

Cayetano Prieto Romero*

LA MEJORA REGULATORIA EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES LOCALES

El presente trabajo tiene por objeto el análisis del nuevo ciclo normativo aplicable al ejercicio de la potestad normativa por las entidades locales, en el marco de lo dispuesto en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, las entidades locales ejercerán sus potestades normativas a través del procedimiento establecido, conforme a los principios de buena regulación cuya motivación se plasmará en la memoria del análisis del impacto normativo (MAIN), pudiéndose evaluar posteriormente el cumplimiento de sus objetivos y la realización de las políticas públicas implicadas.

Better regulation in the field of the local authorities

The purpose of this paper is to analyse the new policy cycle applicable to the exercising of regulatory powers by the local authorities, within the framework of the provisions of Title VI of Law 39/2015, of October the 1st, on the Common Administrative Procedure of the Public Administrations. Thus, local authorities shall exercise their regulatory powers by means of the procedure set out, in accordance with the principles of good regulation, the rationale of which shall be reflected in the regulatory impact analysis report, with the fulfilment of its objectives and the implementation of the public policies involved able to be evaluated subsequently

Palabras clave: calidad, planificación, evaluación, normativa, memoria.

Keywords: quality, planning, evaluation, regulations, report.

JEL: G10, K10.

1. Introducción

El presente trabajo pretende una reflexión general sobre la mejora regulatoria¹ en el ámbito de las entidades locales, para lo que contamos con un espacio limitado de acuerdo con las normas de esta publicación,

y por ello nos limitaremos a exponer de forma sucinta sus aspectos principales².

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) reconoce a las entidades locales la «potestad reglamentaria y de autoorganización» (artículo 4) que ejercen en sus ámbitos de

* Funcionario de carrera y abogado. Jefe División Oficina Calidad Normativa. Comunidad de Madrid.

Versión de febrero de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.907.6785>

¹ Ponce Solé, J. (2017), p. 166.

² Sobre los caracteres actuales de la producción normativa puede verse Santamaría Pastor, J. A. (2018).

competencia³ —urbanismo, vivienda, comercio, servicios sociales, medioambiente, gestión de residuos, licencias, etc.— (artículos 25 y 26 LBRL). Además, incluso podemos decir que son muy proactivas, que la ejercen con profusión y, aunque no existen datos generales que corroboren esta idea en el conjunto del territorio nacional, sí sabemos, por ejemplo, que los municipios andaluces han aprobado 5.875⁴ ordenanzas y reglamentos entre los años 2014-2018, es decir, una media anual de 839 ordenanzas y reglamentos. Por lo que si pudiéramos sumar el número de normas aprobadas por las entidades locales de las otras 16 comunidades autónomas⁵, la cifra anual sería, seguramente, muy elevada, lo que subraya la ya evidente necesidad de actualizar la normativa reguladora del ejercicio de la potestad normativa local.

Por otra parte, podemos afirmar que una de las finalidades del título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), es ofrecer un nuevo marco normativo sobre mejora regulatoria para todas las Administraciones Públicas, por lo tanto, también para las entidades locales; no obstante, esa nueva regulación no ha ido acompañada de la correspondiente actualización de la regulación contenida en la LBRL, principalmente sus artículos 49, 70.2 y 84 bis, por lo que parece que existe una suerte de desconexión entre ambas que no facilita su comprensión y aplicación efectiva.

El objeto del presente trabajo pretende el análisis general de los instrumentos de calidad normativa ofrecidos por el título VI LPAC, destacándose aquellos que, según la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018, de 24 de mayo, son legislación básica

y, por lo tanto, aplicables a las entidades locales⁶, y posteriormente describiremos de forma sucinta el procedimiento de elaboración establecido en el artículo 49 LBRL y su integración o compatibilidad con dichos instrumentos de calidad, lo que nos permitirá llegar a una conclusión sobre la situación de la mejora regulatoria en el ámbito de las entidades locales.

Conviene advertir que las potestades normativas locales son heterogéneas, pudiendo diferenciarse en atención al tipo de entidad local, al órgano concreto al que corresponda su ejercicio, etc., y por ello nos referiremos aquí a la reconocida en el artículo 4 LBRL (municipios, provincias e islas) cuyo procedimiento se desarrolla en su artículo 49⁷.

2. El ciclo normativo regulado en la LPAC: de la planificación a la evaluación normativa *ex post*

La LPAC regula en su título VI el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la nación y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas, así como por los órganos de gobierno de las entidades locales respecto de la segunda potestad⁸, que ha sido objeto de desarrollo para la Administración General del Estado (no así para las entidades locales) mediante la modificación de los artículos 23 al 28 de la Ley del Gobierno

³ De acuerdo con la información que ofrece el Ministerio de Hacienda, el gasto total de las Administraciones Públicas en 2017 fue de 478.128 millones de euros, correspondiendo 67.900 millones de euros a las entidades locales, que representa el 14 % del gasto público total para ese año y en torno al 6 % del PIB (1.166.319 millones de euros).

⁴ Información ofrecida por el Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional de la Diputación de Granada.

⁵ En el caso de Cataluña, «a fecha de mayo de 2017» existían «17.652» «ordenanzas vigentes», Ponce Solé, J. (2017), p. 166.

