

IRENE ARAGUÀS GALCERÀ: *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria*, Barcelona, Atelier, 2016, 351 págs.

Lejos quedan aquellos años en que encontrar una ordenanza municipal o un reglamento autonómico o estatal era toda una odisea. Revisando páginas y páginas de diarios oficiales, pero sin tener nunca la absoluta seguridad de que las mismas no habían sido modificadas posteriormente o simplemente derogadas por otra norma que nos había pasado desapercibida.

Ello conllevaba una dificultad añadida al jurista, que no solo debía estudiar el problema jurídico a resolver, sino sobre todo ser un excelente conocedor del marco normativo en el que trabajaba. Una dificultad que podía ser insuperable para un ciudadano sin formación jurídica o cuando el jurista se enfrentaba al estudio de normas que —como el planeamiento urbanístico— ni tan siquiera habían sido formalmente publicadas.

Con el paso de los años, la presión social, la jurisprudencia y, sin duda, las nuevas tecnologías han ido corrigiendo esa anomalía. Hoy contamos con webs actualizadas que consolidan la legislación vigente y portales de transparencia que obligan a las administraciones a tener una relación actualizada de las mismas. Pues a pesar de que el art. 6 del Código Civil afirme que «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento», no deja de ser una presunción jurídica —desconectada de la realidad— creer que la simple publicación de una norma en un diario oficial era instrumento suficiente para dar a conocer el texto al conjunto de la población.

Pero a las exigencias de publicidad efectiva de las normas se han ido sumando mayores obligaciones en la aprobación de las mismas. Así, progresivamente, nuestro ordenamiento estatal y autonómico, a lo largo de la última década, ha ido incorporando más requerimientos en la elaboración de las disposiciones de carácter general. Añadiendo —como nos recuerda la autora— obligaciones de conocimiento, participación y rendición de cuentas que se han visto formalmente plasmadas, con carácter general, en las Leyes 39/2015 y 40/2015. A pesar de que recientemente algunas de las nuevas previsiones, de la Ley 39/2015, han sido declaradas inconstitucionales —por la STC 55/2018, de 24 de mayo—, todas ellas siguen siendo de aplicación en la tramitación de normas estatales y algunas también en el ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica.

Es en este tamiz normativo que nace la excelente tesis doctoral de la profesora, y vocal de la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental de la Generalitat de Catalunya, Irene Araguàs —dirigida por el doctor Joan M. Trayter y la doctora Belén Noguera—, que mereció el máximo reconocimiento académico en su defensa en enero de 2016 y que ve la luz gracias a la publicación objeto de esta recensión.

Una obra, pionera en la materia, que aborda las implicaciones de la transparencia no solo en el ejercicio de la potestad reglamentaria sino sobre todo en los procedimientos de elaboración de reglamentos. Un libro que, lejos de constituir otro tratado general sobre la institución de la transparencia, centra su análisis en los procedimientos de elaboración de reglamentos estatales y autonómicos. Una regulación con una importantísima incidencia social y económica, pero frecuentemente desconocida por la ciudadanía. Una materia que ahora este libro aproxima no solo a juristas especializados, sino a cualquier ciudadano interesado en profundizar en estos nuevos mecanismos de control de la acción de los gobiernos.

En relación a su contenido, la obra se estructura en tres capítulos diferenciados. En el primero se analiza el ejercicio de la potestad reglamentaria y la elaboración de reglamentos desde las actuaciones previas hasta la evaluación *ex post* de las normas. Un análisis exhaustivo de una técnica que viene siendo cuestionada por la doctrina desde hace años, por la cronificación de algunos de sus problemas clásicos, que ahora la autora identifica y disecciona de forma metódica: la sobreproducción normativa, la escasa calidad normativa o los bajos niveles de participación.

Pero la obra no se limita al análisis del derecho vigente, sino que la profesora Araguàs profundiza su investigación, en el segundo capítulo, para abordar un profundo análisis sobre la incorporación de la transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Analizando en primer lugar la configuración del concepto de transparencia y su regulación como fenómeno global —con una especial referencia al ordenamiento jurídico estadounidense, del que ella es buena conocedora gracias a su estancia de investigación en la Universidad de Columbia— hasta la evolución de la regulación española desde la primera Ley de procedimiento hasta la actualidad. Lo que da al lector una gran perspectiva sobre el fenómeno de la transparencia en la aprobación de normas y permite a la autora identificar reglas, conocidas como *rulemaking*, empleadas por las agencias estadounidenses en el proceso de creación y promulgación de normas que pueden servir de referente al legislador español.

En el tercer y último capítulo la autora analiza las diferentes implicaciones de la transparencia en relación al ejercicio de la potestad reglamentaria: la publicidad activa en las diferentes fases de la tramitación y aprobación de normas; el derecho de acceso en la elaboración de reglamentos y la obligación de motivación en relación al procedimiento. En este último bloque destaca el análisis exhaustivo de la obra en relación al derecho de participación en la elaboración de reglamentos y singularmente la participación llevada a cabo por grupos de interés o *lobbies*.

