

BADULES IGLESIAS, Darío (2024). *Análisis de la retroalimentación del ciclo normativo. De la evaluación ex post a la planificación normativa*, A Coruña: Colex, 492 pp.

Algunos autores apuntan a que posiblemente estemos siendo testigos *del peor Derecho de la historia* de España. No seré yo quien lo afirme o desmienta, pero sin duda nuestro ordenamiento jurídico requiere de mejoras. Es cierto que parte de la cuestionable calidad del Derecho actual se debe a la ingente cantidad de normas existentes en nuestro ordenamiento, pero no es ni la única ni la más importante causa. Este es el comienzo del debate de la monografía que presenta el profesor BADULES IGLESIAS. Además, tal y como acertadamente apunta el autor, la racionalidad es el elemento indispensable sobre el que toda norma —de calidad— se debería cimentar, siendo necesaria su presencia tanto en el propio contenido de la norma como en el procedimiento de su elaboración.

Esto es importante, porque el hecho de tener un Derecho de mala calidad redunda negativamente en la sociedad, no sólo como receptora directa de las normas, sino también indirectamente a través de la erosión y el desgaste que se produce en la democracia, el Estado de Derecho e incluso en la economía. De esta forma, queda patente la necesidad de contar con un ciclo normativo en el que todos y cada uno de los pasos dados estén impregnados de la racionalidad apuntada. Se aboga por una normativa basada en razones y no en pasiones.

El ciclo normativo se compone de cuatro piezas fundamentales de las que depende la consecución de un Derecho de calidad: la planificación normativa, la evaluación *ex ante*, la participación pública y la evaluación *ex post*. La primera y la última de ellas son las que menos atención han recibido por parte de la doctrina, sin embargo, con esta obra el profesor BADULES pretende no sólo llamar la atención de su importancia, sino también cubrir ese vacío doctrinal existente hasta el momento.

Tras una introducción en la que se nos presenta el problema de la *mala* calidad del Derecho, el estudio se divide en dos partes: una primera dedicada a la planificación normativa y una segunda centrada en la evaluación *ex post*. La estructura utilizada en ambas es la misma: se comienza caracterizando la figura objeto de análisis, tras lo cual, se estudia su régimen jurídico y la jurisprudencia existente al respecto, haciendo también un repaso de las experiencias prácticas en los diferentes niveles territoriales; se culmina destacando algunos aspectos de la actual configuración y con unas consideraciones finales.

En cuanto a la planificación normativa, el autor destaca la escasa tradición de esta técnica en nuestro país. Pese a ello, la planificación normativa, que se

puede ejercer a través de distintos instrumentos (los programas de gobierno, los calendarios normativos o los planes normativos) optimiza sus ventajas a través de los últimos. Defiende que los planes normativos dotan de seguridad jurídica al ordenamiento jurídico, destacando sus efectos positivos tanto a nivel interno de la Administración (optimización de recursos o mayor coordinación interadministrativa, entre otros), como a nivel externo, permitiendo a la sociedad prever las próximas actuaciones de los poderes públicos.

Es a partir de 2015, con la aprobación de la LPAC, cuando se introduce esa figura en el ordenamiento español, en concreto en su artículo 132, obligando a todas las Administraciones Públicas a aprobar un plan anual normativo (PAN). Sin embargo, dicha obligación decayó para las Comunidades Autónomas con la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, que declaró inconstitucional su aplicación a dichas Administraciones.

En este punto es destacable la postura del profesor BADULES, quien a pesar de entender plausible y razonable el pronunciamiento del Alto Tribunal, destaca que bien se podría haber pronunciado en sentido contrario, ya que, la pretendida afección al núcleo esencial de la actividad política en la que se basaron para determinar la inconstitucionalidad, no era tal, sino que nos encontrábamos simplemente ante un trámite prenормativo imperativo en caso de ejercer la actividad política a través de normas, decisión que seguía recayendo enteramente sobre el ejecutivo autonómico. No puedo más que coincidir con él en esta reflexión.

El autor se anima a mejorar el artículo 132 a través de una propuesta *de lege ferenda* de cambios en su redacción, con los que se elimina cualquier atisbo de duda respecto a su constitucionalidad, ya que suprime esas concreciones que el TC consideró suficientes como para dictar su no adecuación a nuestra Carta Magna.