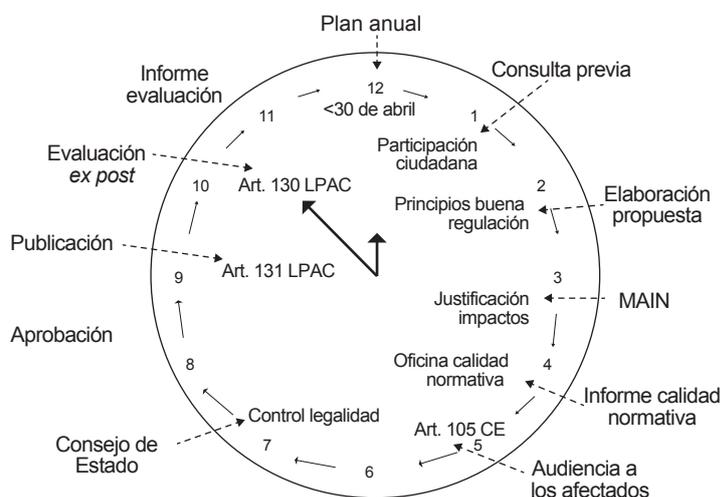
⁶ La citada sentencia en su fundamento jurídico (FJ) 7.c) parece referirse solo a las comunidades autónomas; no obstante, la declaración de que determinados preceptos del título VI LPAC no son básicos conlleva que no son aplicables a las comunidades autónomas, ni tampoco a las entidades locales, pues el concepto de «bases» supone su aplicación a todas las Administraciones Públicas, salvo que vayan dirigidas de forma expresa a determinadas entidades, como la LBRL, lo que no sucede en el título VI, que expresamente advierte de su aplicación a todas las Administraciones Públicas (artículo 128).

⁷ Embid Irujo, A. (2010), p. 76.

⁸ Aunque propiamente la potestad normativa que corresponde ejercer al Pleno es distinta de la reglamentaria, entre otras razones, porque sus relaciones con la ley vienen determinadas por el principio de vinculación negativa (no requiere de una habilitación específica para el desarrollo de normas con rango de ley), además, el pleno de las entidades locales no forma parte del ejecutivo local y, en consecuencia, el procedimiento para su ejercicio es diferente del procedimiento de elaboración de reglamentos.

ESQUEMA 1

CICLO NORMATIVO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO



FUENTE: Elaboración propia.

(LG) efectuada por la disposición adicional tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Esta nueva regulación se refiere a algunos de los trámites esenciales del procedimiento de elaboración de normas, pero también introduce nuevas funciones públicas relacionadas o conectadas con el procedimiento normativo, como son la función de planificación normativa, la consulta pública previa, el control previo de la calidad de los proyectos, su evaluación *ex ante* que se concreta en la memoria de análisis de impacto normativo y la función de evaluación *ex post*; es decir, la potestad normativa no se limita, como hasta recientemente, al procedimiento⁹ para su ejercicio, sino que abarca también esas otras funciones, las cuales contribuyen a la consecución de normas de calidad. Seguidamente nos referimos, de forma resumida, a todas ellas siguiendo el orden cronológico de

su aplicación a un concreto proyecto normativo, tal y como se expone en el Esquema 1.

Este marco jurídico de calidad pretende, tal y como expone la exposición de motivos de la LPAC, «el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducción de cargas»¹⁰.

En este sentido, la OCDE ha destacado que la aplicación de las políticas de mejora regulatoria en España podría suponer un incremento del 10 % del PIB nacional¹¹. Dicho de otro modo, el Derecho ha de contribuir a la buena administración o buen gobierno de los intereses generales y puede hacerlo aportando normas de calidad que garanticen la eficacia y la eficiencia de la actividad pública¹².

⁹ Canals Ametller, D. (2019).

¹⁰ Álvarez Suárez, M. (2017).

¹¹ Bouis, R. y Duval, R. (2011).

¹² Ponce Solé, J. (2017), p. 161.

La función de planificación normativa (artículo 132 LPAC y artículo 25 LG)

En otro trabajo nuestro sobre las funciones de planificación y evaluación normativa¹³ destacábamos 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, añadíamos, «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 las normas».

Con ello tratábamos de destacar que el nuevo ciclo normativo expuesto comprende tres funciones diferentes, pero conectadas, que son, además de las indicadas funciones de planificación y evaluación normativa, la potestad de elaboración de la norma mediante el procedimiento establecido para ello. Así, la función de planificación normativa conecta con el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y hace que el ordenamiento jurídico sea predecible y facilite su coordinación; por su parte, la función de evaluación se fundamenta en el principio de eficacia administrativa (artículo 103.1 CE) y trata de analizar la consecución de los objetivos previstos por las normas evaluadas, proponiendo, en su caso, las modificaciones necesarias o incluso su derogación. Por su parte, el concreto ejercicio de la potestad normativa mediante el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general deriva de la previsión establecida en el artículo 105 a) de la Constitución española (CE), encuentra sus fundamentos en los principios constitucionales de

seguridad jurídica, eficacia y participación ciudadana, y trata de garantizar el acierto y oportunidad de la norma proyectada.

A la regulación de esta función de planificación se dedica el artículo 132 LPAC, cuyo apartado primero precisa que las Administraciones Públicas, anualmente¹⁴, «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 (PAN) se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente».

El contenido y finalidad del Plan Anual Normativo

El PAN 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 LPAC al referirse de forma general a «las iniciativas legales o reglamentarias», y así lo han entendido algunas comunidades autónomas¹⁵, 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 LG y sus disposiciones de desarrollo¹⁶, han precisado que el objeto del PAN comprende solo las normas reglamentarias de competencia del órgano

¹⁴ Consejo de Estado (2015). Dictamen 275/2015: «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».

¹⁵ Por ejemplo, el PAN para 2017 aprobado por el Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana.

