evaluar la realización de los principios de buena regulación, la consecución de los objetivos previstos, los costes y las cargas administrativas impuestas. A fin de conocer la calidad de nuestras normas y, en su caso, mejorarlas es requisito imprescindible evaluarlas, es decir, medir sus efectos, sus impactos en el mundo real⁹.

En este trabajo analizaremos la planificación y evaluación normativa ex post, respecto de los demás nos remitimos a otro trabajo nuestro publicado en el número 201 de la Revista de Administración Pública.

III. LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA (ARTÍCULO 132).

La planificación normativa es una de las novedades destacadas de la regulación del título VI que la exposición de motivos fundamenta en el principio de seguridad jurídica y en una mayor predictibilidad del ordenamiento, para cuya realización “apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante”. A este fin, “todas las Administraciones divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o reglamento que vaya a ser elevadas para su aprobación el año siguiente. Al mismo tiempo, se fortalece la evaluación ex post (...)”.

⁹ JULI PONCE SOLÉ (2009), ¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial, *Revista de Administración Pública*, número 180, pág. 208.

A la regulación de esta planificación se dedica el artículo 132, cuyo apartado primero precisa que las Administraciones Públicas, anualmente¹⁰, "harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente." Y dice el apartado segundo que: "Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente".

Esta obligación de planificación entró en vigor el 2 de octubre de 2016, pues la disposición final quinta de la LPAC establecía un plazo de un año desde su entrada en vigor, para la adaptación "de los distintos procedimientos normativos que sean incompatibles con lo previsto en esta Ley", que terminó el 2 de octubre de 2017, y se refería a la adaptación del propio procedimiento normativo, pero no a la planificación normativa que, como se ha dicho, es una actividad administrativa distinta del procedimiento normativo. Por lo tanto, a partir de aquella fecha, en todas las Administraciones Públicas se encuentra vigente la obligación de planificación normativa¹¹, que permite a todos los ciudadanos y las empresas conocer anticipadamente las normas que tengan previsto aprobar "en el año siguiente"¹². En concreto, la Comunidad de Madrid ha aprobado su primer Plan Anual Normativo el 25 de abril de 2017, cuyo texto se encuentra publicado en el Portal de Transparencia¹³.

¹⁰ "El Consejo de Estado reitera ahora lo que ya dijera en el dictamen 215/2010 sobre el entonces anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, esto es, que la periodicidad anual con que se regulan los instrumentos de la regulación es poco realista, lo que entraña un riesgo de privar de utilidad a tales actuaciones. " Dictamen del Consejo de Estado 275/2015.

¹¹ JOAQUIN MESEGUER YEBRA, *Procedimiento de elaboración de normas...op. cit.*

¹² J.A. SANTAMARIA PASTOR (2016), "Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, págs. 38 y 39.

¹³ En su preámbulo se indica:

"De la regulación establecida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se deriva un nuevo ciclo para el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Comunidad, integrado, entre otras, por las siguientes fases: plan anual normativo, consulta pública previa, elaboración de la propuesta conforme a los principios de buena regulación, audiencia e información pública y evaluación posterior.

Efectivamente, dicho ciclo se inicia con la aprobación del Plan Anual Normativo, que se erige en instrumento de planificación de las propuestas normativas que se pretendan aprobar por el Gobierno en el año siguiente, facilitando su conocimiento por los ciudadanos y las empresas; y termina con la evaluación posterior de la norma aprobada a fin de comprobar la medida en que ha conseguido los objetivos previstos, tal y como indica el artículo 130 de la primera Ley citada."

El contenido del plan lo conforman las iniciativas legales o reglamentarias y el momento temporal de la correspondiente aprobación será, como se ha indicado, "en el año siguiente".

1. El contenido y finalidad del Plan Anual Normativo.

Respecto del contenido del Plan Anual Normativo (en adelante, PAN) entendemos que debe incorporar todas las propuestas de anteproyectos de ley y de normas reglamentarias, es decir, de cualquier norma reglamentaria con independencia de su rango jerárquico o del órgano del que proceda, así se deduce al menos de la redacción literal del artículo 132.1 citado al referirse de forma general a “las iniciativas legales o reglamentarias”, y así lo han entendido algunas Comunidades Autónomas¹⁴ que han incorporado a sus planes anuales iniciativas reglamentarias cuya aprobación corresponde a sus consejeros. No obstante, otras Comunidades Autónomas, siguiendo las previsiones establecidas en el artículo 25 de la LG desarrolladas por el artículo 2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa (en adelante, RDPAN), han entendido que el PAN incluye solo las normas reglamentarias de competencia del órgano colegiado de Gobierno. En este sentido, puede verse el PAN del Estado y de la Comunidad de Madrid para 2018 al que nos hemos referido supra o el de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado mediante Acuerdo de su Consejo de Gobierno de 14 de febrero de 2017.

En el caso de las entidades locales entendemos que el PAN debe incorporar, al menos, las iniciativas normativas que vayan a aprobarse al año siguiente por el Pleno, la Junta

Dicho Plan comprende un total de 77 propuestas normativas, de las cuales 11 son proyectos de ley y 66 reglamentos. Asimismo, las Consejerías han propuesto la evaluación posterior de dieciséis propuestas normativas – 6 leyes y 10 decretos- que pueden tener un impacto destacado en los derechos de los ciudadanos, la economía, la creación y disminución de cargas administrativas, etc.

¹⁴ En este sentido puede verse, por ejemplo, el Plan Anual Normativo para 2017 aprobado por el Consejo de Gobierno de La Rioja de 4 de noviembre de 2016, el correspondiente aprobado por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha o el aprobado el Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana de 17 de febrero de 2017.

de Gobierno Local o cualquier otro órgano dotado de potestad normativa, sin perjuicio de lo que se determine al respecto por la legislación estatal y autonómica de desarrollo. En el caso del Ayuntamiento de Madrid se ha interpretado que el PAN solo incorporará las ordenanzas, los reglamentos orgánicos, los demás reglamentos y los estatutos de los organismos públicos – se excluye el planeamiento urbanístico-¹⁵.

Esta función de planificación de la actividad normativa atiende a la finalidad de hacer el ordenamiento jurídico más predecible, tal y como hemos destacado señala la exposición de motivos de LPAC, es decir, en general, la intención de modificar o aprobar nuevas normas será conocida con antelación suficiente, lo que, desde un punto de vista interno, permite a los órganos competentes impulsar el inicio y tramitación de los correspondientes procedimientos y, desde un punto de vista externo, permite a los ciudadanos y las empresas conocer la orientación de los futuros cambios en el ordenamiento jurídico. De acuerdo con esto último, el PAN se ordena también a la realización o refuerzo de los principios de transparencia y de participación ciudadana, pues permite conocer anticipadamente las iniciativas normativas de los órganos de Gobierno, y facilita, a su vez, la preparación de la defensa de los intereses de los

¹⁵ El Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de 15 de junio de 2017, por el que se aprueban las Directrices sobre el Plan Anual Normativo del Ayuntamiento de Madrid, precisa en su preámbulo que:

“Las directrices incorporan las previsiones necesarias para incluir en el Plan Anual Normativo los principales tipos de normas municipales, ordenanzas, reglamentos y reglamentos orgánicos, así como los estatutos de los organismos públicos municipales que tienen también carácter de disposición reglamentaria.

Quedan excluidos del Plan Anual Normativo los presupuestos generales del Ayuntamiento de Madrid, las ordenanzas fiscales y los acuerdos plenarios de aprobación de precios públicos, dado su contenido eminentemente financiero y periodicidad anual predeterminada. Asimismo, se excluyen los planes urbanísticos, que tienen un procedimiento de elaboración y aprobación especial, llegando en determinados casos a estar atribuida su aprobación definitiva a la Comunidad de Madrid. Se excluyen también aquellas otras iniciativas normativas que no proceden de la Junta de Gobierno, puesto que no pueden ser objeto de planificación previa.”

Ciertamente, los planes urbanísticos cuentan con un procedimiento de elaboración y aprobación especial, incluso algunos, por ejemplo, el plan general de ordenación urbana, son aprobados definitivamente por la Comunidad Autónoma, no obstante, ello no constituye un impedimento para su planificación previa por parte del Ayuntamiento de Madrid, máxime cuando se trata de normas de interés para los ciudadanos y las empresas. Véase en este sentido el Plan Anual Normativo 2017 del Ayuntamiento de Getafe que incorpora las iniciativas de planeamiento urbanístico a aprobar en el correspondiente ejercicio.

Por su parte el Anexo I del Acuerdo de 15 de junio de 2017 contiene las referidas directrices entre las que se incluye la referente a la evaluación del grado de cumplimiento del Plan, pero no contiene ninguna respecto de la evaluación ex post de las normas aprobadas.

ciudadanos y de las empresas. Todo lo cual contribuye a garantizar la seguridad jurídica.

En definitiva, parece claro que la finalidad principal del PAN es la predictibilidad del ordenamiento jurídico, que todos podamos conocer con suficiente antelación las propuestas de nueva regulación o reforma del ordenamiento, ello contribuye a una mayor seguridad jurídica y, en nuestra opinión, también facilita la participación ciudadana en la tramitación posterior de los correspondientes procedimientos de elaboración de las iniciativas normativas contenidas en el PAN y refuerza el principio de transparencia.

