

# La mejora de la calidad normativa

Andrés Boix Palop  
Claudia Gimeno Fernández



# La mejora de la calidad normativa

Estudio comparado de procedimientos  
para la elaboración de normas  
e instrumentos para la mejora  
y evaluación de su calidad

# La mejora de la calidad normativa

Estudio comparado de procedimientos  
para la elaboración de normas  
e instrumentos para la mejora  
y evaluación de su calidad

Andrés Boix Palop  
Claudia Gimeno Fernández

Colección: Desarrollo Territorial  
Papers, 5

Dirección de la colección: Joan Romero

Esta publicación forma parte del proyecto de investigación «Diagnòstic dels principals dèficits del marc institucional de la Comunitat Valenciana per al disseny eficaç i eficient de polítiques públiques», financiado por la AVAP.

Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, de ninguna forma ni por ningún medio, sea fotomecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso de la editorial. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Del texto: Andrés Boix Palop y Claudia Gimeno Fernández, 2020

© De esta edición: Universitat de València, 2020

Publicacions de la Universitat de València  
[puv.uv.es](http://puv.uv.es)  
[publicacions@uv.es](mailto:publicacions@uv.es)

Coordinación editorial: Amparo Jesús-María Romero  
Corrección: Lola Espinosa  
Maquetación: Celso Hernández de la Figuera  
Diseño de la cubierta: Celso Hernández de la Figuera

ISBN: 978-84-9134-699-9

Edición digital

## **ÍNDICE**

### **1. LA MEJORA Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD NORMATIVA**

1. Insuficiencias en el modelo actual de producción normativa
2. Las políticas de mejora de la calidad normativa
3. Modelos comparados e indicadores de calidad

### **2. LA CALIDAD NORMATIVA EN ESPAÑA**

1. Desarrollo legislativo de las medidas de calidad normativa
2. Estructura general del procedimiento legislativo
3. Órganos implicados en las políticas de calidad normativa
4. Medidas adoptadas en materia de calidad normativa

### **3. ESTUDIO COMPARADO DE MODELOS PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA**

1. Reino Unido
2. Estados Unidos
3. Alemania
4. Francia
5. Italia
6. Unión Europea

### **4. ARTICULACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE PRODUCCIÓN Y EVALUACIÓN NORMATIVA**

## **REFERENCIAS**

## **ANEXOS**

# 1. LA MEJORA Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD NORMATIVA

La mejora de la calidad normativa y su posterior evaluación forman parte de las preocupaciones actuales de nuestro Derecho público. No ha sido hasta fechas muy recientes cuando, principalmente por influencia de modelos anglosajones (tanto el Reino Unido como los Estados Unidos son los precursores en el entorno comparado en la introducción de técnicas de análisis más exhaustivas en la materia) y, muy particularmente, de la Unión Europea, se han ido introduciendo medidas en esta dirección. Sin embargo, no solo la recepción en nuestro país de estas políticas ha sido tardía, sino que, además, su desarrollo hasta la fecha tampoco ha sido demasiado satisfactorio.

La regulación sobre el procedimiento de creación normativa, tanto en la fase prelegislativa que corresponde a los gobiernos cuando son ellos los que lideran los trabajos previos a la deliberación y aprobación de leyes en el parlamento, como en la fase de elaboración en sí misma de normas reglamentarias, en la que la decisión última sobre los contenidos de la normativa les corresponde por entero, ha sido tradicionalmente en nuestro país tratada, básicamente, por medio de reglas de procedimiento. La corrección final y la adopción de las mejores opciones regulatorias se fiaba al adecuado seguimiento del mismo y a la participación en el trámite de audiencia de los escasos colectivos directamente concernidos. A partir de la última década, sin embargo, y con un definitivo jalón contenido en la reforma administrativa de 2015, se han sucedido normas básicas estatales que han establecido nuevas obligaciones en estos procesos, completándolos y haciéndolos más complejos, con la obligatoria evaluación de trámites adicionales expresamente diseñados para cumplir con exigencias diseñadas para lograr lo que se ha venido en llamar una *better regulation*, una «mejor regulación» en el sentido de mejor diseñada y más efectiva para hacer frente a unas necesidades sociales que hayan sido previamente, a su vez, mejor evaluadas y analizadas.

De cualquier manera, en España, y enmarcados estos cambios en una indudable moda a favor de su introducción, las transformaciones han sido hasta el momento más formales que materiales: se han incorporado en el

procedimiento prelegislativo o normativo diversos informes preceptivos previos y se han ampliado las exigencias de transparencia y posibilitado nuevas formas de participación ciudadana más generosas. Sin embargo, no está claro que por el momento esto haya logrado una modificación sustancial de la cultura de la producción normativa en nuestro país ni que las mejoras hayan inducido transformaciones de fondo más allá de la alteración de rutinas para «cumplir el expediente».

## 1. INSUFICIENCIAS EN EL MODELO ACTUAL DE PRODUCCIÓN NORMATIVA

Las insuficiencias que el actual sistema tiene, tanto en su vertiente tradicional como en la derivada de la poco convencida implantación de las nuevas medidas a escala tanto estatal como autonómica, son bien conocidas y se proyectan tanto sobre la producción normativa estrictamente administrativa (elaboración de normas reglamentarias) como en el proceso prelegislativo que protagoniza el Ejecutivo cuando elabora propuestas normativas que requieren del despliegue de leyes por medio de la preparación de proyectos de ley. Estas insuficiencias son bien conocidas y han sido objeto de críticas reiteradas en los últimos años (Canals Ametller, 2010; 2014; 2016; Ponce Solé, 2009; 2015; Arroyo Jiménez, 2017; Araguà Galcerà, 2016; Sierra Rodríguez, 2019).

En primer lugar, ha sido tradicionalmente criticado el restrictivo modelo de participación ciudadana en estos procedimientos. Aunque se trata de una herencia del periodo franquista recientemente superada, al menos en el plano normativo, con las sucesivas reformas producidas en los últimos años, lo cierto es que tradicionalmente en España la participación ciudadana ha estado muy limitada al trámite de audiencia que se daba a ciertos colectivos muy concretos y predeterminados. Lo que se reduce, básicamente, a las personificaciones de intereses privados que pudieran verse afectadas por la norma en tramitación, conformando un proceso muy corporativo y poco poroso (Boix Palop, 2016; Melero Alonso, 2004; Rebollo Puig, 1998). Y, por mucho que las novedades al respecto en los últimos años, desde las medidas de 2009 y 2011 en materia de calidad normativa,<sup>1</sup> a las de transparencia derivadas de la Ley 19/2013<sup>2</sup> y finalmente las reformas legales del procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones de 2015,<sup>3</sup> hayan ensanchado notablemente la ambición de estos periodos y fases del procedimiento, buscando una mayor participación ciudadana, es dudoso que el objetivo se haya logrado totalmente por el momento. Para incentivar la verdadera participación ciudadana en estos procedimientos y que esta no quede limitada a la reconversión del antiguo trámite de audiencia realizado ahora por otras vías, pero contando en la práctica con los mismos participantes que antaño (y además defendiendo los mismos intereses), es insuficiente la transformación operada hasta la fecha, mucho más formal que material (Díaz González, 2016; Canals Ametller, 2016).

Este primer problema está íntimamente conectado con el siguiente, que hace referencia a la verdadera ausencia de reflexión en torno a cuáles son los verdaderos objetivos que ha de perseguir un buen diseño de los protocolos para el desarrollo de proyectos de calidad normativa ambiciosos (Ponce Solé, 2003). La búsqueda de participación ciudadana, por ejemplo, no es un fin en sí mismo, sino que ha de articularse y desarrollarse con la finalidad de lograr un producto normativo lo más adecuado posible a las necesidades de la sociedad. Para poder lograrlo es esencial recabar toda la información disponible y tener la posibilidad de que las propuestas y proyectos sean publicitados y sometidos a análisis y crítica. Uno de los focos esenciales para el suministro tanto de datos sobre las necesidades y problemas sociales como de análisis y crítica sobre las propuestas normativas es, por supuesto, la ciudadanía, y qué duda cabe de que muy particularmente aquellas personas o colectivos más implicados o afectados por el proyecto de reforma. Pero no es el único. La Administración pública dispone de mucha información y, sin embargo, los protocolos de producción normativa han desatendido hasta la fecha de forma clamorosa los mecanismos de movilización de la misma en estos procedimientos (Revuelta Pérez, 2014). Se trata de una importante carencia que afecta a la elaboración de normas que en ocasiones se soluciona con cierto voluntarismo por parte de los promotores de las diversas iniciativas, pero que en un modelo correctamente diseñado de *better regulation*, como es lógico, no debería dejarse al albur de la capacidad y buen criterio de cada responsable sino estar suficiente y correctamente pautado para lograr que todos los *inputs* que puedan suponer aportes relevantes sean tomados en consideración y tenidos en cuenta.

Intrínsecamente relacionada con esta cuestión está la falta de empleo adecuado de los medios internos que tiene la Administración pública a efectos de realizar un análisis crítico y de detección de defectos de la norma a lo largo del procedimiento de tramitación de la propuesta normativa. En el procedimiento actualmente en vigor la implicación de ciertos agentes e instancias internas que pueden aportar valor a la norma en preparación está mal desarrollada. Adicionalmente, la única instancia interna que realiza un cierto control interno es el Consejo de Estado en el Reino de España y sus equivalentes, en el caso de las comunidades autónomas. Sus informes, sin embargo, son muy decepcionantes puesto que se ciñen a valoraciones jurídicas, las más de las veces más formales que materiales y que solo en muy contadas ocasiones aportan valor a los proyectos. Es manifiestamente evidente, por lo demás, que por su composición y método de trabajo no son órganos adecuados para colaborar en un modelo ambicioso de mejora y evaluación de la producción normativa, que requiere de órganos con otros perfiles, otro tipo de capacidades y, también, otro tipo de personal. La comparación con los órganos que se ocupan de estas funciones en el entorno comparado, sus dinámicas, funcionamiento y composición nos permite comprender que, en la actualidad, otros ordenamientos jurídicos tienen claro que el tipo de formación, preparación y orientación con la que un órgano consultivo y de apoyo eficaz para la mejor consecución de

normas y regulación de calidad ha de ser, sencillamente, muy diferente al de nuestros órganos consultivos en la materia, de matriz decimonónica y totalmente centrados en cuestiones jurídico-formales que, aun siendo relevantes, resultan francamente insuficientes a estos efectos. Así, el modelo desconcentrado de producción normativa propio de las administraciones españolas —donde cada departamento suele ser responsable de sacar adelante sus propias regulaciones—, podría ser completado con la existencia de un órgano especializado de ayuda y soporte, en cada administración, al estilo de la OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*) estadounidense, organismo específico dependiente de la presidencia para cuestiones de regulación y epicentro de las medidas de mejora y simplificación regulatoria en el país (Sunstein, 2009).

