

INNOVACIÓN EN EL ÁMBITO DEL BUEN GOBIERNO REGULATORIO:  
CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO, TRANSPARENCIA Y  
PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN



INNOVACIÓN EN EL ÁMBITO DEL BUEN GOBIERNO  
REGULATORIO: CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO,  
TRANSPARENCIA Y PREVENCIÓN  
DE LA CORRUPCIÓN

A PROPÓSITO DE LA BUENA REGULACIÓN EN LAS  
LEYES ESPAÑOLAS 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y  
40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL SECTOR PÚBLICO

Coordinadores

Juli Ponce Solé y Agustí Cerrillo i Martínez

Autores

Irene Araguàs Galcerà  
Oscar Capdeferro Villagrasa  
Agustí Cerrillo i Martínez  
María De Benedetto  
Genny Lucidi  
Tomás Ramón Fernández  
Paula Ortí Ferrer  
Juli Ponce Solé  
Sofia Ranchordas  
Marcos Vaquer Caballería

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MADRID, 2017

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

INNOVACIÓN en el ámbito del buen gobierno regulatorio : ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción : a propósito de la buena regulación en las leyes españolas 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común y 40/2015, de 1 de octubre, del Sector Público / coordinadores, Juli Ponce Solé y Agustí Cerrillo Martínez; autores, Irene Araguás ... [et al.]. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2017. – 262 p. ; 24 cm. – (Colección MONOGRAFÍAS)

Bibliografía

ISBN 978-84-7351-571-9 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-572-6 (formato electrónico). – NIPO 174-17-001-3 (formato papel). – NIPO 174-17-006-0 (formato electrónico)

1. Procedimiento administrativo-España. 2. Corrupción administrativa-España. 3. Participación política-España. I. Araguás Galcerá, Irene. II. Ponce Solé, Juli, coord. III. Cerrillo Martínez, Agustí, coord. IV. Instituto Nacional de Administración Pública (España). V. Serie

352/354(460):342.57

352/354(460):343.5

352/354(460):328.085

352/354(460):34.028

Primera edición: mayo 2017

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-571-9 (formato papel) 978-84-7351-572-6 (formato electrónico)

NIPO: 174-17-001-3 (formato papel) 174-17-006-0 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-4180-2017

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

## Contenido

<b>Reseña biográfica de los autores.</b> . . . . .	13
<b>Capítulo I. Introducción: innovación, buena regulación y prevención de la corrupción</b> . . . . .	21
<i>Juli Ponce Solé y Agustí Cerrillo i Martínez</i>	
1. Introducción . . . . .	21
2. Referencias bibliográficas . . . . .	29
<b>Capítulo II. El control judicial del poder discrecional y el derecho a una buena administración</b> . . . . .	31
<i>Tomás-Ramón Fernández</i>	
1. Introducción. . . . .	31
2. El control judicial de la discrecionalidad. Estado actual de la cuestión. . . . .	31
3. Los contornos del derecho a una buena administración . . . . .	33
4. ¿Es exigible el mejor proyecto, la mejor solución? . . . . .	35
<b>Capítulo III. Regulation or Reputation? Innovation-Friendly Rules for the Sharing Economy.</b> . . . . .	39
<i>Sofia Ranchordas</i>	
1. Introduction . . . . .	39
2. The Collaborative Economy and the Challenges to Command-and-Control Regulation . . . . .	41