La elaboración del PAN permite al órgano administrativo que asuma las competencias en materia de coordinación de la calidad normativa, controlar y asegurar la congruencia de todas las iniciativas normativas que se propongan y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en corto espacio de tiempo, tal y como indica el artículo 25.4 de la LG para el ámbito de la Administración General del Estado, que puede servir para evitar lo que GARCIA DE ENTERRIA denominó “desorden externo de las normas escritas” y de “magma innumerable de [...] normas en su mayor parte ocasionales e incompletas, sometidas a un proceso de cambio incesante y continuo.”

Por último, ha de destacarse que el artículo 132 no precisa los contenidos que deben ser anunciados en el PAN respecto de cada una de las iniciativas normativas, por lo que conviene su aclaración en la legislación de desarrollo autonómica y local. Por ejemplo, en el caso de la Comunidad de Madrid y de Andalucía se ha optado simplemente por citar el rango de la norma, su título y la consejería proponente; en el caso de la Administración General del Estado comprende el título de la norma, seguido de su objeto, finalidades o principales características y, en su caso, de la mención de las razones que justifican su evaluación posterior.

2. Naturaleza jurídica del Plan Anual Normativo.

De la regulación básica expuesta, podemos deducir que el plan anual normativo ostenta la naturaleza jurídica de acto administrativo de planificación obligatoria y anual, cuya vigencia se extiende a un periodo temporal determinado, es decir, no se trata de una norma puesto que no innova el ordenamiento jurídico y por ello se tramita y aprueba por el procedimiento administrativo correspondiente, no por el procedimiento de elaboración de normas. Su objeto es, exclusivamente, planificar la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria, por lo tanto, se trata de una función distinta y separada de la potestad normativa y del procedimiento para su ejercicio.

De ello se deriva el hecho de que el incumplimiento del Plan podrá constituir objeto de reproche o responsabilidad política, pero no jurídica, es decir, los incumplimientos del PAN, por ejemplo, la no aprobación de las iniciativas planificadas o su aprobación más allá del año previsto para ello, no acarreará consecuencia jurídica alguna¹⁶, no afectará a la validez de la norma relacionada con dicho incumplimiento.

Así se deduce de la redacción del artículo 132 LPAC que, en concordancia con la naturaleza jurídica del PAN como acto administrativo de planificación, no ha ligado consecuencia jurídica alguna a su incumplimiento, no obstante, ello no impide que la legislación de desarrollo pueda establecer determinadas obligaciones y efectos jurídicos a dicho incumplimiento. Por ejemplo, el artículo 25 de la LG exige que en el caso de que se pretenda aprobar una iniciativa normativa no prevista en el PAN debe justificarse en la correspondiente MAIN.

Los incumplimientos más destacados pueden ser: a) que la Administración incumpla con su obligación de planificación normativa, de modo que las normas que se aprueben no habrán sido enunciadas con anterioridad en el PAN; y b) que la Administración haya aprobado el PAN y se aparte del mismo, bien aprobando una norma no planificada, bien no aprobando una norma planificada o bien aprobando una norma planificada pero en un momento temporal posterior al del ejercicio siguiente al que el PAN fue aprobado.

¹⁶ SANTAMARIA PASTOR (2016:39).

La idea de que el incumplimiento del PAN no acarrea consecuencias jurídicas resulta más evidente si se trata de normas con rango de ley aprobadas por los respectivos Parlamentos, en cuyo caso, los incumplimientos relacionados con el PAN, que no forma parte del procedimiento de elaboración del proyecto de ley, difícilmente podrán afectar a su validez, salvo que se demuestre que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, dicha vulneración puede tener relevancia para la formación de la voluntad legisladora¹⁷.

En el caso de la tramitación de reglamentos, no cabe duda que la vinculación del ejercicio de la potestad reglamentaria a las disposiciones del título VI de la LPAC es total, completa, como consecuencia del principio constitucional de jerarquía normativa. Así lo recuerda, además, su artículo 128.2 cuando dice, en aplicación de dicho principio, que "los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes..." y el apartado 3 de ese mismo precepto indica que "las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes" y que "[n]inguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior." La consecuencia de esa vulneración es la nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 48.2 de la LPAC que dice: "También serán nulas de pleno derecho las

¹⁷ En este sentido puede verse la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la infracción de las disposiciones del procedimiento parlamentario: "Entre otros pronunciamientos, dicha doctrina puede encontrarse en las SSTC 136/2011 y 176/2011, en las que se dio respuesta a un reproche similar al aquí formulado. En concreto, ante la denuncia de infracción de determinadas reglas del procedimiento parlamentario -entre ellas, la relativa al deber de acompañar el proyecto de ley de los antecedentes necesarios-, este Tribunal procedió a rechazar la existencia de tales vicios "no sólo por no haberse denunciado algunos de ellos ante la correspondiente Cámara sino, lo que es más importante, por no haberse acreditado que su alcance era de tal magnitud que hubiese alterado, 'no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario' (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10)" [STC 176/2011, FJ 2 f)]. Asimismo, como complemento de esta doctrina, hemos de citar la STC 68/2013, de 14 de marzo, en la cual dijimos que "[en relación con las alegaciones de vulneración del procedimiento legislativo, la doctrina de este Tribunal establece la necesidad de 'examinar, ante todo, si se ha producido o no vulneración de la normativa reguladora de la elaboración de las leyes para, sólo después, y en su caso, valorar si aquella vulneración pudo tener relevancia para la formación de la voluntad legisladora' [STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 2 a)]", de ahí que, como se recordó en relación con el art. 88 CE -e igualmente cabe hacerlo extensivo respecto al proyecto de ley autonómica ahora enjuiciado-, "la ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión' (STC 108/1986, de 28 de julio, FJ 3). Para determinar si esto último se ha producido, será relevante tener en cuenta aspectos tales como el relativo a sí un determinado informe tiene carácter facultativo o preceptivo, aspecto que fue subrayado en la STC 108/1986, de 28 de julio, FJ 3, o el rango de la norma que lo prevea, extremo que fue determinante para considerar inconstitucional en la STC 351/1984, de 13 de marzo, FJ 6, la adopción de un Decreto-ley que omitió un trámite de informe previsto en la disposición adicional tercera de la Constitución" (FJ 2)."

disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior." Esta vinculación comprende también las previsiones del artículo 132 de la LPAC que exige la planificación normativa previa, de modo que las proyectos que se tramiten han debido planificarse previamente en el PAN, no obstante, los incumplimientos de dicha previsión de planificación no constituye un defecto de procedimiento pues, como se ha dicho, la planificación es una fase anterior, distinta, del procedimiento de elaboración de la norma y, desde un punto de vista material, la falta de planificación previa difícilmente afectará al contenido de la norma, que podrá ser declarada ilegal por otras razones, pero no por esa omisión de planificación pues carece de impacto o relación con el contenido de la norma y en coherencia con esta idea el precepto mencionado no ha establecido consecuencias jurídicas a dicho incumplimiento.

Esta breve regulación de la función de planificación normativa debe pormenorizarse en la correspondiente legislación de desarrollo por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas a fin de concretar, al menos, el contenido del plan, el órgano competente para su aprobación, la fecha de su aprobación con antelación suficiente que permita su difusión general y los efectos de su incumplimiento.

3. Aprobación con periodicidad anual.

De la redacción del artículo 132.1 se deduce que el PAN debe ser aprobado en el año anterior a aquel en el que se tramitarán y aprobarán las normas previstas en él, es decir, en 2017 se aprobará el PAN que se ejecutará en 2018. De ello se derivan las siguientes cuestiones:

a) El citado precepto solo precisa que el PAN debe aprobarse en el ejercicio anterior, pero no indica un momento temporal concreto, de modo que puede ser aprobado en cualquier momento, incluso en el mes de diciembre. Esta cuestión deberá ser precisada por la legislación de desarrollo, no obstante, conviene que su aprobación se efectúe lo antes posible dentro del ejercicio anterior, tal y como exige, por ejemplo, el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG), al exigir que dicha aprobación se efectuará antes del 30 de abril.

b) Respecto de la previsión temporal de que la iniciativa normativa planificada sea aprobada en el ejercicio siguiente, se nos plantea la duda de si dicha iniciativa incluida en el PAN debe ser aprobada necesariamente en el año siguiente, de manera que transcurrido ese término la norma ya no puede aprobarse, debiéndose incluir de nuevo en el plan anual siguiente, o simplemente se trata de una manera de indicar que el Gobierno tiene la intención de aprobar "ese proyecto de ley o esa norma reglamentaria", de modo que se aprobará cuando finalice el concreto procedimiento de elaboración en el año siguiente o en el siguiente a éste. En nuestra opinión, parece más acertada la segunda opción planteada, considerando, como se ha explicado, que se trata simplemente de una actividad de planificación, a cuyo incumplimiento el artículo 132 no ha anudado ninguna consecuencia jurídica, ello sin perjuicio de lo que se determine en la correspondiente legislación de desarrollo.

Seguidamente, examinamos la regulación aprobada para la Administración General del Estado respecto de la planificación y la evaluación normativa, en concreto, los artículos 25 y 28 de la LG y el RDPAN.

4. La regulación del Plan Anual Normativo en el ámbito de la Administración General del Estado.

El artículo 25 LG se regula el PAN y dice:

"Artículo 25. Plan Anual Normativo.

1. El Gobierno aprobará anualmente un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

2. El Plan Anual Normativo identificará, con arreglo a los criterios que se establezcan reglamentariamente, 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.

3. Cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el Plan Anual Normativo al que se refiere el presente artículo será necesario justificar este hecho en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

4. El Plan Anual Normativo estará coordinado por el Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten y de evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. El Ministro de la Presidencia elevará el Plan al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 30 de abril. Por orden del Ministerio de la Presidencia se aprobarán los modelos que contengan la información a remitir sobre cada iniciativa normativa para su inclusión en el Plan."

De esta regulación cabe resaltar las siguientes ideas, sobre la planificación normativa en el ámbito de la Administración General del Estado, que desarrollan las previsiones establecidas al respecto en la LPAC que hemos comentado anteriormente:

4.1. Órganos competentes.

El órgano competente para la aprobación del plan anual normativo es el Gobierno a propuesta del Ministerio de la Presidencia¹⁸, que lo elevará para su aprobación antes del 30 de abril.

Al Ministerio de la Presidencia se le atribuye la competencia para la coordinación del plan anual normativo, a fin de “asegurar la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten y de evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo” (artículo 25.4). Esta previsión resulta novedosa e interesante a fin de alcanzar los objetivos de estabilidad y certidumbre que el artículo 129.4 exige para el ordenamiento jurídico, como se ha comentado más arriba, de la que se deduce, por otra parte, la facultad

¹⁸ El Real Decreto 771/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura básica de aquél Ministerio, le asigna en su artículo 1 la competencia para “la coordinación y el análisis de la calidad de la actividad normativa del Gobierno.”

implícita de dicho Ministerio, que ejercerá a través de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, para rechazar las propuestas o iniciativas normativas formuladas por los departamentos ministeriales que no cumplan con dichas previsiones.

Corresponde también al Ministerio de la Presidencia aprobar mediante orden los modelos que contengan la información a remitir sobre cada iniciativa normativa para su inclusión en el PAN.

A fin de proceder a la aprobación del Plan Anual Normativo el RDPAN precisa que “[l]os departamentos ministeriales remitirán a la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, antes del 1 de marzo de cada año, las iniciativas normativas que deseen incorporar al Plan Anual Normativo, utilizando al efecto el modelo de información aprobado por Orden de la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales. En dicho modelo, propondrán a la Junta de Planificación y Evaluación Normativa la inclusión o no de cada proyecto normativo entre aquellos que deben ser objeto de evaluación posterior, justificándolo adecuadamente conforme a los criterios establecidos en el artículo 3.1.”

En decir, los departamentos ministeriales propondrán, conforme al modelo de información aprobado, antes del 1 de marzo de cada año, a la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, las iniciativas normativas que deseen incorporar al PAN y, a su vez, propondrán de forma motivada a dicho órgano colegiado la inclusión o no de cada proyecto normativo entre aquellos que deben ser objeto de evaluación posterior. Posteriormente, la Junta de Planificación y Evaluación Normativa elaborará el proyecto de PAN que remitirá al titular del Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales para su elevación definitiva al Consejo de Ministros antes del 30 de abril de cada año.

La Junta de Planificación y Evaluación Normativa es un órgano colegiado de nueva creación especializado en materia de planificación y evaluación normativa, creado por el RDPAN, cuya presidencia corresponde al titular de la Subsecretaría de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales. Sus miembros son los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de los ministerios, así como un representante de la Oficina Económica del Presidente; además, a sus reuniones asistirá con voz pero sin voto, a requerimiento de la presidencia de la Junta la persona titular del órgano

encargado de asegurar la coordinación y calidad normativa¹⁹ conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la LG y los titulares de los órganos directivos que sean convocados, especialmente aquellos con competencias en materia presupuestaria, política económica, de Unión Europea y de Administraciones Territoriales.

Las competencias de la Junta son:

- Elaborar el proyecto de Plan Anual Normativo.
- Elaborar el proyecto de Informe Anual de Evaluación Normativa.
- Proponer criterios generales en materia de planificación y evaluación normativa.

Por último, conviene precisar que en el caso de la Comunidad de Madrid, las competencias mencionadas atribuidas al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales y a la Junta de Planificación y Evaluación Normativa corresponden actualmente a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 25.3²⁰ del Decreto 130/2017, de 31 de octubre, por el que se establece su

¹⁹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.6 del Real Decreto 771/2017, de 28 de julio, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, ese órgano es la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, con rango de subdirección general, dependiente de la Subsecretaría de dicho Ministerio, al que corresponde elaborar el informe de calidad normativa previsto en el artículo 26.9 LG que elevará al Subsecretario para su aprobación. Dicho artículo 8.6 dice lo siguiente:

“Depende también de la Subsecretaría, con nivel orgánico de subdirección general, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, que, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno, analizará los siguientes aspectos:

La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa se organiza en dos ámbitos funcionales: Normativa General y Normativa Económica y Social.”

²⁰ “3. En materia de coordinación y calidad normativa le corresponde las siguientes competencias:

- a) La emisión del informe de calidad normativa previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición final tercera del presente decreto.
- b) Coordinar y elaborar el proyecto del Plan Anual Normativo, en el marco de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que identificará las normas que habrán de someterse a un análisis de los resultados de su aplicación, así como la formulación de las propuestas de normativas necesarias para dicho análisis.
- c) Aprobar los modelos que contengan la información sobre cada iniciativa normativa para su inclusión en el Plan Anual Normativo.
- d) La valoración de las propuestas de modificación del Plan Anual Normativo aprobado, de conformidad con lo dispuesto en artículo 2.6 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado.
- e) La elaboración del proyecto de manual de técnica normativa y de buena regulación.

estructura orgánica. De acuerdo con ello, la coordinación y elaboración del Plan Anual Normativo y la propuesta de informe anual sobre su grado de cumplimiento corresponde a dicha Secretaría General Técnica, y serán aprobados por el Consejo de Gobierno a propuesta del titular de la Consejería referida.

4.2. *Contenido del Plan Anual Normativo: iniciativas legislativas y reglamentarias y la identificación de las normas que vayan a someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación.*

El artículo 25.1 precisa, por un lado, que el Gobierno “aprobará anualmente” y, por otro lado, siguiendo lo previsto en el artículo 132.1 de la LPAC, que el contenido del PAN lo integran las iniciativas legislativas o reglamentarias.

De acuerdo con ello resulta que la planificación normativa del Gobierno se configura como una función obligatoria tal y como se deduce de la expresión imperativa citada, mediante la cual se dará a conocer, como hemos apuntado *ut supra*, todas las iniciativas normativas, incluidas, en principio, las reglamentarias que pueda corresponder aprobar a los Ministros o los titulares de organismos o autoridades independientes, por la razón de que dichos preceptos no establecen exclusión alguna.

No obstante, respecto de su contenido, el artículo 2.1 del RDPAN aclara que el PAN de la Administración General del Estado está constituido por “las iniciativas legislativas o reglamentarias que los distintos departamentos ministeriales prevean elevar cada año natural al Consejo de Ministros para su aprobación”. Por lo tanto, quedan excluidas de la función de planificación el ejercicio de la potestad reglamentaria de los titulares de los Departamentos y de otras autoridades independientes dotadas de dicha potestad. En

f) La propuesta de informe anual sobre el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior y las conclusiones del análisis de la aplicación de las normas, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 en relación con el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

g) La adopción de directrices e instrucciones para la mejora de la regulación y la correcta aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa por el Consejo de Gobierno y para el ejercicio de la potestad reglamentaria.

h) Impulsar la revisión y propuestas de actualización de la normativa existente, en particular, aquella que tenga un impacto directo en la actividad de los ciudadanos y, en particular, en la actividad económica.”

este sentido, el Plan Anual Normativo del Estado para 2018 no comprende las normas reglamentarias de los Ministros u otras autoridades independientes.

La regulación contenida en el mencionado artículo 25 no impone que las iniciativas normativas recogidas en él deban tramitarse y aprobarse necesariamente, por lo tanto, una vez aprobado se habrá cumplido con la obligación de planificación previa, si bien, su ejecución dependerá de las diferentes circunstancias que puedan afectar a cada una de esas iniciativas, que serán aprobadas o no²¹, que serán aprobadas en el ejercicio siguiente o en el siguiente a éste, etc. No obstante, en el caso de que se pretenda aprobar una iniciativa normativa no prevista en el PAN, por ejemplo, en los casos de urgencia, dicho incumplimiento se subsanará justificándolo en la correspondiente MAIN, sobre ello volveremos más adelante.

Por otra parte, el artículo 25.2 amplía el contenido del PAN al comprender la identificación, conforme a los criterios que se establezcan reglamentariamente, de las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación. Es decir, el PAN de la Administración General del Estado tiene un doble contenido: en primer lugar, contendrá la planificación de la normativa que se pretenda aprobar en el ejercicio siguiente al de la aprobación del plan; y, en segundo lugar, planificará la evaluación posterior de las normas que se determinen en el propio plan, de este modo, el PAN liga en un solo instrumento la función de planificación normativa y de evaluación *ex post*²².