En este sentido, hay que añadir que existen déficits claros en materia de evaluación normativa que van más allá de los problemas que puedan ser achacados al proceso de elaboración de las normas. En efecto, y con las mejoras que se han introducido ya, y al margen del juicio que nos puedan merecer las mismas y su efectivo despliegue, se han colmado lagunas evidentes respecto de la fase *ex ante* del proceso normativo. Entre ellas, podemos encontrar: a) el desarrollo de listas de comprobación (o *checklists*), como las elaboradas por algunas cc. AA. y organizaciones internacionales como la OCDE; b) los experimentos y pruebas piloto con la regulación antes de su entrada en vigor efectiva, con el fin de comprobar sus impactos; c) la elaboración de informes de órganos especializados; d) las consultas a la ciudadanía e interesados en el proyecto normativo, que garantizan a su vez una mayor transparencia del procedimiento; y e) el análisis económico de la regulación, a través de herramientas como el estudio del coste-beneficio de las normativas.<sup>4</sup>

Sin embargo, las mejoras en la fase *ex post* siguen sin haber merecido un tratamiento mínimamente satisfactorio y es raro incluso a nivel europeo encontrar análisis *ex post* efectivos (Barazzoni y Basilica, 2013). Así, no hay cultura de la evaluación de los productos normativos y se sigue considerando que, una vez aprobada la norma, ahí acaba la implicación de sus impulsores y redactores. Nada más lejos de la realidad, por cuanto a ellos debería competir estudiar el efectivo impacto de la norma, si está cumpliendo o no con los objetivos previstos y lo que se pretendía lograr con ella, las insuficiencias detectadas a partir de su puesta en práctica, su grado de aplicación y de aceptación social... Esta labor de control *a posteriori*, que debería estructurarse alrededor de las Evaluaciones de Impacto Normativo (*Regulatory Impact Assessment*, RIA), en España está totalmente desatendida como lo está la revisión sistemática y organizada de la producción normativa por áreas de actividad, que no es analizada casi nunca de manera pautada, ni mucho menos reevaluada, de un modo mínimamente solvente. No obstante, podemos encontrar distintas comunidades autónomas que han hecho avances en la materia (Ponce Solé, 2014). Así, Navarra, por ejemplo, cuenta con evaluaciones de impacto normativo desde 2005 (reforzadas tras el acuerdo del Gobierno de Navarra, de 20 de noviembre de 2013, por el que se aprueba el Plan General de Simplificación Administrativa y se acuerda

considerar prioritaria su implantación y ejecución) y Castilla y León, que a través de la Orden Administrativa 1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa,<sup>5</sup> sigue trabajando en la aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Cataluña, por su parte, ha llegado a contar con una unidad específica, la Dirección General de Calidad Normativa, que desarrolló un manual específico<sup>6</sup> y, mediante la aprobación de las leyes 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña y de 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha desarrollado medidas específicas para la simplificación y consolidación normativa y la mejora de la regulación (con herramientas como las memorias de evaluación e impacto normativo, tanto *ex ante* como *ex post*, la participación de la ciudadanía en la elaboración de estas memorias y en la evaluación normativa y la introducción de las pruebas piloto, previas a la aprobación de las nuevas regulaciones, para verificar su idoneidad).

Finalmente, el sistema actual presenta un elevado número de normas cada vez más voluminosas y cuya calidad es cuestionable. En este sentido, se ha calculado que la producción normativa total en España desde 1978 hasta 2018 se ha multiplicado por cuatro (Mora-Sanguinetti, 2019). Este incremento es atribuible al desarrollo del Estado autonómico, que ha supuesto la multiplicación de centros de producción normativa asociados a las competencias transferidas a estas, pero que no ha implicado una disminución correlativa de la producción normativa a nivel estatal (algo que sería esperable en atención a la disminución de competencias ejercidas en esta esfera, y que como evidencia Mora-Sanguinetti, se ha mantenido estable a lo largo de los últimos 50 años). Por otro lado, en relación con la calidad, son más que evidentes los problemas relacionados con la concisión de las normas —en algunas ocasiones estas regulan aspectos de la realidad de forma excesivamente minuciosa mientras que, en otras, se aprueban normas genéricas, ambiguas, poco concisas y con escasa voluntad de vinculación jurídica—, o con la aparición de normas elaboradas a la carrera y para dar respuesta a urgencias inaplazables (que en la mayoría de ocasiones no son tal) y que presentan, como consecuencia de su rápida elaboración, incoherencias, entre otros problemas. En este sentido, podríamos decir que los ordenamientos jurídicos se encuentran cada vez más fragmentados y son más complejos y dispersos (y, como señaló hace ya dos décadas uno de nosotros, “mcdonalizados” en el pero sentido del término, con una producción legislativa motorizada y cuantitativamente incesante pero de escasa calidad y muchas veces atendiendo poco más que a los designos de la “jaula de hierro” de la burocracia señalados por Max Weber hace ya un siglo; Boix Palop, 2001).

En resumen, los defectos del actual modelo afectan a casi todas las vertientes relacionadas con la producción normativa de calidad: falta un buen proceso de elaboración en el que se integre la participación ciudadana,

se desconocen y obvian las posibles sinergias internas, los órganos de ayuda y control no realizan una buena labor, el producto normativo acabado no se vuelve a evaluar y la sistemática revisión del ordenamiento jurídico en cada sector de actividad no se realiza nunca o, si se hace, se lleva a cabo a golpe de iniciativas voluntaristas y desordenadas. Por último, carecemos de órganos y perfiles de apoyo profesionales dedicados a dar soporte o a coordinar esta labor.

Podría decirse, por tanto, que, a pesar de la sucesión de reformas de los últimos años y de contar ya con un cierto modelo de *better regulation* en su dimensión formal de *lege lata*, todo o casi todo está aún por hacer en su dimensión material.<sup>7</sup> También, a escala de las comunidades autónomas que, haciendo uso de la autonomía política y administrativa de la que gozan en el actual marco constitucional y estatutario, podrían afrontar un proceso ambicioso de innovación normativa que ayudara a mejorar y desarrollar estas potencialidades y, con ello además, aspirar a garantizar una mejora de la calidad de las normas y su eficacia y convertirse en ejemplo de innovación en políticas públicas para el resto del Estado, como suele ser habitual en modelos federales con actores regionales ambiciosos (Doménech Pascual, 2016).

## 2. LAS POLÍTICAS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA

Las políticas de calidad normativa pueden ser definidas como los procesos que buscan la mejora de las normas jurídicas a través de la correlativa mejora de los procesos de regulación normativa, desde el mismo momento en que se toma la decisión de iniciar la tramitación de una norma hasta su aplicación y ejecución (Canals Ametller, 2008). Procedentes de Estados Unidos, donde aparecieron especialmente ligadas a las evaluaciones retrospectivas de las normas basadas en modelos de análisis económico del derecho, estas políticas fueron introducidas en Europa en la última década del siglo xx por países avezados en la materia, como el Reino Unido, pero sobre todo, por organizaciones supranacionales como la UE y la OCDE. De hecho, la OCDE se ha convertido en impulsora, a nivel global, de las políticas en reforma regulatoria centradas, en un principio, en la reforma regulatoria mediante la desregulación y que en las últimas décadas se han enfocado más hacia la mejora regulatoria a través de las políticas de evaluación normativa<sup>8</sup> (Baldwin, 2010; Embid Tello, 2019).

Estas políticas buscan, básicamente, que las normas a) sirvan objetivos políticos claramente identificados y sean efectivas a la hora de conseguirlos; b) produzcan unos beneficios que justifiquen los costes que generan, considerando los efectos distributivos para la sociedad y teniendo en cuenta los efectos económicos, ambientales y sociales; c) minimicen los costes y las distorsiones del mercado, así como que sean lo más compatibles posible con la competencia, el comercio y la inversión; d) promuevan la innovación, a través de incentivos de mercado y enfoques basados en objetivos claros y

transparentes; y e) sean claras, simples y prácticas para sus destinatarios, así como coherentes con otras regulaciones y políticas (OECD, 2015).

Para el establecimiento de normas que cumplan con los criterios señalados, se ha ido produciendo en la mayoría de países desarrollados una especie de «regulación de la regulación» (Canals Ametller, 2016) o metarregulación, compuesta por principios que informan la elaboración y evaluación de las normas, así como una serie de instrumentos que, situados en las distintas fases del procedimiento normativo,<sup>9</sup> contribuyen a mejorar su calidad. Entre los instrumentos o procedimientos *ex ante*, que se desarrollan en la fase anterior a la aprobación de la norma o prelegislativa, encontramos, por ejemplo, los análisis de impacto normativo (conocidos por sus siglas en inglés, *RIA*, *Regulatory Impact Assessments*) y la toma en consideración de alternativas a la regulación. Por su parte, en relación con los instrumentos *ex post*, que entran en juego una vez la norma ya ha sido aprobada, encontramos la evaluación normativa, realizada por medio de cláusulas generales de evaluación del corpus jurídico o cláusulas específicas establecidas por la misma norma y que prevén dicha evaluación una vez la norma se encuentra en vigor —conocidas como *sunset clauses*—. <sup>10</sup> Además, imbricadas en estos instrumentos, encontramos la realización de consultas y otros procedimientos cuya finalidad es el aumento de la participación de la ciudadanía en el procedimiento normativo.

En consecuencia, estos principios e instrumentos atienden al proceso normativo en su totalidad, entendiendo este «como el conjunto de actuaciones y fases sucesivas tendentes a la aprobación de una norma jurídica que constituye un ciclo de vida o de vigencia de la regulación hasta el momento final en el que deja de formar parte del ordenamiento jurídico» (Canals Ametller, 2019). Y, así amplían el espectro de lo que sería un análisis tradicional de las normas jurídicas, ya que obligan a analizar la norma bajo parámetros económicos, sociológicos y ambientales y buscan alcanzar lo que se ha definido como una norma «de calidad», es decir, una norma más clara, coherente con el ordenamiento jurídico y comprensible y, a su vez, eficaz, eficiente, necesaria y proporcionada a sus objetivos y que no genere costes desmesurados ni imponga cargas administrativas innecesarias (Di Donato, 2015).