3. Online reputation . . . . .	46
4. The Shortcomings of Reputational Mechanisms . . . . .	51
5. More Reputation, Fewer Regulations? . . . . .	53
6. Conclusion . . . . .	55
7. References . . . . .	56
<b>Capítulo IV. La ciencia cognitiva en el sector de la regulación energética. El caso de la AEEGSI italiana . . . . .</b>	<b>63</b>
<i>Genny Lucidi</i>	
1. Introducción . . . . .	63
2. ¿Cuáles son las opciones de la Autoridad para la energía eléctrica italiana (AEEGSI)? . . . . .	64
3. Algunas consideraciones conclusivas . . . . .	67
4. Referencias bibliográficas . . . . .	69
<b>Capítulo V. La comprensión y la prevención de la corrupción: un enfoque regulatorio* . . . . .</b>	<b>71</b>
<i>María De Benedetto</i>	
1. Al igual que la corrupción, la lucha contra la corrupción comienza a partir de reglas . . . . .	71
2. Un vistazo a los problemas . . . . .	73
2.1. Inflación legislativa, elusión y corrupción. . . . .	73
2.2. Consulta, grupos de presión y captura del regulador . . . . .	75
3. Un vistazo a los remedios . . . . .	77
3.1. <i>Regulatory stock</i> . . . . .	77
3.1.2. Simplificación . . . . .	77
3.1.2. <i>Advocacy powers</i> . . . . .	78
3.2. <i>Regulatory flow</i> . . . . .	79
3.2.1. <i>Corruption Impact Assessment</i> . . . . .	79
3.2.1. Rastreo de los intereses. . . . .	80
4. La lucha contra la corrupción a través de la regulación: ¿cuál es la fórmula? . . . . .	81
4.1. El camino principal: incentivos y desincentivos . . . . .	82
4.2. Fortalecer los resultados a través de las ciencias del comportamiento . . . . .	84

Capítulo VI. <b>Innovación para la calidad normativa al servicio del buen gobierno y la buena administración</b> . . . . .	87
<i>Juli Ponce Solé</i>	
1. Introducción. . . . .	87
2. Antecedentes: el significado y las implicaciones de la mejora regulatoria. . . . .	88
2.1. Mutaciones públicas, buen gobierno y buena administración y normas jurídicas. . . . .	88
2.2. La evaluación de la calidad normativa . . . . .	92
2.3. La mejora de la calidad normativa . . . . .	94
2.4. Técnicas de evaluación de la calidad normativa existentes: la caja de herramientas . . . . .	95
2.5. En especial, las experiencias chilenas y españolas de evaluación de la calidad normativa <i>ex post</i> . . . . .	98
2.5.1. La experiencia Chilena . . . . .	98
2.5.2. La experiencia española: evaluación <i>ex post</i> de la Ley catalana 19/2014, del 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno . . . . .	101
2.5.3. Innovación, Derecho, buen gobierno y buena administración y mejora regulatoria mediante la evaluación <i>ex post</i> . . . . .	115
2.6. Relevancia y nuevos desarrollos . . . . .	116
3. Antecedentes de la mejora regulatoria en España . . . . .	118
3.1. Antecedentes en el nivel estatal . . . . .	118
3.2. La situación en las CC.AA. y en el nivel local . . . . .	119
3.3. Reacción judicial y Tribunal Constitucional . . . . .	120
3.4. Diagnóstico de la situación existente antes de las nuevas leyes . . . . .	130
4. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común . . . . .	132
4.1. Preámbulo: referencia a la OCDE . . . . .	132
4.2. Título competencial: 149.1: 13, 14 y 18. Contraste con jurisprudencia del Tribunal Constitucional existente . . . . .	133
4.3. Art. 1: regulación de procedimientos . . . . .	134
4.4. Arts. 129 y ss. Las novedades . . . . .	135
4.4.1. Principios de buena regulación . . . . .	135