¹⁶ Artículo 2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el PAN y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

¹³ Prieto Romero, C. (2017).

colegiado de gobierno. En este sentido, pueden verse los PAN del Estado y de la Comunidad de Madrid¹⁷ para 2018 y 2019.

La función de planificación de la actividad normativa atiende a la finalidad de hacer el ordenamiento jurídico más predecible, tal y como señala la exposición de motivos de la 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 ciudadanos y de las empresas. Todo lo cual contribuye a garantizar la seguridad jurídica¹⁸.

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 que contenga, por lo que conviene su aclaración en la legislación de desarrollo autonómica y local.

Especial referencia a las entidades locales

La STC 55/2018 ha declarado que el artículo 130 LPAC no ostenta la condición de legislación básica porque «se trata de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que descende a cuestiones de detalle: periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo» (FJ 7 c), párrafo 6),

¹⁷ El PAN de la Comunidad de Madrid para 2019 comprende un total de 41 propuestas.

¹⁸ El artículo 25 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.

y consecuentemente no resulta de aplicación a las entidades locales, sin perjuicio de que estas opten por su aplicación con carácter supletorio.

Nada impide que las entidades locales al amparo de su autonomía opten por la elaboración de un PAN, regular su contenido (incorporando las iniciativas normativas que vayan a aprobarse al año siguiente por el Pleno, la Junta de Gobierno Local o cualquier otro órgano dotado de potestad normativa) y el período de tiempo para su aprobación (anual o plurianual). En nuestra opinión, esta función nos parece necesaria, pues como se ha dicho contribuye a la predictibilidad del ordenamiento jurídico, facilita la coordinación normativa y fomenta la transparencia en el ámbito de la producción normativa, principalmente en los municipios de gran población¹⁹.

La consulta pública previa (artículo 133.1 LPAC y artículo 26.1 LG)

Es una práctica consolidada en nuestra cultura administrativa, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 105 CE, la realización del trámite de audiencia e información pública a la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas, es decir, una vez que el proyecto normativo ha superado los trámites iniciales y cuenta con un contenido asentado. A esta participación ciudadana se refiere también la exposición de motivos de la LPAC e indica que el título VI incluye entre sus novedades diferentes trámites para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca la «consulta pública» que se practicará con carácter previo a la elaboración de la norma (cuando todavía no se

¹⁹ Muchos municipios pequeños y grandes han ejercido la función de planificación normativa. En el caso de la Comunidad de Madrid, por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid ha aprobado el PAN para 2018 e incorporará las ordenanzas, los reglamentos orgánicos, los demás reglamentos y los estatutos de los organismos públicos —se excluye el planeamiento urbanístico—. También los municipios de Leganés, Getafe, Alcobendas, Las Rozas, San Sebastián de los Reyes, Pozuelo de Alarcón, Boadilla del Monte, etc.

ha elaborado el proyecto) a fin de recabar «la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias». Ambos trámites son objeto de regulación en el artículo 133 LPAC.

Pues bien, el primer inciso del artículo 133.1 LPAC cuando dice: «con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública», y también el primer párrafo de su apartado 4, cuando dice: «podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de las normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a estas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen», han sido declarados «legislación básica» en la STC 55/2018; por lo tanto, ambos apartados son de aplicación a las entidades locales debiendo realizarse dichos trámites.

La Administración debe asegurarse mediante este trámite de que la norma que se pretende aprobar es necesaria y oportuna, no existiendo una posible solución no regulatoria, lo que constituye la finalidad esencial de este trámite²⁰ y se practicará²¹, como indica el

²⁰ «La breve regulación de este nuevo trámite nos plantea una serie de interrogantes, por ejemplo, ¿qué sucede si el resultado de la consulta es negativo, es decir, si se deduce que la propuesta no es necesaria ni oportuna, p. ej., porque exista otra solución alternativa no regulatoria? En nuestra opinión, parece que el precepto obliga a practicar el trámite de consulta a la ciudadanía, pero no establece que el resultado sea vinculante para la Administración, sin perjuicio de que en la memoria de análisis de impacto normativo deban explicitarse las razones que han motivado la desestimación de las observaciones formuladas en dicho trámite. Respecto de lo cual todavía los interesados tendrán ocasión de pronunciarse en el trámite de audiencia e información públicas, eso sí ya sobre la base de una propuesta concreta definida en el proyecto». Prieto Romero, C. (2017), pp. 357-359.

²¹ Sobre la omisión del trámite de consulta pública puede verse Mesguer Yebra, J. (2016). Asimismo, sobre la práctica de este trámite puede verse Casado Casado, L. (2018), pp. 159-210 y Cierco Seira, C. y Roperó Vilaró, A. (2017).

artículo 133.1, a través del portal web de la Administración competente, al igual que la audiencia y la información públicas (artículo 133.2), que desplaza definitivamente la publicación en diarios o boletines oficiales, sin perjuicio de que actúen como medios de difusión complementarios de aquel.

La elaboración de la propuesta normativa y su memoria del análisis de impacto normativo (artículo 26.3 LG)

La función de elaboración de las propuestas normativas corresponde a los órganos políticos o directivos competentes por razón de la materia; al menos a dichos centros directivos corresponde asumir el proyecto, redactado por sus propios servicios o por otros, impulsarlo y tramitarlo con la colaboración de la Secretaría General Técnica que, en el ámbito de la Administración General del Estado, es el órgano competente en materia de producción normativa.