## **2.1 Los principios de calidad normativa**

Los principios de calidad normativa pueden variar según las tradiciones y cultura administrativa y jurídica de cada país, aunque algunos de ellos se encuentran ya consolidados en la materia a partir de la decantación de un bagaje común que informa todos los procesos de decisión, elaboración, aplicación, ejecución, revisión, modificación y derogación de la normativa. Estos principios se sistematizaron en el Informe Mandelkern<sup>11</sup> sobre mejora de la regulación y, posteriormente, han sido adoptados por la Unión Europea y numerosos países de nuestro entorno comparado con los siguientes perfiles (Mandelkern Group on Better Regulation, 2001):

- Necesidad. Apunta a la conveniencia de que las autoridades públicas evalúen con carácter previo a cualquier actuación si es o no efectivamente necesario introducir nuevas normas para desarrollar una determinada política (Canals Ametller, 2008). Este principio está íntimamente relacionado con los instrumentos para la reducción de cargas administrativas, que tienen por finalidad identificar y eliminar trámites administrativos redundantes, innecesarios y/o excesivos.
- Proporcionalidad. Significa que toda norma debe encontrar un adecuado equilibrio entre las ventajas que ofrece y las limitaciones que impone o las restricciones que puede suponer a otros actores. La evaluación de la proporcionalidad de cualquier actuación jurídica cuenta ya con una dilatada trayectoria en muchos planos del Derecho europeo y ha decantado pautas muy concretas para su aplicación (art. 5.4 del TFUE).
- Subsidiariedad. Pretende garantizar que las decisiones son adoptadas en el nivel más cercano posible al ciudadano, tanto estatal, regional, como local. El principio de subsidiariedad, establecido en el artículo 5.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es, por lo demás, un principio esencial del Derecho europeo, así como un elemento a tener siempre en cuenta en el correcto dimensionamiento de las políticas públicas (Albertí, 2004), puesto que una efectiva participación del pueblo en la gestión de los asuntos públicos pasa tanto por reconocer su capacidad para designar a los representantes cualificados para tomar decisiones en un contexto de democracia representativa, como por el aseguramiento de la cercanía de estos, su efectivo control y la determinación de esferas de decisión de una escala lo suficientemente efectiva y próxima como para que la actuación de los representantes democráticos pueda ser cercana y, con ello, fiscalizada y más deudora de los efectivos intereses de la población (Muñoz Machado y Boix Palop, 2012).
- Transparencia. Tal y como indica Canals Ametller (2019), este principio supone el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor, y guía y alcanza los trámites del proceso normativo garantizando el derecho de acceso a los documentos que los integran, y, en relación con el contenido sustantivo de la norma, supone dar a conocer los objetivos que esta persigue y posibilitar la participación activa de los potenciales destinatarios de esta. Por lo tanto, determina, en gran medida, la participación y la consulta de todos aquellos actores sociales que estén interesados o que se puedan ver afectados por una norma, con el fin de ganar en efectividad a la hora de prever los efectos que la norma pueda tener. La importancia de ese vector ha de ser resaltada en un contexto como el español de principios del siglo XXI, donde la introducción paulatina de los principios de *better regulation* ha venido de la mano, coincidiendo temporalmente, de crecientes exigencias en el plano de la transparencia (art. 11 del TFUE).

Este principio se encuentra estrechamente relacionado con los mecanismos de planificación normativa y los de «huella normativa». Los primeros suponen la extensión al ejercicio de la potestad normativa de la clásica actividad administrativa de planificación, permitiendo que la ciudadanía conozca con anticipación las incorporaciones o modificaciones del ordenamiento jurídico vigente. Por su parte, los mecanismos de «huella normativa» permiten que cualquier intervención por parte de agentes sociales en relación con las elaboraciones de normas jurídicas quede reflejada formalmente en un documento en el que se indique el momento, la persona y el objeto de un contacto del poder normativo con esta persona física o jurídica (Ponce Solé, 2019). Estos mecanismos suponen un freno a las capturas regulatorias, frecuentes en el derecho público de nuestro país, y posibilitan saber qué grupos de interés han participado en el proceso de elaboración de la norma a partir de la publicidad de los contactos mantenidos con la administración promotora de la iniciativa y cuáles son los contenidos de la regulación que tienen su origen en las aportaciones de esos grupos de interés (Canals Ametller, 2019; Ponce Solé, 2015).

- **Accesibilidad.** Se encuentra relacionado con el principio anterior y supone la coherencia del ordenamiento jurídico, así como la facilidad de acceder a éste por los que a él están sometidos. Exige un especial esfuerzo de comunicación de la normativa por parte de las autoridades implicadas y no la simple publicidad de las normas. En este sentido, Sunstein (2011), habla de la necesidad de una divulgación inteligente o *smart disclosure*, que implica que la información no solo debe encontrarse disponible sino que debe ser significativa y útil, lo que, a su vez, relaciona con la existencia de una única página web relativa a la normativa en elaboración o evaluación en la que conste toda la documentación relevante, que esta información sea lo más «utilizable» posible, es decir, que se encuentre en un formato que no exija disponer de un *software* especializado y que sea fácilmente comprensible (lo que implica, en algunos casos, que se utilicen gráficos o escalas para su mejor entendimiento).
- **Responsabilidad.** Implica que se ha de tener en cuenta la aplicación de la normativa en el momento de su elaboración. Igualmente, significa que los sujetos pasivos de la normativa deben ser capaces de identificar las autoridades responsables de una política y la normativa que se les aplica.
- **Simplicidad.** Supone que cualquier norma deba ser lo más simple posible tanto a la hora de su comprensión como a la hora de su uso y aplicación, como garantía de su eficacia. No obstante, la simplificación administrativa no puede identificarse con la desregulación, sino con regular mejor a partir de los instrumentos disponibles, de las necesidades sociales constatadas y de las orientaciones políticas que se quieren desarrollar, lo que puede implicar, dadas las mayores

capacidades tecnológicas y de recogida y procesamiento de información disponibles en la actualidad, una cierta tendencia a la simplificación en ciertos casos, pero en otros impulsará la mejora de la regulación y el procedimiento efectivo por medio de una simplificación que quizás no elimine trámites sino que los amplíe, aprovechando la posibilidad de realizarlos de forma mejor, más eficaz y más simplificada (Sunstein, 2009; Doménech Pascual, 2014).

## **2.2 Procedimientos *ex ante***

El objeto de las políticas de mejora de la calidad normativa es la misma norma o regulación jurídica, por lo que la evaluación de la normativa consiste en analizar el impacto que esta tendrá una vez sea aprobada, garantizando su eficacia y calidad tanto de forma previa a la propuesta y a lo largo del procedimiento de elaboración y aprobación de la misma (evaluación *ex ante*) como de forma posterior, en el momento de su ejecución y cumplimiento (evaluación *ex post*).

La evaluación *ex ante* de las normas se centra en los efectos que cada opción normativa y su contenido tendrán tanto en el ordenamiento jurídico en el que la norma se integra (relaciones con otras normas), como en la sociedad, en la economía, en el medio ambiente o respecto de la ciudadanía en general y de los grupos que se verán afectados específicamente por la normativa (ciudadanía, empresas u otras administraciones). Su origen se encuentra en las evaluaciones de impacto normativo (*regulatory impact assessment*) elaboradas en los Estados Unidos como instrumentos de análisis de las posibilidades disponibles en la elaboración de una política pública y se estructuran como unos instrumentos que permiten contribuir a la mejora de la elaboración de las normas mediante el aporte de información referente a la realidad a regular al responsable de su elaboración (Embid Tello, 2019). Entre las técnicas de evaluación *ex ante* más utilizadas encontramos las listas de comprobación (*checklists*), utilizadas especialmente por organismos internacionales como la OCDE, la legislación experimental, que permite probar de forma limitada una determinada normativa y los métodos de análisis cuantitativos (como los análisis de coste-beneficio) o los cualitativos (Ponce Solé, 2009).

## **2.3 Procedimientos *ex post***

Por su parte, la evaluación *ex post* de la norma parte de entender la norma como un elemento del ordenamiento jurídico para así analizar qué impactos ha causado su aplicación tanto en sus destinatarios originarios como en aquellos a los que en principio no tenía por qué afectar. Es decir, comprende «las actividades encaminadas a observar, evaluar e informar sobre el acierto de una regulación jurídica a fin de mantenerla, modificarla o derogarla» (Doménech Pascual, 2005). Las evaluaciones de impacto de la normativa sobrevienen así en acciones reflexivas, ejercicios de autorreflexión del sistema y las instancias públicas encargadas de tomar decisiones de

contenido normativo contribuyendo a las políticas e iniciativas de buen gobierno.

Los elementos concretos sujetos a evaluación normativa son, como es lógico, diferentes en cada caso según la norma y el tipo de evaluación. Los más habituales, sin embargo, suelen ser coincidentes y tienen que ver con el análisis de las cargas administrativas y de la reducción de los costes administrativos para los agentes implicados, con la simplificación de los procedimientos y la reducción de trámites administrativos así como la supresión de regímenes más gravosos para la ciudadanía (sustitución de regímenes de autorización e inscripción por comunicaciones previas o declaraciones responsables), con los efectos directos e indirectos de la norma o, finalmente, con los efectos colaterales no deseados (Canals Ametller, 2008).

Por su parte, el sujeto evaluador puede ser tanto un órgano de evaluación *ad hoc* como un órgano del poder legislativo o del ejecutivo (Embid Tello, 2019). Para ello, se utilizan informes específicos de seguimiento de la aplicación de la normativa, elaborados por la misma administración proponente, informes realizados por diversos órganos y organismos públicos en el desarrollo de sus tareas (Tribunal de Cuentas, o el Banco de España, entre otros muchos), o las denominadas *sunset clauses*, empleadas originariamente en los EE. UU. y que han ido extendiéndose posteriormente, que consisten en el sometimiento de la eficacia de una norma a una evaluación tras haber estado un periodo en vigor. Si dicha evaluación no es superada, la consecuencia es la desaparición de la norma sin necesidad de una derogación expresa (Ranchordás, 2014; Ponce Solé, 2009).

## **2.4 La participación en el proceso normativo**

A pesar de encontrarse en el epicentro de las políticas de calidad normativa, al ser un aspecto clave de gran parte de los instrumentos mencionados anteriormente —es normal la inclusión de cláusulas y procedimientos de participación ciudadana tanto en el momento previo a la adopción de la norma, en el momento en que sus impactos son analizados, en el momento en que esta se evalúa de forma retrospectiva, etc.—, la participación no ha sido tradicionalmente definida como uno de los principios de buena regulación. Este aspecto, como Canals Ametller (2019: 94-96) señala, sorprende «porque la coyuntura actual de desarrollo de la sociedad civil posibilita novedosas vías de participación social en la toma de decisiones públicas gracias a la transformación digital contemporánea que, progresivamente, está rectificando las vías de relación de los ciudadanos con las instancias públicas, en un momento en que el desapego político e institucional de la población parece estar en su punto más álgido».<sup>12</sup> A su vez, Canals Ametller subraya la interrelación entre la tarea administrativa de explorar y recolectar datos públicos relacionados con la aplicación y cumplimiento del derecho en los distintos sectores de ordenación jurídica y la correcta evaluación del impacto de la normativa. En este sentido, defiende la importancia de recolectar, estructurar y procesar datos masivos así como

la relevancia que los mismos datos generados por la participación en la evaluación de impacto podrían tener para la realización de estudios empíricos, ya que estos procesos participativos podrían utilizarse como mecanismos de recolección de datos e información para mejorar el debate sobre la norma o la forma en que esta se aplica por las administraciones públicas en los ámbitos en los cuales los datos sustantivos son más complejos, facilitando, a su vez, la evaluación retrospectiva de la norma. E indica que, además, a partir de un volumen relevante de evaluaciones retrospectivas rigurosas podrían crearse bases de datos normativos empíricos que, procesadas e interpretadas correctamente, permitirían prever los aciertos y desaciertos de una determinada regulación normativa.