Sobre la regulación de los *lobbies*, a pesar de la inexistencia de una regulación de carácter básica, el libro estudia la experiencia de la regulación catalana y la compara con la normativa estadounidense, defendiendo la necesidad de nuevas normas específicas sobre la materia. Una regulación que debería diferenciar los canales de participación de los *lobbies* especializados de los del resto de ciudadanos. Ello permitiría una negociación más directa con los grupos de interés, que no solo pueden aportar importantes conocimientos, sino también facilitar un mayor acierto en la solución regulatoria propuesta y, en suma, una menor litigiosidad en relación a la norma finalmente aprobada fruto de un mayor consenso entre actores.

Si bien es cierto que la intervención de *lobbies* en el proceso de creación de normas puede plantear dudas, pues no siempre los intereses lobistas coinciden con el interés general, no es menos cierto que estas prácticas existen y que una mayor regulación en este campo aportaría transparencia y garantizaría el llamado seguimiento de la «huella normativa». Es decir, permitiría al ciudadano conocer cuáles son los intereses que la Administración ha tenido en cuenta en la aprobación de la norma, lo que, en definitiva, redundaría en el control ciudadano de la toma de decisiones y ayudaría a construir una sociedad más crítica y exigente. Todo ello garantizaría instituciones más fuertes y favorecería la regeneración democrática, como defiende la Ley de transparencia en su preámbulo.

El capítulo se cierra con un análisis de los instrumentos de control, durante y después, del ejercicio de la potestad reglamentaria, con los informes del Consejo de Estado y órganos consultivos autonómicos equivalentes y los sistemas de evaluación normativa posteriores. En este sentido, son realmente interesantes las propuestas de mejora de la evaluación normativa planteadas por la autora, como la exigencia de una planificación adecuada, la obligación de que el órgano encargado sea distinto del que elabora las normas, la necesaria participación de todos los actores en la evaluación de la norma o el carácter vinculante de sus conclusiones.

El libro finaliza con un epílogo que, a modo de evaluación de la nueva normativa, y dando ejemplo de lo defendido, se pregunta oportunamente si la actual regulación soluciona los problemas planteados en la materia. La respuesta de la autora es clara: la nueva regulación supone un avance significativo, pero estamos muy lejos de los países más avanzados en la materia. Por ello el epílogo recoge, como conclusión, las principales aportaciones de la autora para mejorar la regulación vigente y solucionar los problemas detectados que se han ido desgranando a lo largo de las 351 páginas de la obra. Propuestas innovadoras e interesantes que sin duda servirían para mejorar un marco normativo aun poco maduro y para profundizar en la cultura de la participación pública, todavía poco desarrollada en nuestro entorno jurídico —lo

que comporta que a menudo se vea más como una amenaza que como una oportunidad—. Se trata, en definitiva, parafraseando las palabras de la autora, de conseguir mejores normas para conseguir mejores resultados.

Josep M. Aguirre i Font
Universitat de Girona

CARLO BOTTARI: *Profili innovativi del sistema sanitario*, Torino, Giappicheli Editori, 2018, 302 págs.

«El sistema de asistencia sanitaria atraviesa un período de profundas y significativas transformaciones, y no sólo en nuestro país. Los progresos de la medicina, de un lado, la cada vez más preocupante reducción de los recursos financieros disponibles, de otro lado, constituyen las razones fundamentales a las que pueden añadirse las nuevas demandas sociales que han llevado a una renovada definición de las políticas del welfare, o Estado del bienestar». Con estas palabras se abre el libro del profesor Bottari, *Profili innovativi del sistema sanitario*. Un estudio completo, actualizado y muy bien sistematizado de todos los problemas a los que se alude en el encabezamiento del libro reseñado.

El estudio es el resultado de una larga tarea investigadora del profesor Bottari en esta materia, llevada a cabo en la Universidad de Bolonia y, más en concreto, en las cátedras de derecho constitucional, instituciones de derecho público y de derecho sanitario y también en el máster de derecho sanitario y a través de la revista *Sanidad pública y privada*.

El libro nos ofrece una síntesis de los principales temas de orden jurídico que hoy plantea la organización del sistema sanitario en un Estado moderno. Con ese fin la obra que comentamos se organiza en dos grandes partes, la primera dedicada a los aspectos institucionales y la segunda a diversas cuestiones de carácter sectorial. Esta segunda parte pone de manifiesto la pluralidad de cuestiones que suscita el estudio de una materia que definimos como «el sistema sanitario».

Esta estructura, a nuestro juicio, puede de hecho dividirse en tres grandes apartados, pues la primera parte, la dedicada a los aspectos institucionales, se abre con un capítulo de singular interés en el que se expone el marco general de la evolución de la organización sanitaria nacional vinculada al reconocimiento del derecho a la tutela de la salud, y que constituye un capítulo introductorio de las otras dos grandes partes del libro. La configuración de este derecho, en el marco constitucional y comunitario, es lo que determina la organización pública necesaria para darle contenido y lo que plantea el con-