Dicho proyecto debe ir acompañado de la correspondiente memoria del análisis de sus impactos económicos y sociales²². En este sentido existe una consolidada jurisprudencia que destaca la importancia de estas memorias, que deben elaborarse de forma completa, es decir, deben contener la motivación de la propuesta y un análisis detallado de sus impactos. Por lo tanto, en la actualidad no es admisible una propuesta sin memoria, pero tampoco lo es con una memoria incompleta, que no ha analizado todos los impactos económicos o sociales derivados del proyecto. En relación con esto, podemos recordar la reciente Sentencia del Tribunal Supremo 740/2018, de 7 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) que anula el Decreto 49/2013, de 12 de abril, del Consell por el que se aprueba el Catálogo del Sistema Vial de la Comunitat Valenciana, debido a que «la falta de incorporación de la memoria económica al procedimiento de elaboración del Decreto 49/2013 determina

²² Gil Ruiz, J. M. (2012).

la concurrencia de un vicio esencial del procedimiento que, además, da lugar a la infracción del principio de jerarquía normativa (...); y también la Sentencia 5 de diciembre de 2015, Recurso 378/2013, que alude al principio de sostenibilidad social (artículo 135.4 CE), «del que no parece irrazonable deducir la necesidad de requerir un esfuerzo complementario de motivación para explicar las razones que llevan a la adopción de determinadas normativas que inciden negativamente sobre los derechos sociales».

Como se ha dicho, estas memorias justificativas deben contener un análisis de los impactos de la propuesta normativa correspondiente, es decir, se ha evolucionado hacia una motivación más rigurosa del proyecto, pues se exige no solo una justificación general, sino de detalle de su contenido y sus impactos; lo que, a su vez, facilita el control de la discrecionalidad administrativa en el ejercicio de sus potestades normativas, en particular, en el ámbito de la potestad reglamentaria²³.

La LPAC no se refiere de forma expresa a este instrumento esencial en el procedimiento de elaboración de normas, aunque puede entenderse implícito en la redacción del artículo 129 LPAC referente a los principios de buena regulación, cuyo cumplimiento debe quedar plasmado por escrito²⁴. En consecuencia, se trata de un requisito exigible también a las entidades locales.

Por otra parte, ha de considerarse que la memoria del análisis de impacto normativo es un documento dinámico, es decir, se elabora y se completa a medida que se desarrolla el procedimiento de elaboración de la propuesta; en este sentido, la memoria inicial tendrá

un contenido diferente de la memoria final que es la que contendrá la motivación completa y los análisis de todos los impactos, las valoraciones o informes emitidos por órganos administrativos especializados, las alegaciones formuladas por los interesados y el estudio y cuantificación de las cargas administrativas, todo lo cual permitirá a los órganos políticos competentes decidir sobre la aprobación de la norma con mayor rigor y fundamento.

La LG describe en su artículo 26.3 la estructura y contenido de las memorias del análisis de impacto normativo que se desarrolla en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre; pues bien, sin duda, la mayor dificultad la ofrece la parte referente al análisis de los impactos económicos²⁵ cuando se trata de evaluar sus consecuencias sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por el proyecto normativo, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado, la competitividad y el análisis del coste-beneficio. Esta norma puede aplicarse con carácter supletorio también a las entidades locales.

Los principios de buena regulación (artículo 129 LPAC)

Una de las novedades de esta nueva regulación contenida en el título VI respecto de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria es la concreción de los principios de buena regulación como principios vinculantes en el ámbito de esa actividad administrativa, que el artículo 129.1 expresa diciendo que: «En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y

²³ Rivera Pérez, I. (2014).

²⁴ «Es por ello, que se desprende conforme a lo anteriormente expuesto, que necesariamente conlleva un coste económico, pues se contemplan medidas que suponen un gasto con clara incidencia económica y a pesar de ello no existe informe económico alguno ni memoria económica, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, no constando como manifestábamos la adopción de ninguna valoración económica al respecto, por somera que fuera, es por lo que (...), procede estimar el recurso». Sentencia 719/2018, de 24 de septiembre, Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Oviedo, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

²⁵ Sentencia del Tribunal Supremo del 15 de julio de 2010, Recurso 25/2008, en la que se apunta que «el deber de buena administración, de buen hacer administrativo en el ejercicio de la potestad reglamentaria, exige un especial cuidado a la hora de estudiar las consecuencias económicas que la implantación de la nueva normativa conlleva».

eficiencia»²⁶. Ciertamente, estos principios ya se habían introducido en el Derecho positivo, a través de la Ley de Economía Sostenible (LES)²⁷ y la Ley de garantía de la unidad de mercado (LGUM)²⁸ y si bien por su incorporación a normas sectoriales parecían referidos, principalmente, a las normas de contenido económico o con incidencia en la unidad de mercado, ahora en la LPAC se enuncian, claramente, como principios de aplicación general con independencia de la materia —económica, social, sanitaria, etc.— que constituya el objeto de la regulación de que se trate.

Seguidamente, el artículo 129.1 precisa que el sentido o la finalidad de las exposiciones de motivos de los anteproyectos de las leyes o de los preámbulos de los proyectos de reglamentos es exponer o acreditar la adecuación de la norma a dichos principios, es decir, «en la exposición de motivos o en el preámbulo (...) quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios», sin perjuicio de su motivación en la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo²⁹. Se trata, por tanto, de una nueva forma de motivación que contribuirá sin duda a mejorar la calidad normativa³⁰ y abre unas posibilidades indefinidas de estructurar argumentos impugnatorios de las mismas en el marco del recurso directo o indirecto contra ellos³¹.

Los principios de buena regulación constituyen un mandato dirigido a todas las Administraciones Públicas y sus organismos o entidades públicas vinculadas incluidas en el ámbito de aplicación de la LPAC, de manera que estas deberán respetarlos cuando ejerzan sus potestades normativas, es decir, no alteran la

titularidad de dichas potestades pero suponen una injerencia en su ejercicio.