Aprovechando la falta de inclusión de la participación en los principios de calidad normativa, y atendiendo a su importancia en todas las fases del ciclo normativo, este estudio comparativo realizará un énfasis particular en la participación y la forma en que esta puede suponer una apertura social para la administración y propiciar una mayor participación en la toma de decisiones de contenido normativo.

## **2.5 La problemática de las políticas de calidad normativa**

Más allá de las cuestiones relacionadas con el grado de introducción y desarrollo en nuestro país de estas políticas, pueden identificarse una serie de críticas a las políticas de mejora y evaluación de las normas como técnica jurídica. Así lo advierte Embid Tello (2019), quien señala cinco elementos que sintetizan los problemas que estas políticas pueden plantear:

- a) La legitimidad de las evaluaciones, consecuencia de su carácter técnico y de la naturaleza del órgano que las lleva a cabo. La concepción de estos métodos como soluciones con pretensión de objetividad científica, especialmente en el caso de la evaluación *ex ante*, es problemática, al superponerse, en muchas ocasiones, a la lógica democrática por la cual la legitimidad de las normas se deriva del proceso de elaboración y aprobación parlamentaria. En este sentido, en el debate actual se encuentra la cuestión de si las normas iniciadas en los parlamentos debenser sometidas también a una medición de sus impactos<sup>13</sup> (Sánchez Puente, Bueno Rodríguez, y García Vidal, 2019), lo que a pesar de ser una forma de garantizar que también las normas nacidas en esta instancia tienen en cuenta todos los impactos que producen, puede someter de forma ya muy evidente la lógica democrática a la medición de los impactos de estas normas (y plantea la cuestión de quién, exactamente, debe encargarse de llevar a cabo dicha evaluación, ya que normalmente los que elaboran las evaluaciones de impacto normativo son los mismos ministerios proponentes de la norma o cuerpos especializados anclados en el poder ejecutivo). Asimismo, la posición orgánica del órgano de supervisión regulatoria es determinante: si no se separa de la estructura gubernamental, corre el riesgo de que la evaluación se convierta en una

mera formalidad; mientras que, si este es independiente del Gobierno, puede que la legitimidad de su poder frente al del ejecutivo sea cuestionable. En este aspecto, Wegrich (2015) destaca que, a pesar de que los análisis de impacto normativo han tenido cierta aceptación por parte del Parlamento Europeo como un instrumento para mejorar el control de este sobre la Comisión, estos también conllevan el riesgo de hacer las propuestas de la Comisión «a prueba de bala», de establecer los parámetros del debate y las deliberaciones en el Parlamento y de hacer todavía más difíciles los cambios en sede parlamentaria. En este sentido, Wegrich expresa su preocupación sobre que «*the justification of political choices with better regulation tools will contribute to the further “technocratization” of EU policy making*» (2015: 271).

- b) La seguridad jurídica, que puede quedar minada por la aparición de unos instrumentos, especialmente las evaluaciones *ex post*, que generan inestabilidad en el ordenamiento jurídico, por ser su objetivo, precisamente, hacer desaparecer normas ineficientes. En este sentido, Embid Tello subraya la paradoja de que estas políticas de mejora regulatoria estén *a priori* destinadas a dotar de estabilidad al mercado económico pero que, en realidad, la continua revisión de las normas a la que abocan a las instituciones puede generar una incertidumbre mayor.
- c) La metodología principalmente utilizada para la evaluación normativa, el análisis coste-beneficio, que presenta un sesgo economicista. Y es que, los costes y beneficios sociales y ambientales, más difíciles de medir son, en la mayoría de las veces, ignorados, atendiéndose principalmente a los costes y beneficios económicos de una norma, a causa de que «la teoría de la regulación se concibió en EE. UU. sobre todo para ser aplicada a la regulación económica o de los mercados, y no al ordenamiento jurídico en general, por lo que una información incompleta podría en muchos casos no estar “añadiendo” nada al proceso de decisión, sino más bien “nublándolo”, en la medida en que la autoridad competente tome dichos datos incompletos (y por tanto posiblemente erróneos) como realidades objetivas inquebrantables» (Embid Tello, 2019). Además, no solo los métodos de medición más comunes (como el *Standard Cost Model*, *SMC*) suelen atender únicamente a costes y beneficios económicos de una norma, sino que además lo hacen exclusivamente sobre determinados costes que se repercuten exclusivamente sobre las empresas —y no sobre los que lo hacen en las Administraciones o la ciudadanía—, siendo el análisis en muchas ocasiones parcial. No obstante, como indica Vida (2017: 474), este análisis no tiene por qué tener por finalidad «imponer un criterio economicista en la elaboración de las normas ya que dependerá de cómo se articule dicha evaluación en función de los factores a evaluar (impacto sobre la economía, el medio ambiente, la organización territorial, determinados colectivos, la igualdad hombre-mujer, etc.) y, sobre todo, de la priorización o no de dichos factores a la hora de determinar la solución más ventajosa y de las consecuencias que se

atribuya al resultado de la evaluación». Por ello, como el mismo autor indica, conviene despojar la evaluación del impacto normativo del sesgo neoliberal y utilizarla como una herramienta que proporciona información transversal a la hora de adoptar decisiones normativas.

- d) Los costes del mismo proceso de evaluación, que varían según el alcance de la misma evaluación, y deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar el proceso de elaboración normativa. En este sentido, se evidencia cómo poco a poco, en el entorno comparado, los modelos analizados están adoptando una posición más práctica y están tratando de optimizar más los recursos a la hora de realizar las evaluaciones de impacto normativo –como Sánchez Puente, Bueno Rodríguez y García Vidal (2019) indican, en la actualidad se observa una disminución en el número de países que exigen la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo para todas las normas (30 países exigían la elaboración de los análisis para todas las normas en 2014 y solo 20 la exigen para todas las normas en 2017, mientras que el resto de los países la exigen solo para normas de mayor relevancia o impacto).
- e) Finalmente, debe cuestionarse la utilidad de estas políticas, es decir, si estas cumplen o no con las finalidades por las que se crean o introducen. En este aspecto, aunque únicamente centrado en el análisis de la evaluación *ex post*, Embid Tello cuestiona que estos análisis tengan efecto alguno sobre la calidad normativa. Con esta finalidad, se fija en distintos estudios realizados principalmente en EE. UU. que apuntan a que las *sunset clauses*, utilizadas allí desde hace más de cuarenta años, han supuesto un aumento del control parlamentario sobre la agenda política y un mejor uso del presupuesto público por parte del ejecutivo, pero que, en cambio, han implicado una disminución de la seguridad jurídica.<sup>14</sup> A su vez, critica la posibilidad de que, en nuestro país, a causa de la configuración actual del sistema de evaluación *ex post* –donde no existe un control parlamentario sobre la actividad del ejecutivo en relación con esta evaluación–, puedan siquiera extrapolarse los resultados positivos de estas investigaciones.

Todas estas limitaciones y problemas deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar un modelo integral de calidad normativa con la finalidad de evitar que este se convierta en un conjunto de formalidades más del procedimiento legislativo en vez de un método para producir normas más claras, coherentes, comprensibles, eficientes y proporcionadas a sus objetivos y que no generen costes desmesurados ni impongan cargas administrativas innecesarias. Asimismo, hay que tener en cuenta que el modelo de calidad normativa a diseñar no solo se ha de componer de estos instrumentos introducidos *ad hoc* para mejorar la calidad normativa de las leyes, sino que también, en la mayoría de las ocasiones, mejoras en aspectos procedimentales generales y organizativos o institucionales de la misma Administración pública pueden suponer en sí mismas, políticas o reformas cuyo resultado es la mejora de la calidad normativa.

### 3. MODELOS COMPARADOS E INDICADORES DE CALIDAD

#### 3.1 Sistemas legislativos

Antes de abordar el análisis comparativo referido a los distintos modelos de producción normativa y las medidas que en ellos se han adoptado referentes a la calidad de las normas, se hace necesario contextualizar los diferentes sistemas existentes en los que se enmarcan las tradiciones normativas de los Estados que analizaremos. Estos son, evidentemente, la familia legal del *common law* de la que tomaremos los ejemplos del Reino Unido y de Estados Unidos, y la del *civil law*, o derecho continental, en la que encontramos los casos de España, Alemania, Francia e Italia.

Siguiendo a Stefanou (2016), teóricamente, se pueden distinguir estos sistemas a partir de una serie de lógicas dicotómicas, cuya principal manifestación se encuentra en la centralización/ dispersión de las tareas de redacción normativa.<sup>15</sup> Así, frente a la existencia de una unidad central especializada en la redacción legislativa en la que toda la legislación aprobada por el Parlamento se encuentra redactada y revisada por la misma unidad de redacción —lo que dota de coherencia y uniformidad al sistema—, propia de los sistemas del *common law*, en la tradición continental encontramos múltiples fuentes de redacción normativa, siendo normalmente los equipos de cada uno de los ministerios los responsables de abordar la redacción de las normas. En este contexto, en la tradición del *common law* normalmente las normas se encuentran elaboradas por una única persona, que es la responsable de la redacción de todo el texto con base en unas instrucciones redactadas por el ministerio que ha solicitado la elaboración de la norma, y la persona encargada de redactar la norma ha recibido un largo entrenamiento (de alrededor de 5 años) antes de estar capacitado para redactar la normativa, ya que se entiende que ser un jurista no hace a alguien automáticamente experto en redacción legislativa. Por su parte, en la tradición continental la autoría de las leyes es mucho más difícil de trazar —el autor del primer borrador puede ser desde algún miembro del ministerio, un despacho de abogados, una institución académica, etc.— y la profesionalización en las tareas de redacción legislativa no es común, siendo el entrenamiento en estas tareas, en muchos casos, episódico y de dudosa calidad. A estas diferencias, podríamos sumar la apuntada por Vida Fernández (2017), que indica también que, mientras la construcción dogmática del derecho continental se ha centrado históricamente en la aplicación del derecho y en su interpretación y «poco o nada en su elaboración», dejando de lado cualquier conexión de este con otras disciplinas, lo que ha dado lugar «a una sorprendente desconexión (del derecho) con la realidad», el desarrollo de este en los sistemas del *common law*, y muy especialmente en los Estados Unidos de América, ha supuesto «estudiar el derecho “desde fuera” —desde la economía, la sociología, la psicología— aprovechando los instrumentos de análisis de otras ciencias sociales», lo que ha dado lugar a una disciplina más permeable, que se interrelaciona de forma natural con otras disciplinas como la economía (*Law*

*and Economics*), la sociología (*Law and Society*), la psicología (*Behavioural Law*) o la estadística (*Empirical Legal Studies*). Sin embargo, como Stefanou indica, a pesar de que ambos sistemas mantienen sus características básicas, se han «fertilizado» mutuamente, y en la actualidad están convergiendo a consecuencia, entre otras cuestiones, de la revolución digital, que ha posibilitado que unos y otros conozcan más fácilmente cómo se realiza la misma tarea en otras jurisdicciones.