A estos efectos, como se ha indicado, reglamentariamente se establecerán los criterios que permitan precisar las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al criterio del coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas

²¹ SANTAMARIA PASTOR (2016:38)

²² En este sentido, el Plan Anual Normativo del Estado para 2018 identifica o concreta, “de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley del Gobierno, aquellos proyectos normativos 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.” Y más adelante añade que “[l]as dos causas más importantes que motivan el análisis posterior son las referidas a la incidencia en las cargas administrativas y al impacto sobre la economía en su conjunto o sobre determinados sectores. El resto de causas que justificarían el análisis posterior son alegadas igualmente aunque en un inferior número de ocasiones.” En concreto, del total de las 287 propuestas normativas que contiene dicho Plan requieren de evaluación 43, lo que representa en torno a un 15 por 100.

impuestas a estos últimos (artículo 25.2 LG). Dichos criterios aparecen explicitados en el artículo 3 del RDPAN, como se explica más adelante.

4.3. *Las consecuencias de los incumplimientos del Plan Anual Normativo.*

Aunque la regulación contenida en el artículo 25 de la LG configura la planificación normativa como una actividad obligatoria, tampoco establece consecuencias jurídicas para el supuesto de su incumplimiento, salvo que se pretenda aprobar una iniciativa no planificada o no contenida en el PAN, pues en este caso deberá justificarse este hecho en la correspondiente MAIN, es decir, no se impide su aprobación pero debe motivarse las razones que han justificado el incumplimiento de planificación previa. Esta última previsión acoge los supuestos de tramitación de urgencia aunque no excluye cualquier otro siempre que se expongan los argumentos justificativos.

En este mismo sentido, el RDPAN destaca que los Ministros podrán elevar al Consejo de Ministros para su aprobación propuestas normativas que no figuren en el Plan Anual, justificándolo adecuadamente en la MAIN e indicando en la misma si la norma debe someterse a evaluación ex post, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo. Asimismo, dicha norma admite la modificación del Plan Anual Normativo “sólo en circunstancias excepcionales, que afecten a una multiplicidad de proyectos normativos impulsados por distintos Ministerios, o en el caso de la formación de un nuevo Gobierno, los Departamentos ministeriales podrán solicitar a la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales que proponga al Consejo de Ministros la modificación del Plan Anual Normativo, previa valoración por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.” No se ha previsto el supuesto de no aprobación del PAN y sus efectos.

Es decir, el PAN de la Administración General del Estado debe aprobarse anualmente con carácter obligatorio conforme a lo dispuesto en el artículo 132 LPAC y el artículo 25 LG; no obstante, su incumplimiento no acarrea consecuencias jurídicas sobre las normas que se aprueben. Ahora bien, en el supuesto de aprobación de una norma no prevista en el PAN “será necesario justificar este hecho” en la correspondiente MAIN dice el artículo 25.3 LG y “justificándolo adecuadamente” en la MAIN, dice el artículo

2.5 RDPAN. Lo que, a su vez, nos conduce a distinguir dos supuestos: si se trata de un proyecto de ley, la no inclusión de la justificación en la MAIN difícilmente supondrá un vicio nulidad de la ley que resulte definitivamente aprobada; y si se trata de un proyecto de reglamento, puede entenderse que la falta de justificación indicada afecta a la motivación de la propuesta normativa, es decir, a un defecto de la MAIN que, a nuestro entender, no afecta a la motivación del contenido de la norma y sus repercusiones o impactos, sino a la actividad de planificación normativa que es una actividad distinta del ejercicio de la potestad reglamentaria.

4.4. *El informe anual de evaluación.*

La regulación expuesta se complementa con lo establecido en el artículo 28 LG, rubricado “informe anual de evaluación”, que atribuye al Consejo de Ministros la competencia para aprobar, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior - las iniciativas adoptadas que no estaban incluidas, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que han producido al menos parte de sus efectos en el año en que se evalúa- e incluirá las conclusiones del análisis de la evaluación normativa efectuado en el ejercicio anterior.

El informe de evaluación del cumplimiento del plan anual y de los resultados de la aplicación de las normas aprobadas será público conforme a lo establecido en el artículo 130 de la LPAC, es decir, en el ámbito de la Administración General del Estado, el resultado anual de las funciones de planificación y de evaluación posterior se recogerá en un documento único que es el informe anual de evaluación (en adelante, IAEV).

La elaboración del proyecto de Informe Anual Normativo corresponde a la Junta de Planificación y Evaluación Normativa en el que, como se ha dicho, se reflejará el grado de cumplimiento del PAN del año anterior y las conclusiones del análisis de la aplicación que hayan sido evaluadas en el ejercicio anterior (artículo 4 RDPAN). Dicho proyecto se elaborará conforme a los informes remitidos por los departamentos ministeriales antes del 1 de marzo, en los que se recogerán las razones justificativas de los eventuales incumplimientos del PAN del año anterior y los resultados de los

procesos de evaluación normativa que se hayan llevado a cabo en el año precedente (artículo 3.4 RDPAN).

Respecto del contenido del informe anual de evaluación la LG y el RDPAN no establecen ninguna exigencia relacionada con su contenido salvo que contendrá “las conclusiones del análisis de la aplicación de las normas” (artículo 28.2 LG y artículo 4.3 RDPAN) y que “podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis” (artículo 28.2 último párrafo LG y 4.3 RDPAN).

El titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, elevará el informe anual de evaluación normativa para su aprobación por el Consejo de Ministros, como se ha dicho, antes del 30 de abril de cada año, y se publicará en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

Como conclusión de esta parte, podemos destacar que el PAN constituye una herramienta que hace más predecible el ordenamiento jurídico, pues da a conocer de forma anticipada las iniciativas normativas del Gobierno, y ello beneficia al principio de seguridad jurídica, de transparencia y de participación ciudadana, pues permite a todos los interesados conocer anticipadamente y preparar las alegaciones que correspondan para la defensa de sus derechos e intereses legítimos respecto de las propuestas que finalmente se propongan y que invocarán en el trámite de consulta previa y/o en el trámite posterior de audiencia e información pública. En un futuro próximo podremos evaluar los resultados que se obtienen con la aplicación de este instrumento de planificación normativa.

IV. LA EVALUACIÓN NORMATIVA Y ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN (ARTÍCULO 130).

1. La regulación de carácter básico contenida en el artículo 130 de la LPAC.

Hemos destacado arriba que las normas serán evaluadas con la finalidad de comprobar la consecución o realización de sus objetivos, costes y cargas administrativas impuestas, y que esta función constituye el fin del ciclo normativo. No obstante, conviene aclarar que las propuestas normativas pueden ser objeto de evaluación *ex ante* y *ex post*. La primera se realiza en el marco del procedimiento administrativo de elaboración de la norma con la finalidad de dotarla del contenido adecuado y proporcionado para alcanzar sus objetivos y sus resultados se concretan en la memoria justificativa o MAIN; a esta función no se refiere de forma expresa la LPAC aunque podemos entenderla comprendida en la necesidad de justificar el cumplimiento de los principios de buena regulación derivada del artículo 129. La segunda aparece expresamente regulada en su artículo 130 y su objeto es la evaluación de las normas vigentes con la finalidad de constatar el cumplimiento de sus objetivos, la evaluación de los costes, etc.²³. Ambas se encuentran conectadas pues obviamente el control *ex post* viene determinado por el que se haya realizado *ex ante*, por esta razón el artículo 25 de la LG precisa que aquella se realizará en “los términos y plazos” establecidos en la MAIN, es decir, en el momento en el que se practica la evaluación *ex ante* de los posibles impactos económicos y

²³ “Entre las técnicas de evaluación *ex ante* más utilizadas se pueden citar las siguientes:

- a) *Listas de comprobación* (Checklists): como las ya elaboradas por algunas Comunidades Autónomas españolas y organizaciones internacionales (como la elaborada por la OCDE, incluida en el Informe Mandelkern, en su Anexo A).
- b) *Experimentos de diverso tipo*, siguiendo experiencias ya realizadas en otros países y teniendo en cuenta regulaciones que podrían llegar a incorporarse al ordenamiento español, aunque no hay que olvidar que la previsión legislativa del uso de experimentos antes de la promulgación de una regulación existente en el artículo 67 de la Ley catalana 13/1989, de 14 de siembre.
- c) *Consultas al público*, que en nuestro sistema se identifican con los trámites procedimentales de audiencia e información pública, necesitados de una profunda revitalización.
- d) *Análisis coste-beneficio* o técnicas similares, a las que luego se hará referencia específica.

Entre las técnicas de evaluación *ex post* más utilizadas se pueden citar las siguientes:

- a) Informes específicos de seguimiento de la aplicación normativa, desarrollados por organismos creados *ad hoc*, en sede parlamentaria o no. Un ejemplo sería el artículo 30 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, que en su artículo 30 creó el Observatorio Estatal contra la violencia de género.
- b) Uso de análisis realizados por diversos organismos públicos en desarrollo de sus tareas (por ejemplo, Defensor del Pueblo o similares, al recibir las quejas ciudadanas, Tribunal de Cuentas o similares, etc.).
- c) Utilización de la denominada *sunset legislation* empleada en los Estados Unidos de América, por ejemplo, esto es, la sumisión de la eficacia de una norma a una evaluación que se realiza tras un período de vigencia, evaluación que puede determinar, si no es superada, la finalización de ésta. Se trata de una técnica no empleada en nuestro ordenamiento jurídico, donde, como es sabido, las normas son eficaces hasta que son derogadas o anuladas.” PONCE SOLE (2009:210)

sociales de la iniciativa normativa. Como se ha dicho, en el presente trabajo analizaremos esta última.