La STC 55/2018 ha confirmado el carácter básico del artículo 129 y del artículo 130.2 referente a los principios de buena regulación en lo que se refiere a la elaboración de normas con carácter reglamentario, por lo tanto, resultan plenamente aplicables a la producción normativa de las entidades locales, incluida la exigencia implícita de elaborar las memorias del análisis de impacto normativo.

El informe de calidad normativa (artículo 26.9 LG)

El informe de calidad normativa es otra de las herramientas de calidad normativa, que se emite al inicio del procedimiento normativo respecto del primer borrador del proyecto y de la memoria del análisis de impacto normativo, cuya finalidad es contribuir a la mejora del contenido del proyecto, de su memoria y a delimitar su correcta tramitación. Es decir, el informe de calidad orienta al centro directivo proponente sobre la mejor propuesta normativa posible, sobre su debida fundamentación, los análisis de impactos y sobre los trámites necesarios para su aprobación. Se trata, por lo tanto, de una suerte de guía para la mejor definición del contenido del proyecto y de su motivación.

La LPAC no contempla este instrumento de calidad normativa, sino que lo hace el artículo 26.9 LG para el caso de la Administración General del Estado, cuya competencia se ha atribuido al Ministerio de la Presidencia y a su Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

Como se ha dicho, este trámite no se regula en la LPAC sino en la LG, por lo tanto, no goza de la condición de legislación básica; no obstante, en cuanto que herramienta de mejora regulatoria constituye un referente para las comunidades autónomas³² y entidades locales que al amparo de sus potestades de autoorganización

²⁶ Santamaría Pastor, J.A. (2016), pp. 5 y ss.

²⁷ Sobre estos principios puede verse el Dictamen del Consejo de Estado 275/2015.

²⁸ El objetivo general de esta Ley, un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas, trata de alcanzarse a través de una serie de técnicas de distinto contenido y alcance. Sobre esta Ley se ha pronunciado el TC en sus Sentencias 79/2017, de 22 de junio y 110/2017, de 5 de octubre, en las que se declara la inconstitucionalidad, entre otros, de la «eficacia nacional» de las autorizaciones y licencias que reconocía y regulaba en su artículo 20 (STC 79/2017).

²⁹ Santamaría Pastor, J. A. (2016), pp. 44 y ss.

³⁰ Razquin Lizarraga, J. A. (2007).

³¹ Santamaría Pastor, J. A. (2016), p. 37.

³² La Comunidad de Madrid ha atribuido las funciones de coordinación y calidad normativa a la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, de la cual depende la Oficina de Calidad Normativa.

pueden introducirlo en sus procedimientos normativos. En el caso de las entidades locales, puede atribuirse las funciones de coordinación y de calidad de las normas a la Secretaría o a través de órganos especializados en el caso de los municipios de gran población.

La evaluación normativa *ex post* (artículo 130 LPAC)

Hemos destacado anteriormente que las normas pueden ser 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. Es decir, las propuestas normativas han de ser objeto de evaluación antes de su aprobación, y sus resultados, como se ha explicado, se exponen en la MAIN y, posteriormente, una vez aprobadas y ejecutadas también han de ser objeto de evaluación *ex post* con la finalidad de constatar el cumplimiento de sus objetivos, sus costes, etc. Ambas evaluaciones se encuentran conectadas, pues obviamente, el control *ex post* vendrá determinado por el que se haya realizado *ex ante*, y por esta razón, el artículo 25 de la LG precisa que aquella se realizará en «los términos y plazos» establecidos en la memoria del análisis de impacto normativo, es decir, en el momento en el que se practica la evaluación *ex ante*.

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 objetivos³³. A la comprobación de estos resultados se orienta la función de evaluación normativa *ex post* cuya finalidad última es garantizar la calidad del ordenamiento jurídico³⁴.

En concreto, el artículo 130 de la LPAC regula, con el carácter de legislación básica (así lo ha reconocido

la STC 55/2018), la función de evaluación o revisión periódica que consiste en la evaluación cada cierto tiempo de la normativa en vigor con la finalidad apuntada; por lo tanto resulta de aplicación a las entidades locales³⁵.

Se trata, en consecuencia, de una función que, necesariamente, se desarrollará al final del ciclo normativo, a fin de comprobar que la norma aprobada es eficiente y que se cumplen los objetivos previstos³⁶. Dicha evaluación ha de ser periódica, tal y como indica el artículo 130.1, «revisarán periódicamente», no necesariamente cada año, conforme a lo que se determine en la legislación de desarrollo.

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» (artículo 130.1). Ni tampoco ha establecido sus efectos³⁷, por ejemplo, en los casos en los que el resultado de la evaluación sea negativo. Todas estas cuestiones pueden ser precisadas por la legislación estatal y autonómica de desarrollo, e incluso por la potestad normativa local.

3. El ciclo normativo aplicable a las entidades locales

Según el Ministerio de Hacienda y Administración Pública, en España existen 8.193 entidades locales (municipios, provincias e islas), de las cuales el 95 % tiene una población inferior a 20.000 habitantes, si bien todas ellas ostentan, al amparo de su autonomía constitucionalmente reconocida y conforme a la legislación de régimen local, potestad normativa en el ámbito de sus competencias, en materia de urbanismo, comercio, vivienda, cultura, deportes, transportes, gestión de

³³ Mercado Pacheco, P. (2013).