Con base en estas diferencias se han desarrollado los criterios comparativos de este análisis, que se articulan en torno a: a) el procedimiento legislativo de cada uno de los Estados seleccionados, b) los órganos encargados del desarrollo de las políticas de calidad normativa, tanto en el seno del poder ejecutivo como en el del legislativo, y c) las medidas adoptadas en materia de calidad normativa, específicamente en relación con los procedimientos *ex ante*, *ex post*, la participación ciudadana, la mejora de la regulación en el ámbito regional y local y, en el caso de los países europeos, las medidas adoptadas en relación con la transposición de las directivas europeas.

### **3.2 Indicadores de calidad**

Como es inevitable, y más en una materia en la que las administraciones españolas llevan un indudable retraso, la mirada al entorno comparado aporta numerosas pistas sobre modelos alternativos que se han ido estableciendo como dinámicas propias de la búsqueda de una *better regulation* a todos los niveles. En la presente obra se trata, por ello, de dar cuenta detallada del estadio de evolución de estas iniciativas en diferentes países de nuestro entorno y en aquellos ordenamientos que, aun estando más alejados del nuestro, han desarrollado un evidente liderazgo en la materia dentro de la OCDE.<sup>16</sup> Como podrá comprobarse a lo largo de su desarrollo, existen ya muchísimas experiencias comparadas totalmente asentadas, algunas de las cuales han sido, como no podía ser de otra manera, empleadas como inspiración de las mejoras ya introducidas en España.

Con todo, es posible detectar algunas parcelas o iniciativas que son habituales, o se van generalizando, en otros países y que, sin embargo, no han llegado todavía a nuestro país. A partir de estas iniciativas contamos con importantes pistas sobre algunas de nuestras insuficiencias o, al menos, con información de gran interés sobre cómo afrontan diferenciadamente en otros lugares estos mismos problemas que nos permite ir trazando algunas diferencias sistémicas.

- a) Sistemas de evaluación «concentrada» en materia de evaluación normativa

Frente a la tradicional estructura española, más descentralizada, los órganos encargados de la evaluación normativa y de la calidad regulatoria en no pocos países de nuestro entorno tienden a estar centralizados, consecuencia de su especialización. Se trata de la pauta

más habitual en el modelo anglosajón, y que implica un traslado de la responsabilidad de la reforma del departamento encargado de esas cuestiones a estos órganos. Aun siendo el tradicional orden de reparto de competencias ejecutivas imperante en Europa ajeno a esta tradición, ciertos órganos concentrados han aparecido también en modelos europeos como, por ejemplo, es el caso de los que ya se han extendido a Alemania, donde no hay un desplazamiento de la responsabilidad sino una labor compartida. Muy probablemente un sistema verdaderamente ambicioso en estas materias requiere de una estructura de esta índole, al menos, como complemento y apoyo para los órganos responsables en cada caso del procedimiento.

- b) Modelos de «ayuda» frente a modelos de revisión y fiscalización  
Mientras que las estructuras de control español clásicas implicadas en estos procesos (piénsese en el Consejo de Estado español) se conforman como estructuras de revisión y control externas, que no son parte interna del proceso, los modelos más avanzados, y con independencia de que existan también estos controles, se asientan sobre la idea de dar soporte y apoyar a los promotores de la iniciativa, siendo actores directos de la misma o, en su caso, coautores que ayudan a su desarrollo y mejoras a todos los niveles. Estas estructuras son ya comunes en el resto de Europa, mientras en España la labor de soporte se ha desdeñado y considerado tradicionalmente secundaria y menos relevante.
- c) La superación de una concepción «estrictamente jurídica» de la evaluación normativa  
Para poder desarrollarla correcta y adecuadamente, tanto en sus fases *ex ante* como *ex post*, es necesario contar con especialistas con perfiles diferenciados, especialmente economistas, sociólogos, psicólogos personas con capacidad para el trabajo con datos empíricos y su procesamiento... y, en general, con profesionales que, con independencia de su procedencia y formación de base, estén funcionalmente especializados en estas tareas frente al tradicional dominio de los juristas y de órganos orientados a una revisión jurídico-formal, que han sido en cambio los tradicionales protagonistas de los intentos de introducir medidas de mejora de la calidad normativa en España. A su vez, para la práctica del análisis ha de aumentarse el número y tipo de impactos analizados, especialmente los sociales (pobreza, desigualdad, etc.), medioambientales y en la innovación.
- d) La participación ciudadana en todo el procedimiento ha de ser una «participación buscada» y no meramente facilitada  
Los problemas ya detectados en España a raíz de las primeras experiencias con las nuevas normas en la materia, donde una mayor transparencia y la posibilidad de participación no se ha correspondido necesariamente con un ejercicio más ambicioso de la participación, son comunes al resto de países de nuestro entorno, que por esta razón han tratado ya desde hace tiempo de ir más allá y desarrollan todo tipo de

estrategias para incentivarla, potenciarla y valorarla (Arroyo Jiménez, 2016). Así, ha de superarse la concepción de la participación limitada y asimilada a la consulta y que concibe al ciudadano como un cliente o usuario para cumplir una serie de estándares mínimos de lo que podría ser una participación auténtica (Del Pino y Colino, 2007). Para ello, entre otras cuestiones, es esencial dar un especial valor (y respuesta) a la participación que ya se produce actualmente, estableciendo los debidos protocolos al respecto. Igualmente, es fundamental dejar de depender de los *gatekeepers* tradicionales, como pueden ser las grandes organizaciones de representación de intereses o medios de comunicación de masas, a través de la creación de nuevos circuitos de participación en el debate público y de incidencia en las políticas públicas. Todo esto con el fin de que poderes y administraciones públicas renueven y amplíen (buscando la participación de los *outsiders*, que usan métodos no tradicionales para acceder e influir en el debate político) los espacios de intermediación ya consolidados a través del trabajo en red, la apertura, la flexibilidad y la horizontalidad pasando así de las tradicionales redes de políticas cerradas y restringidas a los grandes intereses presentes en cada área sectorial y a una interlocución con una ciudadanía mucho más diversificada y en ocasiones presente de manera mucho más directa (Subirats, 2013).

- e) La introducción de análisis retrospectivos de las normas
- Por último, resulta esencial copiar los modelos de análisis de la situación normativa y su impacto *ex post*, que son habituales ya en el resto de países de la OCDE analizados en el informe, como se comprobará a lo largo de su desarrollo. Y ello no solo en el marco de los procesos normativos iniciados con vistas a la reforma de una ley en concreto —situación que en España ya se contempla tras la reforma de 2015, aunque sea poco tenida en cuenta—, que también, sino además una vez se haya llevado a cabo esta, con calendarios precisos y responsables de estas tareas.

Como es evidente, no todos los sistemas y ejemplos descritos se ajustan con igual facilidad a las necesidades y tradiciones del modelo de Derecho administrativo y de la tradición burocrática española. Además, el traslado de muchos de estos instrumentos requeriría, como no puede ser de otro modo, de un correcto dimensionamiento, adaptado a las posibilidades, tamaño y actividad del Gobierno de España o del de las comunidades autónomas. No obstante, creemos que es posible aventurar una propuesta factible pero bastante más ambiciosa, que vaya más allá del tímido desarrollo que de estas políticas se ha observado en España.

---

<sup>1</sup> Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo, aprobada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio y Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

<sup>2</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

<sup>3</sup> Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

<sup>4</sup> Ponce Solé (2014) destaca la introducción del *nudging* (del inglés, dar un empujón para llamar la atención) en el proceso legislativo estadounidense de la mano del profesor Sunstein y del economista Thaler («Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness», Sunstein & Thaler, 2008) así como en el proceso inglés, técnica que combina desarrollo normativo con los recientes avances en psicología y los análisis económicos del comportamiento (*behavioural economics*), para utilizar los conocimientos existentes sobre nuestros sesgos, preferencias y procesos mentales con el fin de conseguir regulaciones más efectivas y menos costosas.

<sup>5</sup> En línea: [http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1284434255637/\\_/\\_/\\_](http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1284434255637/_/_/_) (consulta: 24/07/2019).

<sup>6</sup> En línea, junto con toda la documentación desarrollada por la Dirección General: <http://www.parlament.cat/web/documentacio/recursos-linguistics/index.html#6207> (consulta: 24/07/2019).

<sup>7</sup> En este aspecto, Santamaría Pastor (2016) ha afirmado categóricamente, respecto de las reformas introducidas en nuestro ordenamiento jurídico a través de las leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que con «las excepciones que se quiera, es una evidencia que la producción normativa de nuestro país constituye un desastre sin paliativos de desorden, inestabilidad, incoherencia, improvisación, y de falta de claridad, de necesidad y de proporcionalidad, por no acumular más calificativos deshonrosos [...]. Y lo más grave es que dicha forma de actuar es una práctica secular, con raíces muy hondas en la cultura política y administrativa, que va a ser muy difícil, si no imposible, erradicar en plazo breve. Es digno de alabanza que sea la propia Administración estatal la que lo ponga abiertamente de manifiesto, en una auténtica confesión de parte; tengo infinitas dudas, sin embargo, de que ninguna Administración tenga capacidad y voluntad auténticas para llevar a la realidad estos ejemplares principios; no se hizo tras la aprobación de la Ley de Economía Sostenible, y estoy convencido, lamentablemente, de que habrá de transcurrir al menos el tiempo histórico de una generación para que las prácticas aberrantes de normación impulsiva e impremeditada puedan empezar a rectificarse».

<sup>8</sup> Tal y como advierte Vida Fernández (2017), hay que tener siempre en cuenta que los estudios realizados por la OCDE y otros organismos internacionales, «si bien pueden tener una base empírica y objetiva, en su mayoría se encuentran sesgados por planteamientos neoliberales que objetan de cualquier intervención pública, por lo que vienen a apoyar no tanto la mejora de la normativa cuando su disolución en favor del libre mercado».