Para MERCADO PACHECO hoy parece existir un consenso casi unánime en subrayar que no solo es importante lo que dicen las leyes sino lo que consiguen, que es necesario conocer si el comportamiento de sus destinatarios se acomoda o no a sus previsiones, cuáles son sus consecuencias y efectos y cuáles son los costes derivados de la consecución de sus objetivos²⁴. A la comprobación de estos resultados se orienta la función de evaluación normativa ex post cuya finalidad última es garantizar la calidad del ordenamiento jurídico.

Dicha función fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico, como se ha explicado *supra*, por el artículo 5.3 de la LES, en el que se decía que para contribuir al objetivo de mejora de la calidad regulatoria y a la aplicación de los principios de sostenibilidad y buena regulación, las Administraciones Públicas “[p]romoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación.” Asimismo, el artículo 6 regulaba la función de revisión periódica²⁵ de la normativa vigente para su adaptación a los mencionados principios²⁶.

La memoria de impacto normativo del Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas precisaba que uno de los

²⁴ P. MERCADO PACHECO (2013), “Calidad de la Ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*.

En el mismo orden de ideas J. OSÉS ABANDO (2008), “Evolución legislativa y Parlamento”, *Revista Debate*, año VI, número 15.

²⁵ El artículo 6 de la LES, rubricado “adaptación de la regulación vigente a los principios de sostenibilidad y buena regulación”, decía:

“1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y a los objetivos de sostenibilidad recogidos en esta Ley.

2. A los efectos de lo previsto en el presente Capítulo, en el marco de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, se acordarán e impulsarán criterios para promover la aplicación de los principios de buena regulación.

3. Igualmente, las Administraciones Públicas, en el marco del Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios, cooperarán para promocionar el análisis económico de la regulación y, en particular, evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas al funcionamiento de los mercados e impulsar iniciativas de reforma en este ámbito.”

²⁶ P. MERCADO PACHECO (2013:97).

principales objetivos que se persigue con la reforma es “incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico” y, para ello, exige, entre otros, que todas las Administraciones Públicas cuenten con un Plan Anual Normativo y elaboren un informe anual que evalúe la consecución de los objetivos marcados por las iniciativas normativas contenidas en el Plan Anual Normativo del año anterior. Asimismo, cuando describe el contenido del proyecto de ley, alude a la introducción de “un nuevo título en la ley sobre principios y procedimiento de elaboración normas, que, entre otros aspectos, permitirá una mejor evaluación ex ante y ex post de la calidad normativa.”²⁷

La exposición de motivos de la LPAC precisa que en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa (“*Better regulation*” y “*Smart regulation*”), e insiste en que es necesario “contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento.” Con estos objetivos, precisa, “se establecen por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objetivo de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica.”

Es decir, el objetivo de la calidad normativa deriva del principio constitucional de seguridad jurídica y para su logro la LPAC introduce una serie de exigencias que venimos destacando en este trabajo, entre las que se encuentran la obligación de evaluar las normas aprobadas²⁸. Ello significa que no es tolerable el mantenimiento de normas que no cumplen con los principios de buena regulación, de aquellas cuyos objetivos no

²⁷ La MAIN del Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se encuentra publicado en www.mihap.gob.es/Documentacion/Publico/Normativa.

²⁸ “El caso español (a igual que varios sistemas de nuestro entorno) se caracteriza, sobre todo, porque no existe una organización que tenga como función principal u orientativa de estudiar la eficiencia en el destino de las medidas legislativas y, ni mucho menos, un estudio para conseguir una posible mejoría de las medidas adoptadas por la Ley. No hay una verdadera evaluación legislativa, ni siquiera hay una práctica que permita garantizar que las meras reglas formales descritas en el epígrafe anterior se cumplen. Esto se traduce, sin duda, en un nivel muy bajo en el cumplimiento de las leyes y en una baja calidad de las leyes españolas.” ANGEL L SANZ PEREZ (2012:32).

han podido cumplirse, de aquellas que conllevan un coste desproporcionado, de aquellas que imponen cargas administrativas innecesarias, etc.

Para lograr el objetivo de la evaluación pública del ordenamiento jurídico, según la exposición de motivos de la LPAC, se “fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si se han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.”

En concreto, el artículo 130 de la LPAC regula, con carácter general, aplicable a todas las Administraciones Públicas, por lo tanto, también a todas las entidades locales con independencia de su población, la función de evaluación o revisión periódica²⁹, que consiste en la evaluación cada cierto tiempo de la normativa en vigor con la finalidad de:

- Adaptarla a los principios de buena regulación.
- Comprobar que se han conseguido los objetivos previstos.
- Comprobar si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

Se trata, por lo tanto, de una función que, necesariamente, se desarrollará al final del ciclo normativo a fin de comprobar que la norma aprobada es eficiente y se cumple los objetivos previstos. Dicha evaluación ha de ser periódica tal y como indica el artículo 130.1 (revisarán periódicamente) no necesariamente anual, conforme a lo que se determine en la legislación de desarrollo.

El objetivo de la evaluación se orienta en una triple dirección, así no basta con comprobar que se han conseguido los objetivos políticos, o que el coste estaba

²⁹ Respecto de los grandes modelos de la evaluación legislativa en el Derecho comparado, así como sobre la posibilidad de crear órganos especializados para dicha función en el ámbito de los respectivos Parlamentos, puede verse J. PARDO FALCÓN (2005), “La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el Estado Autonómico español.” *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*. Número 3.

correctamente cuantificado y las cargas correctamente impuestas, sino que también ha de constatarse que la norma se adapta a los principios de buena regulación, por ello cualquier norma puede ser objeto de evaluación, incluso aquellas que no tienen impacto económico, pues, al menos, habrá de comprobarse si se han realizado los objetivos previstos y su adaptación a dichos principios.

De acuerdo con ello, el ámbito de la evaluación abarca toda la normativa en vigor, es decir, la existente en el momento de la entrada en vigor de la LPAC y la que se apruebe en el futuro, así se deduce de la expresión “revisarán periódicamente su normativa vigente” que emplea el artículo 130.1 LPAC y del hecho de que no ha establecido limitaciones o exclusiones a dicha regla. Por lo tanto, todas las normas vigentes son susceptibles de evaluación posterior. La normativa que no tenga impacto económico será evaluada a fin de cumplir el objetivo de “adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos”; y aquella que tenga impacto económico, por regular los diferentes sectores económicos o por suponer costes para la Administración y cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas, deben ser evaluadas para comprobar, además de lo anterior, “si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas administrativas impuestas en ellas”. Ello, sin perjuicio de que estas puedan ser evaluadas con carácter preferente respecto de aquellas que carezcan de los impactos económicos aludidos o, al menos, hemos de considerar que dicha normativa ha de evaluarse en todo caso tal y como exige el artículo 15 de la LGUM.

Efectivamente, en el caso de la legislación económica, la obligación de su evaluación periódica se encuentra reforzada conforme a lo previsto en el artículo 15 de la LGUM, que exige a “todas las autoridades”, es decir, todas las Administraciones Públicas, la evaluación periódica de su normativa al objeto de valorar su impacto en la unidad de mercado. Aún más, dicho precepto asigna a las conferencias sectoriales la competencia para impulsar la evaluación periódica “en las materias de su competencia, como los cambios normativos que puedan proceder”; a tal efecto, las conferencias sectoriales, con periodicidad anual, deberán concretar “el programa de evaluación que se considere prioritario para el periodo”. Y al Consejo para la Unidad de Mercado le asigna la competencia “para impulsar la evaluación del marco jurídico vigente en un sector determinado, cuando se hayan detectado obstáculos a la unidad de mercado.”

Como se ha explicado, el ámbito de la evaluación normativa abarca el ordenamiento jurídico entero de cada Administración Pública. No obstante, parece razonable entender que la evaluación debe efectuarse de forma progresiva³⁰, para lo cual cada Administración podrá aprobar el correspondiente plan o programa de evaluación que concrete la normativa que considere prioritario revisar atendiendo a las necesidades de cada momento.

En nuestra opinión, la función de evaluación de la normativa, a igual que cualquier otra función administrativa de control, debería ordenarse a través del correspondiente plan o programa. Así se ha establecido, como se verá más adelante, para el caso de la Administración General del Estado en el que la función de evaluación se planifica anualmente a través del PAN. El concreto plan o programa que vaya a adoptarse puede someterse, con carácter facultativo, antes de su aprobación, a un trámite de información pública con la finalidad de recabar la opinión de los sectores económicos y sociales afectados por las normas susceptibles de evaluación, entre otras razones, porque dichos sectores conocerán los efectos de las normas que convenga corregir o revisar y podrán formular propuestas de evaluación³¹.

³⁰ J.A. SANTAMARIA PASTOR (2016:54): “su puesta en práctica sistemática en el actual tiempo histórico parece de todo punto imposible, habida cuenta de las dimensiones más que faraónicas que hoy presenta nuestro ordenamiento jurídico, cuyo número de disposiciones vigentes se cuenta por centenares de miles, a las cuales se suman anualmente varios millares más. Evaluar periódicamente cada una de estas normas para acomodarlas a todos y cada uno de los principios de buena regulación, comprobar si han logrado sus objetivos y ponderar la corrección de sus cálculos de los costes y cargas que suponían, me parece, dicho modestamente, una tarea que excede de las fuerzas de todas las Administraciones, cuyos servidores han de atender a la realización de tareas ejecutivas mucho más perentorias; más aún cuando esta labor requiere de un nivel de preparación y criterio cada vez más escaso en el seno del empleo público. Dicho con todo respeto, el mandato del artículo 130.1 parece sencillamente utópico, al menos, entendido en su sentido literal; lo que hace muy probable que sea incumplido, al menos de modo mayoritario.”