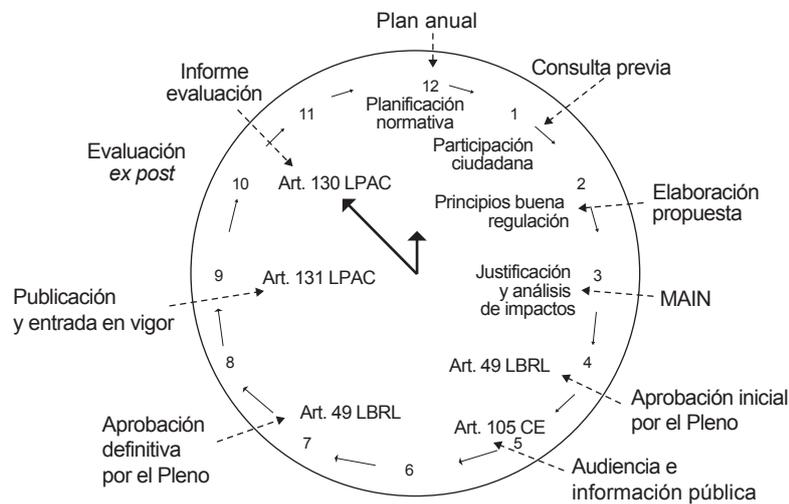
³⁴ Sanz Pérez, Á. L. (2012).

³⁵ Casado Casado, L. (2017), pp.133-138.

³⁶ Sainz Moreno, F. (2006).

³⁷ Sobre la finalidad de la evaluación *ex post*: Embid Tello, A. E. (2019).

ESQUEMA 2 EL NUEVO CICLO NORMATIVO EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES LOCALES



FUENTE: Elaboración propia.

residuos, etc. (artículos 25 y 26 LBRL); en consecuencia, todos ellos son centros de producción de normativa.

Las potestades normativas de las entidades locales deben ejercerse, como se ha visto, conforme a lo dispuesto en el título VI LPAC y sus disposiciones de desarrollo; en particular, las disposiciones específicas referidas a dichas entidades que, como se verá, se encuentran muy dispersas y requieren de una revisión que las unifique y actualice.

En atención a los preceptos de carácter básico contenidos en el título VI LPAC, tal y como se ha expuesto *ut supra*, el ciclo normativo aplicable a las entidades locales puede definirse del siguiente modo: en primer lugar, la función de planificación normativa puede ejercerse con carácter facultativo, con periodicidad anual o plurianual; en segundo lugar, antes del inicio formal del procedimiento de elaboración de una ordenanza o reglamento debe someterse al trámite de consulta pública con la finalidad de constatar la necesidad de aprobar la propuesta en cuestión; en tercer lugar, el proyecto

normativo será elaborado por los servicios correspondientes junto con su memoria de análisis de impacto normativo, que comprenderá la justificación de su contenido, el cumplimiento de los principios de buena regulación, el análisis de impactos económicos y sociales y, en su caso, los criterios que habrán de considerarse para su posible evaluación posterior; en cuarto lugar, el proyecto normativo y su memoria serán tramitados conforme al procedimiento establecido, principalmente, en el artículo 49 LBRL; y, en quinto lugar, la norma aprobada será publicada conforme a lo dispuesto en el artículo 130 LPAC y entrará en vigor conforme a lo establecido en el artículo 70.2 LBRL. Lo comentado anteriormente podemos representarlo en el Esquema 2

Por otra parte, ha de considerarse que las normas locales tienen una naturaleza jurídica distinta a los reglamentos ejecutivos³⁸, sus relaciones con la ley vienen determinadas por el principio de vinculación

³⁸ Galán Galán, A. (2001).

negativa³⁹ y, consecuentemente, su procedimiento de elaboración es diferente al de un reglamento ejecutivo. Lo analizamos seguidamente.

El procedimiento de aprobación de las ordenanzas

Conforme al artículo 49 LBRL la aprobación de las ordenanzas se ajustará al procedimiento que a continuación se expone, siendo de aplicación a todas las entidades locales incluidos los municipios de gran población⁴⁰:

«a) Aprobación inicial por el Pleno.

b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de 30 días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional».

Nótese que el precepto se refiere solo a las «ordenanzas», que es uno de los tipos de normas locales; otras son los reglamentos orgánicos, los reglamentos de funcionamiento de servicios públicos, los presupuestos generales de la entidad local, las ordenanzas fiscales reguladas de forma específica en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, los planes urbanísticos, los estatutos de entes instrumentales, etc. No obstante, el procedimiento de elaboración de ordenanzas definido

en dicho precepto sirve de referencia para todos los demás tipos de normas⁴¹, sin perjuicio de las especialidades reconocidas para cada una de ellas; por ejemplo en el caso de los presupuestos generales (artículos 168 y 169 TRLRHL) y de las ordenanzas fiscales⁴² (artículo 17 TRLRHL) se requiere de una aprobación inicial, de la realización del trámite de información pública (en el primer caso por 15 días y en el segundo por 30 días hábiles) y, en su caso, de una aprobación definitiva, con las especialidades que se indican en los preceptos mencionados; en el caso de los reglamentos orgánicos y de los estatutos de los entes instrumentales no se requiere la práctica del trámite de información pública por la razón de que su contenido es estrictamente organizativo y carece de efectos frente a terceros.

En nuestra opinión, el esquema de procedimiento descrito se complementa con las disposiciones del título VI LPAC, pues no existe contradicción entre ellos; consecuentemente, dicho procedimiento y sus disposiciones de desarrollo se integran⁴³ de forma plena en el nuevo ciclo normativo regulado en ese título VI, cuyos preceptos de carácter básico son de aplicación, como se ha dicho, a las entidades locales y que hemos tratado de representar en el Esquema 2 (sin perjuicio, como también se ha dicho, del carácter facultativo de la función de planificación normativa).