<sup>9</sup> De Benedetto (2013) describe las nueve fases que deben encontrarse en el proceso normativo y que deben ser transparentes, accesibles y encontrarse documentadas. Estas son: 1) la motivación para la regulación (problema a solucionar y justificación de la necesidad de intervenir mediante la regulación); 2) el fundamento de la norma (se recogen datos y se miden los beneficios y los costes de la propuesta normativa); 3) la definición de los objetivos de la norma (que deben ser específicos, mesurables, alcanzables y realistas); 4) los procedimientos de consulta (que deben empezar lo más pronto posible para ser efectivos y respetar una serie de estándares relacionados con el proceso de consulta, la publicidad del procedimiento, los límites temporales de la participación y la retroalimentación); 5) la identificación de las alternativas a la regulación; 6) la evaluación de los impactos de la normativa antes de que esta se apruebe; 7) la motivación de la opción elegida; 8) la implementación de la norma y 9) la evaluación *ex post* de esta.

<sup>10</sup> Además de estas, desarrolladas en profundidad por Ranchordas (2014), encontramos, dentro de lo que pueden entenderse como políticas para la mejora regulatoria, políticas más centradas en la simplificación administrativa o la reducción de cargas normativas y que, por motivos de concreción, no analizaremos en la presente obra.

<sup>11</sup> El *Informe Mandelkern* resalta la importancia de diseñar un marco institucional que permita el cambio de la cultura normativa para que abarque el ciclo de la vida de una política, desde su concepción hasta su puesta en práctica y revisión y a todos los sujetos que participan en su creación (ejecutivo y legislativo) y propone una serie de instrumentos básicos como la consideración de las diversas opciones de políticas a desarrollar, la evaluación del impacto regulatorio, las consultas, la simplificación, el nivel de comprensión de las normas por sus afectados y los estudios de impacto normativo. En línea: <<http://www.parlament.cat/document/intrade/28773>> (consulta: 29/07/2019).

<sup>12</sup> En este sentido, se observa un cambio desde la presencia de las Administraciones públicas en la red para la mera difusión de información y documentación, hacia la web colaborativa, que sería aquella en la que administraciones públicas y ciudadanía participarían activamente compartiendo información y participando en consultas abiertas, pero cuya verdadera realización sería la *semantic web*, que al combinar la inteligencia humana con técnicas de inteligencia artificial, permitiría obtener información más rica y relevante de los resultados de los procesos participativos (Canals Ametller, 2019: 94-96).

<sup>13</sup> En este sentido, como veremos posteriormente, la Unión Europea ha acordado mediante el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, de 13 de abril de 2016 que, además de las evaluaciones de impacto que realiza la Comisión de sus iniciativas, el Parlamento y el Consejo realizarán evaluaciones de impacto en relación con modificaciones sustanciales de las propuestas de la Comisión.

<sup>14</sup> En este sentido, Embid Tello cita el estudio de Brian Baugus y Feler Bose (2015) «Sunset legislation in the States: Balancing the Legislature and the Executive» *Mercatus Research, Mercatus Center at George Mason University, Arlington*.

<sup>15</sup> Sin embargo, y a pesar de que ambos sistemas mantienen sus características básicas, se han ido «fertilizando» mutuamente, y en la actualidad están convergiendo a consecuencia, entre otras cuestiones, de la revolución digital, que ha posibilitado que unos y otros conozcan más fácilmente cómo se realiza la misma tarea en otras jurisdicciones. (Stefanou, 2016).

<sup>16</sup> Con este fin, se acompañan a este documento, como anexos 2 y 3, tablas comparativas sobre las principales variables en la realización de los análisis *ex ante* y *ex post* para los países analizados en este estudio.

## **2. LA CALIDAD NORMATIVA EN ESPAÑA**

Como ya se ha expuesto, la preocupación por la técnica legislativa ha llevado a casi todos los países, y España no ha sido una excepción, a dotarse de instrucciones o directrices que, independientemente de su valor normativo u orientativo, han de ser tenidas en cuenta en la elaboración de las leyes (García-Escudero Márquez, 2005). En este aspecto, España, ha basado su estrategia para la mejora de la regulación en las bases sentadas por la política de mejora de la regulación de la UE. Así, ha sido la regulación europea el eje sobre el que pivotan las decisiones estatales, sin que se puedan detectar experiencias innovadoras propias dignas de ser reseñadas, lo que nos lleva a pensar que España es plenamente consciente de su retraso en la adopción de las mejores prácticas europeas.

En este sentido, en nuestro país, el primer paso para el establecimiento de unas directrices específicamente diseñadas para superar la visión estrictamente procedimentalista del proceso de producción normativa con la intención de introducir modelos destinados a la mejora de la calidad normativa viene desde GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa) y desde el Centro de Estudios Constitucionales, que elaboraron el primer borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes, en 1988, un documento que influiría de forma determinante en la publicación de las primeras directrices oficiales sobre forma y estructura de los proyectos normativos. Tras esta primera iniciativa, se han introducido algunas normas, como veremos en el siguiente apartado, relacionadas con la reducción de las cargas administrativas, la simplificación normativa y la evaluación del impacto normativo en el procedimiento administrativo. Sin embargo, estas se encuentran en el ordenamiento jurídico de manera dispersa, ya que han sido introducidas de forma poco estructurada y sin una visión de conjunto. Existen diversas razones estructurales que cuestionan su efectivo papel en España en el momento actual, entre las que cabe destacar la tradición jurídica española que tiende a destacar la irrelevancia de los vicios formales como consecuencia de la falta de consideración de importancia del procedimiento administrativo. Así, y «desde una perspectiva más concreta y técnica, cabe detectar la existencia de deficiencias y lagunas en la normativa procedimental existente. Asimismo, la práctica pública cae, en no pocas

ocasiones, en la consideración de los procesos de toma de decisiones normativas como formalidades prescindibles o, cuanto menos, cumplimentables de modo superficial y apresurado, lo que ha encontrado en la jurisprudencia existente un cierto respaldo». Respaldo que, en el ámbito de la revisión por parte de los tribunales de las exigencias existentes en materia de análisis del impacto de la normativa, se ha traducido en un control más bien laxo de los requerimientos en cuanto a elaboración de normas de rango legal, a diferencia de otras jurisprudencias constitucionales, como la alemana, que ha desarrollado un papel activo en la implementación y control de los sistemas de mejora de la calidad regulatoria (Ponce Solé, 2009: 215; 2014).<sup>1</sup>

Todo ello conforma una cultura jurídica, la española de nuestros días, en que conviven una creciente preocupación por esta cuestión y la conveniencia de adaptar nuestro marco jurídico a los estándares ya comunes en Europa con una consideración de estos problemas como «menores» y de tipo jurídico-formal, que presta poca o nula atención a las consideraciones materiales derivadas de las necesidades de poner en marcha estos protocolos de producción normativa.

## 1. DESARROLLO LEGISLATIVO DE LAS MEDIDAS DE CALIDAD NORMATIVA

Aunque haya sido de forma descoordinada y fragmentada hasta recientemente, ya que no ha existido un plan general de mejora regulatoria, no puede afirmarse que en España no se hayan hecho esfuerzos para mejorar la calidad de las normas, algunos de los cuales tuvieron importancia en su momento y todavía pueden convertirse en piezas útiles en un sistema de control y mejora de la calidad normativa. Influidos por las prácticas europeas e internacionales, gran parte de las primeras regulaciones introducidas que atendían a cuestiones normativas lo hacían dirigidas a reducir las cargas administrativas y a simplificar el ordenamiento jurídico.<sup>2</sup> En este sentido, encontramos los sucesivos planes de simplificación administrativa, que se sucedieron a partir del año 1999, así como distintos acuerdos del Consejo de Ministros para la reducción de cargas administrativas. Entre estos puede destacarse el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007 sobre el impulso del programa de mejora de la reglamentación y reducción de cargas administrativas, publicado mediante Resolución de 23 de mayo de 2007.<sup>3</sup> En el acuerdo se afirma de forma rotunda, aunque con un considerable retraso si se compara con las experiencias de otros países cercanos (Canals Ametller, 2010), que «ha llegado el momento de analizar nuestra legislación para ver si esta puede simplificarse, al objeto de aligerar las cargas que pesan sobre los operadores y los ciudadanos garantizando su claridad, actualización, eficiencia y fácil aplicación, respetando el derecho existente, contando siempre con la participación de las administraciones de las comunidades autónomas y las corporaciones locales».

También pueden encontrarse otras medidas destinadas a mejorar la calidad formal y material de las normas, entre las que pueden señalarse las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991 y la creación de la Agencia estatal de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios (AEVAL) mediante Real Decreto 1418/2006, de 1 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la AEVAL. En las Directrices se establecen los caracteres técnicos que habrían de reunir los anteproyectos de ley que la Administración elabora para su ulterior remisión, ya como proyectos de ley, a las Cortes Generales. Dichas directrices fueron derogadas por las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que se pueden destacar como un verdadero primer paso en el orden formal —ya que se refieren a cuestiones formales como la estructura y la numeración—, y que son todavía aplicables tanto a los anteproyectos de ley (reales decretos legislativos y reales decretos-ley) como a los reales decretos, propuestas de acuerdo del Consejo de Ministros y a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el BOE (Bassols Coma, 2008). Por su parte, la AEVAL, a la que más adelante nos referiremos, se estableció para evaluar de forma *ex post* las políticas públicas.

Más adelante, empieza a desarrollarse en nuestro país la cultura de mejora regulatoria, aunque especialmente ligada a procesos de liberalización y a la reducción del impacto de las normas sobre las actividades económicas, a raíz de los trabajos preparatorios necesarios para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (la conocida como Directiva de servicios). Los trabajos para la transposición de dicha directiva contribuyeron a la extensión de la nueva cultura regulatoria, que cristalizó en la aprobación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que transponía al ordenamiento jurídico español la Directiva de servicios. Esta norma creó el Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios e introdujo, por primera vez, una serie de obligaciones vinculadas con el cumplimiento de principios de mejora regulatoria (relacionados con la transparencia, la simplificación de procedimientos, la aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad, de eficacia nacional y de no discriminación, etc.), concretados a su ámbito de aplicación.<sup>4</sup> Este ámbito de aplicación se vio ampliado por la aprobación de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que a su vez extendió la aplicación de determinados principios (proporcionalidad, motivación y no discriminación, esencialmente) a toda intervención pública a través de la adición de un nuevo artículo 39bis a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común (Álvarez Suárez, 2017).