A nivel estatal, su régimen parte del artículo 132, y en el que tan solo se bosquejan los aspectos más básicos de los planes, por lo que debe de completarse con otros preceptos del ordenamiento, destacando el artículo 25 de la Ley del Gobierno.

A partir del pronunciamiento del TC, una parte no desdeñable de las Comunidades Autónomas, que en su mayoría habían aplicado la normativa estatal hasta el momento, dejaron de realizar los planes normativos. A través del análisis contenido en la obra realizamos un recorrido por toda la geografía española, comprobando un panorama desolador en el que son pocas las Comunidades que se han obligado a sí mismas, mediante normas autonómicas, a elaborar estos planes, aunque algunas, por lo menos, han optado por figuras afines.

Por su parte, el apartado dedicado al régimen local es cuanto menos sugerente. A pesar de que la aplicabilidad o no del artículo 132 LPAC a las

administraciones locales es una de las cuestiones más discutidas por la doctrina debido al silencio del TC al respecto, me parece mucho más interesante el debate planteado en torno a la procedencia o no de que las entidades locales estén obligadas a elaborar estos planes normativos. Aunque algunos autores muestran cierto escepticismo, coincido con el profesor BADULES en la conveniencia de que estas administraciones deban desarrollar dichos planes (aunque la doctrina del Tribunal Supremo más reciente se haya manifestado precisamente en el sentido opuesto). Pese a su reducida potestad normativa, que ciertamente facilitaría el cumplimiento de esta prescripción —si existiera—, considero que sería en estas administraciones donde esa función de dotar de seguridad jurídica al ciudadano se vería más potenciada.

De todas las formas, aunque no se tome la decisión de obligar a los entes locales a realizar los planes normativos, se insta a su adopción como una buena práctica que, de hecho, se ha aplicado de manera exitosa en la capital del Estado: Madrid. Es cierto que su modelo tal vez no sería el más adecuado para pequeños municipios, con su propia idiosincrasia, pero bien podría servir de referente a otras urbes españolas.

La jurisprudencia y las experiencias prácticas de esta herramienta, dada su *juventud*, son escasas e imperfectas, y se han visto desfavorecidas por la desconsideración del artículo 132 LPAC como básico. Mas la cuestión no parece radicar tanto en la exigencia legal de su elaboración, sino en una verdadera voluntad por parte de la Administración de planificar su actividad normativa que permita optimizar esta labor y, por ende, los frutos de la misma: las normas. Sería en este momento del ciclo normativo, el de la panificación normativa, cuando las AAPP deberían dilucidar la cuestión de si crear, modificar o derogar normas para resolver el problema en cuestión. Tal y como advierte el autor a lo largo de la obra, la alternativa cero existe, siendo no siempre necesaria la existencia de reglas que rijan un ámbito concreto de la vida. Aunque existe tal posibilidad, se advierte de algunas incongruencias en la regulación de la planificación, dado que presupone la propia obligación de regular, chocando precisamente con esa alternativa no normativa.

En cuanto a los aspectos destacables, es interesante el estudio relacionado con la periodicidad de estos planes, la cuestión de determinar el órgano responsable de su elaboración o la forma de publicitarlos. De lo que no parece haber dudas es de que se trata del primer paso para favorecer la cultura a favor de la calidad Derecho, aunque se va a necesitar de mucha voluntad por parte de las AAPP para conseguir una verdadera planificación normativa que pueda desplegar sus efectos positivos.

Ya en la segunda parte, dedicada a la evaluación *ex post* de la normativa, podemos observar la importancia de esta fase, la cual implica un análisis objetivo acerca de si las normas que se han aprobado con un determinado

fin están verdaderamente funcionando y, por ende, el objetivo predeterminado se está viendo satisfecho.

Los resultados de estas evaluaciones son esenciales para el buen funcionamiento del Estado, ya que su existencia radica en el servicio a los intereses generales con objetividad, satisfechos a través de diversos instrumentos, entre los que necesariamente se encuentran las normas. Si existe un vacío normativo o el ordenamiento es imperfecto, el legislador deberá crear nuevas normas o modificar —e incluso derogar— las que no funcionen, siendo la evaluación *ex post* el estadio previo y necesario a dichas actuaciones.