La regulación del procedimiento de elaboración de las normas de las entidades locales se encuentra dispersa, consecuencia del hecho de que la legislación sectorial trata de garantizar el cumplimiento de determinados objetivos o fines mediante la exigencia de trámites específicos; así, exigiendo un informe de un órgano especializado o la realización de un análisis de impacto determinado (para garantizar la igualdad de género, la protección de los menores, la discapacidad, la igualdad

³⁹ Galán Galán, A. (2010) y Embid Irujo, A. (2010), pp. 121 y ss.

⁴⁰ Con la excepción de la ciudad de Madrid, conforme al artículo 48 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y del Régimen Especial de Madrid, que establece un procedimiento normativo específico: el proyecto se somete al trámite de información pública y, posteriormente, a la aprobación por la Junta de Gobierno, que lo remitirá al Pleno para su tramitación (dictamen de la Comisión competente) y aprobación (en un único acto). Su entrada en vigor se producirá «al día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma disponga otra cosa». Calvo García, J. (2006).

⁴¹ Galán Galán, A. (2004) y Embid Irujo, A. (2010), pp.81-88.

⁴² Sobre la aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales puede verse Casado Casado, L. (2018), pp. 183-191.

⁴³ Casado Casado, L. (2017), pp. 113-118.

del colectivo LGTBI, etc.). En este sentido, la propia LBRL exige otros trámites o requisitos, por ejemplo en su artículo 84 bis reconoce el principio de libre ejercicio de actividades económicas, de modo que cuando la entidad local pretenda someter una actividad de ese tipo a licencia u otro medio de control preventivo, lo que solo puede hacerse mediante la aprobación de una ordenanza, deberá justificarse en algunas de las razones de interés general de las enunciadas en dicho precepto, —artículo 84 bis 1. a) y b), p. ej., orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medioambiente, etc.—. En el caso de que se pretenda someter a control preventivo las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, ni tan siquiera podrá hacerlo la entidad local mediante ordenanza pues dicho precepto lo reserva a norma con rango de ley que definirá «sus requisitos esenciales», y solo en los casos en los que esas instalaciones «sean susceptibles de generar daños al medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado». Todo lo cual, por tratarse de actividades económicas, ha de entenderse, además, en el marco de lo dispuesto en la LGUM de 2013 que, igualmente, exige un esfuerzo de motivación (artículos 5 y 17), de simplificación de cargas (artículo 7) y de evaluación posterior (artículo 15) que, sin duda, resulta concordante con las exigencias derivadas de los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 LPAC.

Adicionalmente, otras disposiciones normativas sectoriales exigen el cumplimiento de determinados trámites para la elaboración de las ordenanzas y reglamentos, p. ej., el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que, para los casos en los que el proyecto normativo afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, exige la elaboración de la correspondiente memoria económica que deberá valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de dicha Ley. También, el artículo 35 de la Ley 33/2011, de

4 de octubre, General de Salud Pública, que regula la evaluación del impacto en salud de los proyectos normativos de todas las Administraciones Públicas, también aplicable a las entidades locales. O, incluso, el artículo 4 de la LRJSP cuando establece los principios de intervención en las actividades de los ciudadanos que exige la motivación del cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad, no discriminación, etc.

En definitiva, el procedimiento de elaboración de ordenanzas regulado principalmente en el artículo 49 LBRL y otras disposiciones encaja perfectamente en el nuevo ciclo normativo regulado en el título VI LPAC. No obstante, es cierto que para poder conocer el conjunto de trámites que conforma dicho procedimiento ha de considerarse, como se ha visto, un conjunto normativo contenido en normas dispersas, lo que sin duda dificulta su comprensión y socava la necesaria seguridad jurídica en esta materia, por lo que su actualización resulta necesaria en el marco general dispuesto en el título VI LPAC, debiendo integrar las especialidades establecidas en la legislación sectorial y completar las lagunas existentes (el desarrollo de los supuestos en los que el trámite de consulta pública no será preceptivo⁴⁴ tal y como hace el artículo 26.2 LG, la delimitación del contenido de la memoria del análisis de impacto normativo, los supuestos en los que conviene la realización de evaluación *ex post*, etc.).

Publicación y entrada en vigor

Mención específica ha de hacerse a la publicación y entrada en vigor de las normas locales, respecto de lo cual ha de considerarse que, en aplicación del principio de publicidad de las normas (artículo 9.3 CE), el artículo 70.2 LBRL exige la publicación en el Boletín Oficial de la provincia de las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a estos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales.

⁴⁴ Casado Casado, L. (2018), pp. 159-210.

Seguidamente, el precepto indicado añade que las normas locales «no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2, salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales, que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales». Es decir, se requiere de dos requisitos⁴⁵ para que se produzca la entrada en vigor de dichas normas que son, por un lado, la necesaria publicación completa o íntegra de su texto en el Boletín Oficial de la provincia y, por otro lado, el transcurso del plazo de 15 días desde la recepción de la copia de la norma por la Administración del Estado o de la comunidad autónoma correspondiente.

Sin duda, el párrafo genera dudas razonables, como ha destacado la doctrina⁴⁶, pues no permite al ciudadano conocer el día exacto de entrada en vigor de las normas locales, ya que el momento de la recepción de la copia por la Administración competente no es público, por lo que difícilmente podrá conocerse la fecha de entrada en vigor acudiendo al Boletín Oficial.