Asimismo, en este periodo, se aprueba el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo y

el Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 por el que se aprueba la guía metodológica de elaboración del análisis de impacto normativo, que introduce el método simplificado de medición de cargas administrativas basado en el modelo de costes estándar y que define el contenido de las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como de la memoria económica y del informe sobre el impacto por razón de género<sup>5</sup> que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento. Este análisis del impacto normativo parece que supera, por fin, la medición exclusivamente referida a los costes para la administración para fijarse también en el impacto de la norma sobre los sectores o colectivos afectados por esta, sobre la competencia y sobre las cargas administrativas y sienta las bases en la aplicación del análisis del impacto normativo en España. Sin embargo, la evaluación del impacto económico en las memorias «se ha seguido limitando a la dimensión presupuestaria, sin que se hayan incorporado verdaderos análisis de los costes o beneficios de las normas propuestas», lo que se debe, en gran medida «a la ausencia de recursos y de conocimiento de la Administración para desarrollar este tipo de análisis que son complejos y costosos, sin que se hayan planteado objeciones a este incumplimiento» (Vida Fernández, 2017: 496).

Así, la extensión de la regulación en calidad normativa se va produciendo poco a poco, por fases. En este sentido, el impulso definitivo vino con la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, que supuso un avance en la implantación de los principios de buena regulación, y que era aplicable a todas las AA. PP. Por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico, la Ley 2/2011, en el Título I, Capítulo I, titulado *Mejora de la calidad de la regulación*, estableció como principio marco y objetivo político prioritario para los poderes públicos «el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general». A pesar de recoger en lo sustancial principios que ya procedían de la Constitución, de la misma Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común y la Jurisprudencia, a través del desarrollo de los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad y eficacia (art. 4), se intentó cumplir con los compromisos europeos en materia de *better regulation* y se aportó una base sólida para aunar los progresos tímidos que hasta ahora venía realizando España en el ámbito de la mejora regulatoria (Mercado Pacheco, 2013). A estos principios hay que sumar la introducción por la ley de una verdadera innovación para nuestro ordenamiento jurídico a través de su artículo 5, que hacía referencia a los instrumentos de que disponen las administraciones para contribuir al objetivo de mejora de la calidad de la regulación y a la aplicación de los principios de sostenibilidad y buena regulación: el análisis *ex ante* de las

iniciativas normativas,<sup>6</sup> los procesos de audiencia pública durante su proceso de elaboración<sup>7</sup> y la evaluación *ex post* de las medidas adoptadas.<sup>8</sup> Sin embargo, de la dicción de estos artículos se deriva el carácter no obligatorio de estos instrumentos, entendiéndose estas reformas como meros criterios orientadores para la mejora de la regulación. Esto resultó, inevitablemente, en la falta de implementación efectiva de la mayoría de estas medidas.

Asimismo, en 2012, la elaboración e implementación de políticas se vio condicionada por la acentuación de la crisis económica, que propició la introducción de reformas de carácter estructural con la finalidad de racionalizar la intervención pública a través de una actuación de los poderes públicos más analítica, transparente y participativa (Vida Fernández, 2017). En relación con las políticas para la mejora de la regulación se introdujeron distintas iniciativas, entre las que se puede destacar el desarrollo del Programa de Garantía de la Unidad de Mercado, en mayo de 2012, cuyo objetivo principal fue analizar el marco normativo para eliminar los obstáculos y las barreras a la actividad económica y establecer un modelo regulatorio de las actividades económicas más eficiente; y la creación tanto de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), que se encargó de identificar las áreas de mejora del funcionamiento de las Administraciones Públicas y realizar propuestas al respecto,<sup>9</sup> como de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), establecida con el objetivo de supervisar, impulsar y coordinar la ejecución de las medidas señaladas por la CORA.

Asimismo, se aprobaron la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que introduce la conocida como regla *one in one out* (que implica que solo se puede introducir una carga administrativa nueva si se elimina otra ya existente) y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Atendiendo a lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, que se ocupa de la *Revisión y simplificación normativa*, la Administración General de Estado «acometerá una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de su ordenamiento jurídico. Para ello habrá de efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas que hayan quedado obsoletas y determinar, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido [...]». Así, con esta ley se impone la obligación de que la Administración General del Estado acometa una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de su ordenamiento jurídico, mediante los correspondientes estudios, derogación de las normas que hayan quedado obsoletas y determinación, en su caso, de la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido, a pesar de que no se contempla ninguna consecuencia en caso de incumplimiento de esta obligación. Además, la Ley de Transparencia exige la publicación en las sedes electrónicas o páginas web de las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos

normativos y, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo, que se realizará siguiendo los parámetros que más adelante desarrollamos.

En la línea de estas medidas, en octubre de 2012, se creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) con el mandato concreto de «realizar un estudio integral dirigido a modernizar el sector público español, dotarle de una mayor eficacia y eliminar las duplicidades que le afectaban y simplificar los procedimientos a través de los cuales los ciudadanos y las empresas se relacionan con la administración».<sup>10</sup> En cumplimiento de los objetivos impuestos, en junio de 2013 la CORA elevó al Consejo de Ministros un informe con 218 propuestas<sup>11</sup> que, junto con determinadas medidas impulsadas por el Programa Nacional de Reformas para España en 2014,<sup>12</sup> fueron la génesis de la nueva legislación en la materia, contenida en la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). Esta introdujo, en su Título VI –sobre la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas–, por primera vez en España unas bases para el impulso de la calidad normativa, basadas en los principios de buena regulación, los procedimientos de evaluación normativa y en la garantía de la audiencia y participación de la ciudadanía en la elaboración de las normas.

Los artículos que componen el Título VI<sup>13</sup> de la norma se organizan en torno a los siguientes aspectos, que desarrollaremos pormenorizadamente en los siguientes apartados del presente capítulo:

- Los principios de buena regulación (art. 129 LPACAP), que, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, deberán aplicar las AA. PP. (incluyendo las de las CC. AA.). Son los siguientes:
  - Necesidad y eficacia, en virtud de los cuales la iniciativa normativa deberá estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.
  - Proporcionalidad, por el que la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.
  - Seguridad jurídica, que implica que la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión.
  - Transparencia, que, en la lógica de la Ley 19/2013 de transparencia, determina que las Administraciones Públicas deben posibilitar el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, y que deben definir claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos y posibilitar

que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

- Eficiencia, por el que la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

En relación con dichos principios, habrá de estarse a su aplicación y desarrollo por parte de las Administraciones Públicas, a la posible revisión judicial del cumplimiento con los mismos, así como la comprobación de si se han conseguido o no los objetivos previstos y si costes y cargas atribuidas a las normas están justificados. Al respecto se señala (Rodríguez Carbajo, 2015) que, siempre que se establecen principios que han de seguirse en una determinada materia se plantea el problema de su eficacia práctica, es decir, ¿podrá impugnarse ante los Tribunales un reglamento, por ejemplo, por no respetar el principio de proporcionalidad o por no ser el instrumento más adecuado para alcanzar los fines perseguidos? En nuestra opinión, la respuesta ha de ser afirmativa y con independencia de la mayor o menor dificultad que represente la prueba ante los Tribunales de que un reglamento ha infringido alguno de esos principios de buena regulación, si ello se consiguiese nos encontraríamos ante un Reglamento nulo por ser contrario a la LPACAP.

- El impulso de la participación ciudadana en el proceso normativo, que se encauza, tanto con carácter previo a la elaboración de la norma mediante consulta pública a través del portal web de la administración (art. 133.1 LPACAP) como por medio de los tradicionales cauces de audiencia e información pública (art. 133.2 LPACAP).
- El desarrollo de instrumentos de evaluación *ex ante* y *ex post* de las normativas:
  - *Ex ante*, mediante la difusión por las AA. PP. de un Plan Anual Normativo en el que se contengan las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente y que, una vez aprobado, deberá ser publicado en el Portal de Transparencia de la Administración Pública correspondiente (art. 132 LPACAP).
  - *Ex post*, mediante la elaboración de un informe de la norma, que deberá hacerse público, basado en la revisión del cumplimiento de los principios de buena regulación, la comprobación de la consecución (o no) de los objetivos previstos por las normas y el análisis de si sus costes están justificados (art. 130 LPACAP).

De manera simultánea, la modificación, por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) del título V de la Ley 50/1997, concreta, en el ámbito de la Administración General del Estado, los contenidos del Plan Anual Normativo (artículo 25 de la LRJSP, que especifica que éste deberá estar 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» y que deberá identificar las normas que hayan 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»), los procedimientos de consulta pública (artículo 26.6), la memoria del Análisis de Impacto Normativo, la evaluación *ex post* de las normas (artículo 28) y la emisión, por parte del Ministerio de la Presidencia, de un informe de la calidad normativa (artículo 26.9). Recientemente, se ha aprobado la normativa de desarrollo de todas estas previsiones. Así, mediante el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, se desarrolla la regulación del Plan Anual Normativo y del Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado, así como la creación de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa; mediante el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la nueva regulación de la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo; y por el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre y la Orden PRA/244/2018, de 12 de marzo, el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

A pesar de la vocación de generalidad de las medidas introducidas a través de la LPACAP, aplicables a priori a todas las administraciones públicas, la mayor parte de las previsiones introducidas en este aspecto han sido declaradas inconstitucionales por parte del Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018 de 24 de mayo, por ser contrarias al orden constitucional y, por tanto, no son aplicables a las comunidades autónomas.<sup>14</sup> Al respecto, como bien indica Embid Tello (2019), el hecho de que un Título de una norma cuya finalidad es aumentar «la seguridad jurídica y la predictibilidad del ordenamiento» (como indica la exposición de motivos de la propia ley) regule un ciclo normativo «de forma desordenada, sin atender a la progresión temporal de los trámites, y que además es declarado inconstitucional a los pocos años, deviniendo su contenido residual repetitivo con lo dispuesto ya en otra Ley, es quizás una pésima forma de ordenar la calidad normativa».

Pese a que las novedades encontradas parecen más formales que materiales, ya que aparentemente no introducen cambios sustanciales respecto de la regulación anterior, parece que nos encontramos ante un punto de inflexión en cuanto a la iniciativa regulatoria puesto que, desde principios relacionados con la transparencia, participación ciudadana y evaluación de la calidad, se nos proponen una serie de instrumentos que buscan contribuir a la mejora de la calidad de las normas y que suponen un avance en la implantación de los principios de buena regulación. Sin embargo, como ya se ha señalado, es fundamental una regulación más exhaustiva que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento.

## 2. ESTRUCTURA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El diseño institucional introducido a partir de la Constitución de 1978 en España, cuyo objetivo prioritario era evitar la inestabilidad política y el «desgobierno», junto con las influencias del constitucionalismo europeo de la segunda posguerra y el impacto de los partidos sobre las instituciones y los procesos políticos (tanto a nivel nacional como autonómico y local), han llevado al régimen español a desarrollar prácticas de orientación presidencialista que se manifiestan en la estructura del estado, en general, y en el proceso legislativo en particular (Paniagua, 2012).