4.4.2. Evaluación <i>ex post</i> . . . . .	136
4.4.4. Participación, ¿un cambio radical o aparente? . . . . .	137
5. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público . . . . .	137
5.1. Nuevo régimen de entrada en vigor de las normas . . . . .	138
5.2. Plan anual normativo del gobierno y evaluación <i>ex post</i> . . . . .	138
5.3. El procedimiento de elaboración de las normas . . . . .	139
5.4. Documentación acompañando proyecto de ley y referencia a ley transparencia y buen gobierno . . . . .	140
5.5. Nuevo órgano de mejora regulatoria . . . . .	140
6. Consideraciones finales. . . . .	140
7. Referencias bibliográficas . . . . .	143
Capítulo VII. <b>Una visión de la evaluación <i>ex post</i> de las normas jurídicas: el ejemplo de la Ley catalana 19/2014, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno</b> . .	147
<i>Agustí Cerrillo i Martínez</i>	
1. La necesidad de cerrar el círculo: la evaluación <i>ex post</i> de las normas jurídicas . . . . .	147
2. La regulación de la evaluación <i>ex post</i> en la Ley 19/2014 . . . . .	150
3. La metodología de la evaluación <i>ex post</i> . . . . .	151
3.1. Una aproximación general a la metodología para la evaluación <i>ex post</i> de las normas jurídicas . . . . .	151
3.2. La metodología utilizada en la evaluación de la Ley 19/2014..	152
4. El resultado de la primera evaluación de la Ley 19/2014: principales conclusiones y recomendaciones . . . . .	157
5. Reflexiones finales: las limitaciones de la evaluación <i>ex post</i> de las normas jurídicas a la vista de la experiencia de la evaluación de la Ley 19/2014 . . . . .	160
6. Referencias bibliográficas . . . . .	163
Capítulo VIII. <b>Auge y problemas de la metarregulación: la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria en la Ley de Procedimiento Administrativo Común.</b> . . . . .	165
<i>Marcos Vaquer Caballería</i>	



1. Introducción: de la técnica legislativa a la mejora regulatoria, por el camino de la metarregulación . . . . .	165
2. La preparación de la iniciativa legislativa mediante anteproyectos de ley . . . . .	169
3. La potestad reglamentaria y las disposiciones administrativas . . .	173
4. Los principios de buena regulación. . . . .	176
5. La evaluación <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> de la regulación . . . . .	179
5.1. La evaluación <i>ex ante</i> : planificación normativa anual y Memoria del Análisis de Impacto Normativo. . . . .	181
5.2. La evaluación <i>ex post</i> : revisión periódica de la normativa vigente . . . . .	183
6. La participación ciudadana . . . . .	185
7. Conclusión. Límites y problemas de la metarregulación. . . . .	191
8. Referencias Bibliográficas. . . . .	192
Capítulo IX. <b>Nuevas tendencias de futuro en la calidad regulatoria. La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales</b> . . . . .	197
<i>Irene Araguàs Galcerà</i>	
1. Participación y calidad normativa: Las dos caras de una misma moneda. . . . .	197
2 El progresivo refuerzo de la participación en nuestro ordenamiento. Evolución normativa y estado de la cuestión tras la aprobación de la LPACAP . . . . .	200
3. Retos de la participación en un futuro inmediato . . . . .	209
Capítulo X. <b>Reforma del procedimiento normativo e implantación de instrumentos para una buena regulación: el caso de Cataluña</b> . . . . .	219
<i>Paula Ortí Ferrer</i>	
1. Introducción. . . . .	219
2. La incidencia del Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en la implantación de la evaluación de impacto normativo y la mejora regulatoria . . . . .	221
2.1. Incentivos para la aplicación de las reglas de buena regulación . . . . .	221

2.2. Problemas y límites . . . . .	225
3. La organización para la mejora de la regulación. . . . .	227
4. El diseño institucional de la Política de Mejora Regulatoria en Cataluña. . . . .	233
4.1. La adopción de la política pública . . . . .	233
4.2. La creación de una unidad central especializada . . . . .	234
4.3. La supervisión de la evaluación normativa . . . . .	238
5. Referencias bibliográficas . . . . .	241
<b>Capítulo XI. La lucha contra la corrupción mediante la modificación regulatoria de las medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa. . . . .</b>	<b>245</b>
<i>Oscar Capdeferro Villagrasa</i>	
1. Introducción: la corrupción y sus causas . . . . .	245
2. Algunos aspectos generales sobre el control judicial contencioso-administrativo en la lucha contra la corrupción en España . . . . .	247
3. La regulación de las medidas cautelares ante la impugnación de un acto administrativo sujeto a riesgo de corrupción. . . . .	250
3.1. El impulso de las medidas cautelares ante casos de corrupción: una propuesta de reforma . . . . .	251
3.2. Efectos y justificación de la reforma propuesta. . . . .	256
4. Conclusiones . . . . .	260
5. Referencias Bibliográficas. . . . .	261