Estas reglas no resultan de aplicación a los presupuestos generales que entran en vigor «en el ejercicio correspondiente» (artículo 169 TRLRHL), ni a las ordenanzas fiscales que entran en vigor «en el momento de su publicación en el Boletín Oficial de la provincia o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial, salvo que en las mismas se señale otra fecha» (artículo 107 LBRL), ni tampoco a las normas aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid que entran en vigor «al día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma disponga otra cosa» (artículo 48 Ley 22/2006, de 4 de julio).

En definitiva, la regulación contenida en el artículo 70.2 LBRL requiere también de la correspondiente actualización a fin de facilitar el conocimiento de la entrada en vigor de las normas locales.

4. Conclusiones

La regulación del ejercicio de la potestad reglamentaria, establecida en el título VI LPAC, exige también a las entidades locales el empleo de nuevas herramientas para la consecución de normas de calidad, que sirvan de garantía de eficacia y eficiencia de su actividad pública.

A este fin, la LPAC ofrece un nuevo ciclo normativo que trata de asegurar la calidad de dichas normas; en concreto, conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional (TC) en su Sentencia 55/2018, las entidades locales ejercerán sus potestades normativas previa planificación, anual o plurianual, función que aunque no preceptiva, sí conveniente para reforzar la predictibilidad del ordenamiento jurídico local y la transparencia de su actuación; seguidamente, deberán practicar el trámite de consulta pública previa a fin de obtener información de los ciudadanos potencialmente interesados sobre la conveniencia de la aprobación de la norma, y procederán con posterioridad a la elaboración del proyecto y de su memoria de análisis de impacto normativo que permite iniciar el procedimiento de elaboración contemplado en el artículo 49 LBRL. En concreto, el proyecto y su memoria deberán dar cumplimiento a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 LPAC y, por lo tanto, deberán contener la motivación necesaria y suficiente sobre el contenido del proyecto y sus impactos económicos y sociales. No obstante, a los efectos de facilitar su efectiva aplicación, convendría la actualización del contenido de los artículos 49, 70.2 y 84 bis LBRL, así como de sus disposiciones concordantes.

Referencias bibliográficas

Álvarez Suárez, M. (2017). La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución. *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (17), mayo, 26-39. Instituto Nacional de Administración Pública.

Bouis, R. y Duval, R. (2011). *Raising Potential Growth After the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential*

⁴⁵ Toscano Gil, F. (2012).

⁴⁶ Embid Irujo, A. (2010), pp. 89-92.

Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond. OECD Economics Department Working Papers, (835), Paris: OECD Publishing.

Calvo García, J. (2006). *Comentarios a la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*. En A. Troncoso Reigada, (Dir.), (pp. 780-787). Aranzadi.

Canals Ametller, D. (2019). El proceso normativo ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivos). *Revista General de Derecho Administrativo*, (50).

Casado Casado, L. (2017). La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local. *Revista Valenciana de Administración Pública*, (107).

Casado Casado, L. (2018). La aplicación del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (52).

Cierco Seira, C. y Roperó Vilaró, A. (2017). La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias. *Anuario del Gobierno Local*, 126-127.

Consejo de Estado (2015). Dictamen 275/2015.

Embid Irujo, A. (2010). *La potestad reglamentaria de las Entidades Locales*. Iustel.

Embid Tello, A. E. (2019). Calidad normativa y evaluación ex post de las normas jurídicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, (50).

Galán Galán, A. (2001). *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier Libros.

Galán Galán, A. (2004). *El reglamento orgánico local*, p.146. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Galán Galán, A. (2010). La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local. *Revista CEMCI*, (8), julio-septiembre, 1-27.

Gil Ruiz, J. M. (2012). *Las nuevas técnicas legislativas en España: los informes de evaluación de impacto de género*, 67-130. Tirant Lo Blanch.

Mercado Pacheco, P. (2013). Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*.

Meseguer Yebra, J. (2016). Procedimiento de elaboración de normas y *better regulation* en el ejercicio de la potes-

tad reglamentaria local. En C. Campos Acuña (Dir.), *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, p. 131. Wolters Kluwer.

Muñoz Machado, S. (2014). Prólogo a la obra *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, dirigida por M. J. Alonso Mas. Madrid: La Ley.

Osés Abando, J. (2008). Evaluación legislativa y Parlamento. *Revista Debate*, VI(15).

Ponce Solé, J. (2017). La mejora regulatoria en el ámbito local y el control judicial de las ordenanzas y planes de urbanismo: análisis de los antecedentes y de los retos en el caso español. *Cuadernos de Derecho Local*, QDAL.

Prieto Romero, C. (2017). Las funciones de planificación y evaluación normativa en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*. Recuperado de www.madrid.org/revistajuridica

Razquin Lizarraga, J. A. (2007). Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos. En el libro homenaje al profesor F. González Navarro, *Organización y Procedimientos Administrativos*, 243-244. Thomson Aranzadi.

Rivera Pérez, I. (2014). Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria. *Revista de Administración Pública*, (193), enero-abril.

Sainz Moreno, F. (2006). *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, p. 32. Tecnos.

Santamaría Pastor, J. A. (2016). Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas. *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, (175), enero-marzo.

Santamaría Pastor, J. A. (2018). *Principios de Derecho Administrativo General I*, 103-109. Iustel.

Sanz Pérez, Á. L. (2012). Apuntes sobre la técnica legislativa en España. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (26), p. 31.

Tornos Mas, J. (2014). La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. En particular, el principio de eficacia. *REAF*, (19), p. 169.

Toscano Gil, F. (2012). El procedimiento de elaboración de las normas locales. Recuperado de <http://laadministracionaldia.inap.es>