Posteriormente, añade: “Las dificultades –a mi juicio, insuperables- que se oponen a la aplicación del art. 130, entendido en su sentido literal, no imponen renunciar a sus objetivos, que son absolutamente plausibles. Pero la tarea que sugiere no es algo que pueda abordarse y finalizarse en término breve, ni de modo planificado, sino de manera paulatina. Cientos de años de pésima regulación es una pesada herencia que no se sana en un plazo reducido.”

³¹ J.A. SANTAMARIA PASTOR (2016:55): “Hubiera sido una medida sensata habilitar a las asociaciones de personas o empresas destinatarias de una disposición para que propusiesen a la Administración competente su modificación y/o sustitución, previa la realización (por ellas, no por la Administración) del test de calidad y de cumplimiento de los principios regulados en el art. 129: es decir, encomendar a los destinatarios de una norma la ejecución material de los trabajos de evaluación que la

La LPAC no ha establecido ningún requisito para el ejercicio de la función de evaluación, salvo la exigencia de que su resultado se recoja en un informe que se hará público, “con el detalle, la periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente” (art. 130.1). Nótese que se exige que la normativa de desarrollo precise “el detalle” del contenido del informe de evaluación que, en nuestra opinión, debe explicar motivadamente los resultados alcanzados.

En definitiva, la legislación básica contenida en el artículo 130 establece como denominador común aplicable a todo el Estado los siguientes aspectos de la función de evaluación normativa:

- a) Se trata de una función administrativa que debe ejercerse de forma periódica.
- b) Su finalidad es: (i) comprobar que el ordenamiento jurídico se adapta a los principios de buena regulación, (ii) que se han conseguido los objetivos previstos y (iii) si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.
- c) El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que será público.

Las demás cuestiones serán precisadas por la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas –por ejemplo, el procedimiento para su ejercicio, el órgano u órganos administrativos que deben ejercerla, los métodos y técnicas que deban emplearse, la regulación de los planes de evaluación y su sometimiento previo a la participación de los sectores económicos y sociales interesados, el detalle del informe de evaluación, etc.-

Adicionalmente, el apartado 2 del artículo 130 destaca, por un lado, que “[l]as Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación”, lo que nos parece obvio pues dicha aplicación ya aparece expresada en el artículo 129 cuando dice que las Administraciones Públicas “actuarán de acuerdo con los principios de (...)”, salvo que se entienda que este último precepto se refiere de forma específica a la obligación de cumplimiento de dichos principios en el momento

LPAC prevé, reservándose la Administración competente la decisión final sobre las modificaciones propuestas; una tarea que los destinatarios realizarían sin queja, por lo mucho que les va en ello.”

de la tramitación de las iniciativas normativas³², y que la previsión de artículo 130.2 alude al cumplimiento de dichos principios respecto de la normativa vigente mediante la función de evaluación periódica. Por otro lado, dicho precepto alude al principio de cooperación administrativa para la promoción del “análisis económico³³ en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica” que, entendemos, igualmente aplicable a la normativa en vigor, pues en el caso de las iniciativas normativas los apartados 6 y 7 del artículo 129 exigen de forma precisa el cumplimiento del principio de eficiencia y de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El sujeto evaluador es la Administración Pública³⁴, tal y como indica el artículo 130.1, es decir, a cada Administración Pública corresponde la función de evaluación de su propia normativa, por lo tanto, también las entidades locales deberán evaluar sus ordenanzas y reglamentos. Para su ejercicio podrán crear los órganos administrativos especializados en dicha función³⁵.

³² Véase en este sentido el artículo 2. 1.a).2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

³³ P. MERCADO PACHECO (2013: 98 y ss.).

Para ANTONIO J. ALONSO TIMÓN “[e]s la primera vez que se hace referencia expresa en nuestro ordenamiento jurídico a una cuestión muy tratada en algunos países de nuestro entorno occidental, como EEUU o Reino Unido, donde se lleva aplicando desde hace algunos años. Como sabemos, el análisis económico del Derecho es una corriente considerada dentro de la teoría del Derecho que aplica métodos propios de la economía en el razonamiento jurídico.”, “La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación.”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 34 de 2016, pág. 98.

³⁴ Para DOMENECH PASCUAL la función de seguimiento o evaluación “(...) ha de recaer sobre el sujeto competente para retirar o mantener la regulación objeto del mismo. A él le corresponde valorar la información disponible y decidir si hay que optar por una u otra alternativa.”(...) En líneas generales, las Administraciones Públicas están indiscutiblemente mejor situadas que otros poderes públicos para realizar las tareas de seguimiento. De ahí su papel protagonista en este campo.” G. DOMENECH PASCUAL (2005), “El seguimiento de las normas y actos jurídicos”, *Revista Española de Administración Pública*, número 167, p. 123.

³⁵ Para SAINZ MORENO “[e]l análisis técnico de la evaluación legislativa y de la evaluación de las políticas públicas exige, además de unos criterios lo más depurados posible, la creación de órganos especializados: ¿Órganos independientes? ¿Agencias independientes? ¿Comisiones especializadas en el Parlamento? Posiblemente, no hay una solución adecuada a todos los casos. Depende de la materia, de su dificultad técnica, o de su carácter abierto cultural o político.”

Dos características, sin embargo, dice este autor, deben concurrir: “Es inevitable la especialización y lo es, también, el seguimiento constante de la actividad vigilada. La existencia de inspecciones administrativas, la creación, en ciertas materias, de una alta inspección, la intervención de los tribunales de cuentas, etc. contribuyen al análisis técnico de estas evaluaciones. La síntesis de los conocimientos así

El hecho de que la LPAC haya atribuido la función de evaluación normativa a las Administraciones Públicas no plantea ninguna duda cuando el objeto de la evaluación es una norma reglamentaria, pues dicha norma ha sido tramitada y aprobada por el mismo sujeto que realiza la evaluación posterior y podrá adoptar las medidas convenientes conforme a sus resultados, es decir, podrá, en su caso, modificar o derogar dicho reglamento. No obstante, cuando el objeto de la evaluación sea una norma con rango de ley, la Administración podrá, conforme a los resultados de la evaluación, elaborar un proyecto de ley para su modificación o derogación cuya decisión final corresponde al Parlamento correspondiente, el cual podrá aceptar, rechazar o enmendar dicho proyecto.

Lo anterior nos conduce a plantearnos las siguientes cuestiones que, por razón de la limitación del número de páginas de este artículo, dejamos solo enunciadas:

a) Cabe preguntarse si la función de evaluación posterior de las normas con rango de ley debe corresponder al órgano competente para su aprobación, es decir, al propio Parlamento en el marco de su potestad legislativa³⁶; o si debe corresponder en exclusiva a la Administración, por razón de que dicha función no forma parte de las competencias propias del Parlamento, por tratarse de una función distinta de la potestad legislativa o de la función de control al Gobierno y porque es la Administración en su función ejecutiva de las leyes la que mejor conoce sus resultados³⁷.

b) La función de evaluación posterior de las normas, leyes o reglamentos, puede ser atribuida de forma expresa por la propia norma a un órgano singularmente designado en el marco de unas condiciones específicas, por ejemplo, pensemos que se designa al titular del departamento para que presente un informe de evaluación en un plazo determinado³⁸. En este caso, entendemos, que la evaluación ex post de esa norma se

obtenidos no podrá nunca posiblemente, traducirse en un texto único, pero lo más importante es que estas evaluaciones sectoriales sean constantes, bien conocidas y, en lo posible, cohesionadas y armónicas.”

³⁶ Sobre esta cuestión puede verse J. OSÉS ABANDO (2008:66).

³⁷ G. DOMENECH PASCUAL (2005:123). Es, por otra parte, la opción por la que se ha decantado el RDPAN.

³⁸ La Ley de la Comunidad de Madrid 4/2017, de 9 de marzo, de Derechos y Garantías de las Personas en el Proceso de Morir, es una norma que reconoce o incide en los derechos de las personas, en concreto, regula los derechos y garantías de los ciudadanos en el proceso de morir, por lo tanto, en atención a su objeto puede ser sometida a evaluación ex post conforme a lo dispuesto en el artículo 3.1.c) RDPAN, ya que resulta evidente su “incidencia relevante sobre los derechos y libertades constitucionales”. Pues bien,

ejercerá conforme a las disposiciones específicas contenidas en aquella norma y su incumplimiento supondrá una clara infracción del ordenamiento jurídico, es decir, se trata de un supuesto singular de evaluación que debe respetar en todo caso las previsiones establecidas en la norma que la contemple.

c) Respecto de las consecuencias del incumplimiento del plan o programa de evaluación normativa parece claro que puede acarrear el correspondiente reproche político e, incluso, jurídico, pues la demora o retraso en el ejercicio de la función de evaluación normativa prevista en el plan puede obligar a los ciudadanos y a las empresas a soportar costes o cargas administrativas innecesarias que se hubiesen evitado si la función de evaluación se hubiese ejercido en su debido tiempo, lo que apunta a un funcionamiento anormal de esa función pública cuyos daños podrían ser indemnizados conforme a la legislación en la materia.

d) La LPAC determina que “el resultado de la evaluación se plasmará en un informe” (artículo 130.1 párrafo segundo), que, entendemos, incluirá las conclusiones o las recomendaciones³⁹ respecto de la normativa evaluada, es decir, podrá contener recomendaciones concretas de modificación y derogación de dicha normativa. No obstante, si el informe concluye que el contenido de la norma no era el adecuado para alcanzar los objetivos previstos, que los costes fueron incorrectamente calculados o las

esta norma ha sido aprobada en 2017, es decir, fuera del Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para 2018, no obstante, la propia norma ha establecido una serie de reglas sobre su evaluación posterior que se concretan en su disposición adicional primera, rubricada “*evaluación de la Ley*”:

“Transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta Ley la Consejería competente en materia de Sanidad elaborará un informe sobre el proceso de morir en la Comunidad de Madrid que deberá incluir, en todo caso, los datos más significativos de la implementación de la Ley, el grado de satisfacción de los ciudadanos, y de la efectividad real de la protección los derechos regulados en ella, así como de los aspectos susceptibles de mejora. Anualmente se procederá a la actualización del informe, con el fin de permitir evaluar con regularidad la aplicación y efectos de la presente Ley. Este informe anual será público y se presentará ante la Comisión competente en materia de Sanidad de la Asamblea de Madrid.”