Es cierto que algunos autores muestran cierto desarraigo respecto a esta fase del ciclo normativo, basando sus argumentos en la idea de la inseguridad jurídica provocada en los receptores de las normas cuando estas se evalúan o revisan, debido a que dichas revisiones suelen llevar aparejadas una modificación o derogación posterior.

Creo que esta inseguridad parte del mal uso que se suele hacer de estas evaluaciones porque, tal y como indica el profesor BADULES, sólo se realizan revisiones cuando ya se tiene la certeza de que hay que cambiar, derogar o crear normas, es decir, que la valoración acometida está viciada desde el inicio, en el que quedan prefijadas sus conclusiones. Esta no es la forma correcta de evaluar.

Además, una aceptación de las tesis críticas podría suponer una petrificación de las normas, resultado que todo legislador debería evitar. El Derecho está vivo y evoluciona con la sociedad, por lo que una norma que cumplía sus objetivos en un momento y contexto concreto puede dejar de ser satisfactoria dentro de unos años, de ahí la necesidad de la evaluación *ex post*, encargada de indicarnos el momento idóneo para adaptar el ordenamiento a la nueva realidad.

De nuevo, es en la LPAC donde encontramos los aspectos básicos de esta figura, en concreto, hemos de acudir al artículo 130, también objeto de enjuiciamiento por la STC 55/2018. Sin embargo, su régimen no se agota en dicho artículo y se ha de acudir a la Ley del Gobierno para completarlo, a nivel estatal.

Por su parte, las CCAA se encuentran obligadas por el referenciado artículo a realizar revisiones periódicas de las normas reglamentarias, aunque la mayor parte de aquellas disponen de normativa autonómica que les obliga a realizar evaluaciones *ex post* de sus leyes. Los entes locales también quedarían obligados a realizar estas revisiones.

La jurisprudencia es escasa y, en cuanto a experiencias prácticas, podemos afirmar que nos encontramos ante una figura totalmente desatendida. En nuestra comunidad contamos con una herramienta de análisis cuantitativo

accesible a través de la página de transparencia del Gobierno de Aragón y que sería perfectamente asumible por el resto de las comunidades y el Estado, sin embargo, se echa de menos un análisis cualitativo de la normativa que, de facto, será el que más información nos podría aportar para adaptar y optimizar las normas.

Es patente la falta de regulación que concrete los pasos a seguir durante esta fase, de ahí que se recomiende su desarrollo. En este punto son muchos los interrogantes por resolver, ¿quién debe realizar la evaluación *ex post*?, o ¿cuál es la periodicidad con la que se debería realizar? El profesor BADULES intenta resolverlos analizando las opiniones de otros autores y aportando la suya propia, siendo de especial interés lo relativo a la planificación de este tipo de revisiones.

Finaliza el estudio de esta parte haciendo referencia a la ostensible falta de recursos dedicados a este tipo de evaluaciones, que personalmente considero atribuible al escaso —por no decir nulo— rédito político que estas puedan aportar, a lo que se añade la *paradoja de la evaluación*, una constante a lo largo de toda la obra. Asimismo, aboga por la necesidad de dar publicidad a las revisiones realizadas, cumpliendo de esta manera con la transparencia en la que todo Estado democrático debe incidir.

Son varias las conclusiones que se pueden desprender de este estudio. Desde mi punto de vista, tanto la planificación normativa como la evaluación *ex post* son dos piezas fundamentales en el ciclo normativo que no han sido lo suficientemente atendidas, a pesar de sus importantes implicaciones para el ordenamiento jurídico.

Disponemos de las bases suficientes como para elaborar un régimen que potencie la utilización de ambas herramientas en todos los niveles territoriales, lo único que creo que falta es la voluntad de quienes nos gobiernan le dediquen la atención y los recursos suficientes para que sean operativas y, por lo tanto, nuestro ordenamiento sea capaz de alcanzar —o por lo menos aproximarse— a ese Derecho de calidad que parece que nos abandonó hace tiempo.

Sin duda alguna, una obra centrada en estas figuras era indispensable, y no me queda nada más que felicitar al profesor BADULES IGLESIAS el haber llamado la atención sobre unas herramientas que parecen haber quedado en un segundo plano —si no en el olvido—.

Pedro PASCUAL ALEJANDRE
Universidad de Zaragoza