³⁹ Para DOMENECH PASCUAL es posible que la evaluación “no arroje resultados absolutamente concluyentes y seguros sobre la conveniencia de mantenerla, modificarla o retirarla, pero es razonable pensar que el conocimiento de los efectos –coste y beneficios- producidos en el pasado por la misma aumenta la probabilidad de precisar sus efectos futuros.” G. DOMENECH PASCUAL (2005), “El seguimiento de las normas y actos jurídicos”, *Revista Española de Administración Pública*, número 167, p. 121.

cargas administrativas impuestas de forma indebida, ¿podría fundamentar una acción de indemnización de daños⁴⁰, sobre todo en el caso de tratarse de normas reglamentarias?

2. La legislación de desarrollo aplicable a la Administración General del Estado.

En el ámbito de la Administración General del Estado la función de evaluación normativa ha sido objeto de desarrollo legislativo mediante la LG y el RDPAN, estableciendo un régimen específico que se caracteriza por dotar al PAN de la condición de instrumento de planificación de la normativa a aprobar en el año siguiente y de la evaluación posterior que deba practicarse. Asimismo, determina, entre otros, los criterios de selección de las normas que deban ser evaluadas y precisa los objetivos de la función de evaluación.

2.1. *Los instrumentos de planificación de la evaluación normativa: el Plan Anual Normativo, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y el Informe Anual de Evaluación.*

En artículo 25 de la LG liga la evaluación normativa del artículo 130 con la planificación anual normativa prevista en el artículo 132 de la LPAC, de modo que el PAN será el instrumento en el que se concreten las normas que van a ser objeto de evaluación posterior, erigiéndose en el instrumento de planificación anual de la función de evaluación. En este sentido se cumple con la exigencia expuesta de que la función de evaluación debe concretarse en el correspondiente plan o programa.

⁴⁰ SAINZ MORENO ha destacado que “demostrada la irracionalidad o arbitrariedad de una determinada norma o de un programa de acción política ¿es posible pretender una declaración con consecuencias jurídicas de la arbitrariedad cometida (art. 9 de la Constitución)? Y demostrada la existencia de daños patrimoniales, ¿es posible la responsabilidad del legislador?” F. SAINZ MORENO (2006:32 y ss.)

Por su parte, el artículo 28 de la LG precisa que la evaluación normativa “se realizará en los términos y plazos” previstos en la MAIN, es decir, como se ha dicho, la evaluación ex ante se plasma en ese documento que, a su vez, precisará algunos extremos de la evaluación ex post, lo que permite materializar la necesaria conexión entre ambas evaluaciones. Asimismo, dicho precepto determina que la evaluación comprenderá en todo caso los siguientes aspectos:

- a) la eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación;
- b) la eficiencia, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias; y
- c) la sostenibilidad de la disposición.

De este modo, el PAN precisará las normas que deben ser objeto de evaluación posterior y la MAIN determinará los términos y plazos en los que dicha evaluación deba practicarse, por lo que ambos instrumentos resultan esenciales para el desarrollo efectivo de la evaluación normativa.

Nótese que este precepto establece un contenido adicional a la MAIN, no previsto en el artículo 26.3 de la LG, referente a la indicación de que la norma, objeto de dicha MAIN, debe ser evaluada posteriormente, debiéndose precisar los “términos y plazos” en los que dicha evaluación deba realizarse.

De ello parece deducirse que, en el ámbito de la Administración General del Estado, el objeto de la evaluación ex post queda reducido a las normas que se aprueben en el futuro⁴¹, pues sólo respecto de esas se aprobarán sus correspondientes MAIN que precisarán los términos y plazos de dicha evaluación. Es decir, la regulación de la evaluación contenida en el RDPAN omite cualquier referencia a la evaluación de las normas vigentes para comprobar el cumplimiento de los principios de buena regulación, la consecución de sus objetivos y los costes y cargas administrativas que, obviamente, abarca o afecta a toda la normativa, lo que parece querer indicar que, por ahora, la

⁴¹ Véase en este sentido el Plan Anual Normativo del Estado para 2018 en el que se propone la evaluación de 43 de los proyectos normativos incluidos en dicho Plan, en concreto, 10 leyes y 33 reglamentos. Por lo tanto, en el ámbito de la Administración General del Estado la evaluación ex post se refiere a las normas que se aprueben en el futuro, no a las ya existentes.

evaluación queda acotada a las normas futuras, a las que se tramiten a partir de la entrada en vigor del RDPAN, sin perjuicio claro está de la posibilidad de su inclusión en un plan o programa específico de evaluación normativa. Sin embargo, ello no concuerda con la obligación de evaluación de toda la normativa establecida en el artículo 130 de la LPAC, ni tampoco con la obligación de evaluación periódica establecida en el artículo 15 de la LGUM para la normativa económica a fin de valorar su impacto en la unidad de mercado.

En definitiva, en el caso de la Administración General del Estado, el PAN cumple la función propia de planificar la producción normativa y también la de evaluación ex post de la normativa aprobada, pues debe identificar o señalar las normas que serán objeto de evaluación posterior. Esta previsión de evaluación contenida en el plan anual normativo debe ser desarrollada y concretada, como se ha dicho, en el momento de elaboración de la MAIN referida a cada norma que deba ser objeto de evaluación ex post.

Adicionalmente, el artículo 28 de la LG atribuye al Gobierno la competencia para aprobar, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, un informe anual sobre el cumplimiento del plan anual normativo y los resultados de las evaluaciones normativas efectuadas en el ejercicio anterior. De nuevo la actividad de planificación y de evaluación se encuentran en un mismo instrumento, en este caso, en el informe explicativo de la ejecución del Plan tanto en lo referente a la aprobación normativa como en lo referente a la evaluación ex post de las correspondientes normas. A ello nos referiremos más adelante.

2.2. Los criterios de selección de las normas susceptibles de evaluación posterior.

De la regulación establecida en el artículo 130.1 de la LPAC se deduce, como se ha explicado, que toda la normativa puede ser objeto de evaluación o revisión para comprobar al menos que cumple con los principios de buena regulación y que se han alcanzado los objetivos previstos para cada una de ellas. Por su parte, en el ámbito de la Administración General del Estado, el artículo 25.2 de la LG atribuye a la potestad

reglamentaria el establecimiento de los criterios conforme a los cuales se seleccionarán las normas que deban ser objeto de evaluación.

Este desarrollo reglamentario se ha realizado a través del RDPAN, cuyo artículo 3 precisa los criterios económicos y sociales conforme a los cuales el PAN determinará las normas que deban someterse a evaluación posterior.

Son criterios económicos:

- “coste o ahorro presupuestario significativo”
- “incremento o reducción de cargas administrativas”
- “impacto sobre la economía en su conjunto o sobre sectores destacados de la misma”
- “efectos significativos sobre la unidad de mercado, la competencia, la competitividad o las pequeñas y medianas empresas”

Son criterios sociales:

- “incidencia relevante sobre los derechos y libertades constitucionales”
- “impacto relevante por razón de género”
- “impacto relevante sobre la infancia y adolescencia o sobre la familia”.

Y, por último, un criterio más de tipo político:

- “conflictividad previsible con las Comunidades Autónomas”

Destaca, por un lado, la prevalencia de los criterios económicos⁴² respecto a los sociales⁴³ y, por otro lado, el hecho de que esos criterios incorporan conceptos jurídicos

⁴² “Pero de nuevo la realidad de los análisis de impacto normativo tal y como se desarrollan en Europa y en nuestro país muestran que hasta este momento el estudio de impacto económico, que por mandato normativo debería integrarse en el estudio de los impactos sociales y ambientales, ha sido prevalente y casi exclusivo; y aun cuando en algunas ocasiones se han hecho previsiones sobre el impacto distributivo de las normas se hacen de forma intuitiva sin el rigor que el propio análisis económico puede proporcionar.” P. MERCADO PACHECHO (2013:106).

Por otra parte, como se ha apuntado el Plan Anual Normativo del Estado para 2018 identifica las propuestas normativas 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.”

indeterminados, por ejemplo, en el caso de la que la norma suponga un coste o ahorro ha de ser “significativo” para la Administración General del Estado; en el caso de que tenga impacto en la economía debe tratarse de la “economía en su conjunto” o “sobre sectores destacados de la misma”; en el caso de impactos por razón de género, infancia, adolescencia y familia debe tratarse de impacto “relevante”. La aplicación de estos criterios muy estrictos y exigentes, supone una importante reducción de las normas susceptibles de selección para su evaluación posterior, porque solo las de mayor impacto en los ámbitos referidos cumplirán con los criterios de selección expuestos⁴⁴, cuando, según se ha indicado supra, la previsión contenida en el artículo 130.1 de la LPAC es que todas las normas pueden ser evaluadas, entre otras razones, para comprobar el cumplimiento de los principios de buena regulación y de sus objetivos.

Además, llama la atención que otros aspectos de tipo social no aparecen recogidos como criterios que pueden fundamentar la evaluación ex post, nos referimos, por ejemplo, a la protección del medio ambiente, la salud pública, etc. Así, podemos pensar, por ejemplo, en la legislación medioambiental, de patrimonio histórico artístico, de sanidad, de salud pública, etc., que no encajan en los criterios de selección indicados, si bien, parece obvio que estas normas deben ser revisadas periódicamente para comprobar, al menos, que cumplen con los principios de buena regulación y que se han realizado los objetivos previstos por cada una de ellas. Una respuesta a esta cuestión la ofrece el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, cuyo artículo 2.1.f) precisa que la memoria de análisis de impacto normativo analizará el impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia; y en su letra g) se refiere al análisis de otros impactos, indicando que la memoria “incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano

⁴³ Sobre esta cuestión pueden verse las interesantes reflexiones de P. MERCADO PACHECO (2013:106, cita a pie de página 38) referidas a la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por el que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia.

⁴⁴ No obstante, el Plan Anual Normativo del Estado para 2018 menciona una serie de proyectos normativos que deben someterse a evaluación posterior con fundamento en causas distintas a las mencionadas en el artículo 3 del RDPAN, por ejemplo, las que se emplea para justificar la evaluación de la Ley por la que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil en materia de ejecución, agilización de procedimientos e impulso de la mediación; en el caso del Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento de la Unión Europea, la justificación de la evaluación es “analizar la eficacia del procedimiento en él establecido”; o en el caso del Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil que se justifica en “la resolución extrajudicial de conflictos”.

proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.”

En definitiva, la función de evaluación normativa tal y como se ha regulado en el ámbito de la Administración General del Estado queda reducida a las normas que cumplan con los estrictos criterios de selección establecidos en el RDPAN, lo que supone la exclusión de dicha función de las normas tramitadas con anterioridad a la entrada en vigor del RDPAN.

2.3. *El objeto de la evaluación normativa.*

El objeto de la evaluación consiste en constatar la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de la norma aprobada, conforme a lo establecido en el artículo 28.2 de la LG, que se desarrolla en el artículo 3.3 del RDPAN, de modo que la evaluación comprenderá los siguientes aspectos:

- a) La eficacia de la norma, entiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.
- b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado.
- c) La sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que pueden llegar a comprometer su viabilidad futura.
- d) Los resultados de la aplicación de la norma, en función del criterio por el que fue sometida a evaluación (previstos en el artículo 3.1 y descritos arriba).

Es decir, la norma seleccionada conforme a los criterios del artículo 3.1 RDPAN, será evaluada en los aspectos indicados, de acuerdo con los cuales se trata de comprobar que se han conseguido los fines pretendidos con su aprobación, de valorar los efectos no previstos que puedan comprometer su viabilidad futura, de constatar que las cargas

administrativas impuestas mantienen su vigencia y, por último, de valorar los resultados de su aplicación en función del criterio por el que fue sometida a evaluación.

En el caso de que las normas que se evalúen lo sean por razón de su impacto económico, sobre la unidad de mercado o sobre la competencia, se solicitará informe previo sobre el borrador del informe de evaluación, a la Oficina Económica del Presidente y a la Secretaria de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. En el caso de que la norma evaluada lo sea por razón de su impacto sobre la competencia, se solicitará informe previo también a la Comisión Nacional de los Mercados de la Competencia (artículo 3.3 RDPAN).

En el caso de que las normas que se evalúen lo sean por razón de su impacto en los derechos de los ciudadanos, menores, adolescencia y familia, no se ha previsto la emisión previa de informes preceptivos por órganos de la Administración General del Estado especializados en dichas materias, sin perjuicio de que los mismos puedan solicitarse con carácter facultativo.

2.4. La competencia para la evaluación normativa y la elaboración del informe anual normativo.

La competencia para la evaluación normativa corresponde a los departamentos ministeriales respecto de las normas que hayan propuesto y hayan sido seleccionadas en el PAN para su evaluación posterior (artículo 2.3 en relación el artículo 3.2 RDPAN). Dicha evaluación se plasmará en un informe que deberá remitirse al secretario de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, antes del 1 de marzo de cada año y deberá recoger los resultados de los procesos de evaluación normativa que se hayan llevado a cabo en el año precedente (artículo 3.4 RDPAN).

En el caso de la Comunidad de Madrid la evaluación ex post corresponderá a las consejerías respecto de las normas que hayan sido determinadas en el PAN para su evaluación posterior⁴⁵.

⁴⁵ En este sentido, el apartado quinto del Plan Anual Normativo para 2018 indica que: “Las Consejerías someterán a evaluación sobre los resultados de su aplicación, conforme a los criterios establecidos en el

Por último, el artículo 4 precisa que el informe anual de evaluación normativa incluirá las conclusiones sobre la evaluación normativa practicada y las recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis.

V. CONCLUSIONES

Hemos tratado de describir en este artículo los rasgos esenciales de las funciones de planificación y evaluación normativa que provienen de la filosofía de la *smart regulation* y se han incorporado al ciclo normativo definido por la LPAC. La primera se ubica al inicio de dicho ciclo y exige una labor de planificación anticipada de las iniciativas normativas que se pretenden aprobar; la segunda se producirá al final de dicho ciclo, es decir, una vez que la norma aprobada haya sido ejecutada procederá su evaluación a fin de comprobar la consecución de los objetivos previstos.

La planificación conecta con el principio de seguridad jurídica y pretende hacer el ordenamiento jurídico más predecible, pues da a conocer de forma anticipada la voluntad o intención de los órganos colegiados de gobierno de tramitar determinadas iniciativas normativas, lo que, en nuestra opinión, permite reforzar a su vez los principios de transparencia y de participación ciudadana que se desarrollarán posteriormente en los concretos procedimientos de tramitación de esas iniciativas.

La evaluación normativa objeto de este trabajo es la evaluación *ex post*, es decir, la que se produce al final del ciclo normativo, sobre las normas aprobadas y vigentes, con la finalidad de comprobar que se han realizado los fines públicos perseguidos por ellas, que los costes derivados de su ejecución no son desmesurados o que las cargas administrativas impuestas son necesarias, lo que, en su caso, permitirá realizar los ajustes necesarios mediante las modificaciones o derogaciones que correspondan.

artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, y en los términos y plazos que se establezcan en sus respectivas memorias de impacto normativo, las propuestas normativas que a continuación se indican (...).”

Ambas funciones nos parecen adecuadas y necesarias, al igual que las demás técnicas introducidas por el título VI para reforzar la calidad normativa, por ejemplo, los principios de buena regulación, la consulta pública previa, el trámite de audiencia e información pública, etc. Sus objetivos son intachables, aunque su efectiva realización requiere de la correspondiente voluntad política y de la adopción de las medidas o dotación de medios necesarios, por ejemplo, la creación de los órganos administrativos especializados en dichas funciones, para su desarrollo y consolidación de forma progresiva.

BIBLIOGRAFÍA

ANTONIO J. ALONSO TIMÓN, “La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación.”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 34 de 2016.

CARMEN BALSA PASCUAL (2006), “LA BETTER REGULATION”, *Papeles de Evaluación* 1/2006, Agencia Estatal de Evaluación y Calidad, Ministerio de Administraciones Públicas.

G. DOMENECH PASCUAL (2005), “El seguimiento de las normas y actos jurídicos”, *Revista Española de Administración Pública*, número 167.

P. MERCADO PACHECO (2013), “Calidad de la Ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*.

JOAQUIN MESEGUER YEBRA (2016), “Procedimiento de elaboración de normas y better regulation en el ejercicio de la potestad reglamentaria local”, en C. CAMPOS ACUÑA (directora), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwer (El consultor de los Ayuntamientos).

J. OSÉS ABANDO (2008), “Evolución legislativa y Parlamento”, *Revista Debate*, año VI, número 15.

J. PARDO FALCÓN (2005), “La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el Estado Autonómico español.”

Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas. Número 3.

JULI PONCE SOLÉ (2009), ¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial, *Revista de Administración Pública*, número 180.

FRANCISCO RAMOS (2009), “Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo”, en *Revista de Administración Pública*, número 179.

F. SAINZ MORENO (2006), “La evolución de las políticas públicas y la evaluación legislativa”, XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, F. PAU I VALL y J. PARDO FALCÓN (coordinadores), edit. Tecnos.

J.A. SANTAMARIA PASTOR (2016), “Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*.

ANGEL L. SANZ PÉREZ (2012), “Apuntes sobre la técnica legislativa en España”, en *Revista de la Asamblea de Madrid*, número 26.