El Parlamento español se presenta como bicameral asimétrico, imperfecto y escasamente funcional puesto que, a pesar de que teóricamente en el Senado se da una representación territorial que modera, en cierta medida, la representación popular directa expresada en el Congreso de los Diputados, en realidad funciona como una sola cámara en los momentos constitucionalmente relevantes (Paniagua, 2012). De este modo, el papel conferido al Senado y su relación con el juego de las instituciones resultante del establecimiento del Estado de las Autonomías, recibe la universal calificación de insatisfactorio. De cualquier forma, el Parlamento ha asumido el poder legislativo, aunque careciendo de la posición de órgano supremo e incondicionado que le otorgaron las primeras constituciones liberales, y su actividad se ha reducido a la deliberación acerca de las iniciativas legislativas, al otorgamiento de confianza, y al control (limitado) al Gobierno, a la vez que sirve de instrumento para canalizar el conflicto político y articular y publicitar el pluralismo político y las alternativas de gobierno.

Consecuentemente, ha sido el Gobierno el que, con su hegemonía, facilitada por el hecho de que, a nivel nacional, todos los gobiernos constituidos desde la Transición han sido monocolors, se ha impuesto en la estructura organizativa del Estado, protagonizando mayoritariamente la iniciativa legislativa, tomando decisiones relevantes que no requieren la intervención formal parlamentaria y definiendo, determinando y ejecutando, en el ámbito de sus competencias, las políticas públicas (Guerrero Salom, 2008). En especial, el Consejo de Ministros se perfila como el responsable de aprobar los proyectos de ley para su remisión al Parlamento, de elaborar los reglamentos, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, los reales decretos-leyes y de acordar la negociación y firma de los tratados internacionales. Incardinado en éste, emerge la figura de la presidencia del Gobierno, quien, además de mantener el liderazgo de su respectivo partido durante su tiempo en el cargo, ha venido ejerciendo una clara supremacía en relación con los otros miembros del Gobierno, a quienes nombra y cesa, además de dirigir la acción del Gobierno y coordinar en sus funciones a sus miembros (art. 98.2 CE y Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno). En cuanto a la elaboración de los proyectos de ley, en España no existe, a diferencia del sistema anglosajón, un organismo encargado de la redacción de los proyectos de ley (sistema concentrado), sino que, como sistema difuso, son los distintos ministerios los que elaboran los anteproyectos en atención a sus competencias. En el seno de cada uno de los ministerios, la redacción del anteproyecto puede encargarse a las respectivas Secretarías Generales Técnicas o bien a unidades administrativas específicas creadas a

tal fin, o también -especialmente en caso de materias muy técnicas- a un grupo de expertos para que, conforme a unas directrices previas, elaboren el anteproyecto.

Muy sumariamente, y a partir de lo dispuesto en la Constitución española de 1978, el Reglamento del Congreso de los Diputados (Título V), el Reglamento de Senado (Título IV) y en la Ley 50/1976, de 27 de noviembre, de Organización, competencia y funcionamiento del Gobierno, (Título V) el proceso legislativo, en España y para las normas estatales, se articula alrededor de distintas fases. Se inicia por la presentación de una iniciativa legislativa que se denomina, dependiendo de quién sea su autor, proyecto de ley (Gobierno) o proposición de ley (si su autor es un grupo parlamentario en el Congreso o en el Senado, una iniciativa propuesta por la asamblea legislativa de una comunidad autónoma o una iniciativa legislativa popular avalada por, al menos, 500.000 ciudadanos). Aunque lo habitual es que los proyectos de ley del Gobierno y las proposiciones de ley sean presentados en el Congreso de los Diputados, es también posible que las proposiciones de ley se presenten en el Senado.

La fase constitutiva o central es aquella destinada a determinar el contenido de la futura ley, lo que se hace a través de sucesivas deliberaciones y votaciones, que tienen lugar en las Cámaras. Esta fase se inicia con la presentación del proyecto de ley en el Congreso, tras la que se procede a su publicación oficial. Cuando la iniciativa se deba a los diputados, a las asambleas de las comunidades autónomas o a los ciudadanos, debe remitirse el texto al Gobierno a efectos de que manifieste su criterio respecto a este y su conformidad o no con su tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Si el Gobierno no da respuesta razonada en el plazo de treinta días, la proposición de ley podrá incluirse en el orden del día que corresponda para su toma en consideración, que consiste en un debate y votación sobre su oportunidad y principios. Se trata de un filtro preliminar para eliminar todas aquellas iniciativas que no resulten procedentes, en sus líneas básicas, para la mayoría de la Cámara. De este trámite están excluidos los proyectos del Gobierno y las proposiciones de ley que se reciban del Senado (Congreso de los Diputados, 2016).

A continuación, cuando se publica un proyecto de ley del Gobierno, o tras su toma en consideración, en el caso de las proposiciones, se abre un plazo de quince días para la presentación de enmiendas, que pueden ser a la totalidad o parciales al articulado. En el caso de que se presenten enmiendas a la totalidad, se celebrará un primer debate en sesión plenaria. Si se aprueba una enmienda a la totalidad, el proyecto se entiende rechazado. Si se desestima, que es lo habitual, se remite el proyecto o proposición de ley a la comisión competente para que prosiga su tramitación, designando a la ponencia. Esta se reúne a puerta cerrada para estudiar las distintas enmiendas formuladas y emitir un informe sobre las mismas, destinado a la Comisión. Esta fase tiene especial importancia, ya que es cuando los diputados y grupos realizan una consideración más detenida del proyecto o proposición de ley.

Concluido el informe de la ponencia, comienza el debate en Comisión, cuyas reuniones no son públicas. Terminado el debate, la Comisión emite un dictamen con el texto que propone, mientras que las enmiendas no aceptadas pueden ser mantenidas para su discusión y votación en el Pleno. Tras la intervención de la Comisión y una vez incluido en el orden del día del pleno, se abre una discusión que empieza con la presentación del texto por parte de un miembro del Gobierno sobre el proyecto o proposición de ley y las enmiendas presentadas. No obstante, esta fase plenaria se omite en numerosos casos, con base en la aplicación del procedimiento especial de competencia legislativa plena de Comisión, que determina que tras su aprobación por la Comisión el proyecto de ley pase directamente al Senado.

El Senado puede aprobar, en relación con los textos legislativos remitidos por el Congreso, vetos (suerte de enmiendas a la totalidad) o enmiendas al articulado. Unos y otras deben someterse a una aprobación ulterior del Congreso de los Diputados, que decide sobre el texto definitivo. Así, en el Senado se sigue un procedimiento parecido, pero siempre limitado por el plazo de dos meses que establece la Constitución y que se acorta a veinte días en los proyectos normativos declarados urgentes. Si el Senado no aprueba un veto ni introduce ninguna enmienda al texto recibido, este se remite al presidente del Gobierno para la correspondiente sanción real. Si el Senado introdujera veto o enmienda, el texto ha de volver al Congreso de los Diputados para su eventual ratificación. El Congreso de los Diputados puede aprobar o rechazar las enmiendas del Senado por mayoría simple de sus miembros, y levantar el veto por mayoría absoluta o bien por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde su interposición. Cuando el Congreso es el último en intervenir, es él el que realiza la remisión al Senado y al presidente del Gobierno a los efectos de la remisión del texto para su sanción y promulgación por el Rey. La sanción y promulgación por el Rey son actos formales, que deben tener lugar en los quince días siguientes, sin que el Rey o el Gobierno puedan variar su contenido, suspender su tramitación o devolverla a las Cortes Generales para nueva consideración. La ley es finalmente publicada en el Boletín Oficial del Estado (Senado de España, 2016).

### 3. ÓRGANOS IMPLICADOS EN LAS POLÍTICAS DE CALIDAD NORMATIVA

#### **3.1 Órganos gubernamentales**

La organización institucional española en relación con las políticas de calidad normativa se encuentra fragmentada. Podemos encontrar distintos actores con funciones de supervisión parcial de los diferentes aspectos comprendidos por estas políticas de calidad normativa. En relación con la actividad normativa del Gobierno de España y de la Administración General del Estado, los más relevantes son los siguientes:

- El Ministerio de la Presidencia, que lidera la supervisión de las políticas de calidad normativa y la promoción del análisis del impacto normativo y es responsable, conforme hemos indicado anteriormente, de analizar distintos aspectos relacionados con la calidad de la actividad normativa, que efectúa a través de la recién creada Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCN).<sup>15</sup> Esta oficina, ubicada orgánicamente en el Ministerio, es responsable de promover la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno e inició su funcionamiento el 16 de marzo de 2018. Su régimen de funcionamiento viene regulado por el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre y la Orden PRA/244/2018, de 12 de marzo. En el RD 1081/2017 se establece que su principal función es la elaboración del informe de calidad normativa previsto por el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con los anteproyectos de ley, orgánica u ordinaria, los proyectos de real decreto-ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de real decreto de carácter reglamentario, en el que:
  - Se valorará la calidad técnica de la propuesta normativa, atendiendo al correcto uso del lenguaje y al cumplimiento de las directrices de técnica normativa, así como la adecuación del rango normativo propuesto.
  - Se examinará la congruencia de la iniciativa con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras normas que se estén elaborando en los distintos ministerios o que se vayan a elaborar de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales, evitando posibles duplicidades y contradicciones.
  - Se determinará la necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.
  - Se evaluará el contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y su cumplimiento con lo exigido en su normativa reguladora, valorando especialmente la suficiencia de los análisis de impacto realizados y del sistema previsto para la evaluación *ex post* de la iniciativa.
  - Se comprobará que el contenido de las partes expositiva y dispositiva de la propuesta es conforme con los principios y reglas establecidos en el título VI de la LPACAP y en el título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
  - Se analizará el cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la AGE, así como con las recomendaciones emanadas en esta materia de las instituciones de la Unión Europea y de la OCDE.

- Se evaluará que la iniciativa normativa cumpla con las obligaciones de transposición del Derecho de la Unión Europea y su posible extralimitación respecto del contenido de la norma comunitaria que transponga al derecho interno.

El procedimiento para que la OCCN emita el informe viene regulado en el artículo 7 del RD 1081/2017,<sup>16</sup> del que se deduce que la intervención de esta es tardía, cuando tanto el texto normativo como la evaluación de impacto se han elaborado y que, además, no tiene carácter vinculante, a pesar de que el ministerio proponente está obligado a incluirlo entre la documentación que acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Ministros y, en el caso de que las recomendaciones u observaciones de la OCCN no hayan sido seguidas, deberá justificar las razones de este rechazo de manera específica en la memoria del análisis de impacto normativo. De cualquier forma, en el momento de la tramitación del proyecto ante los altos órganos colegiados del Gobierno, la OCCN tendrá la oportunidad «de examinar si las recomendaciones u observaciones que formuló en su informe han sido tenidas en cuenta o, alternativamente, si de manera específica en la MAIN se dan las razones por las que no han sido aceptadas» (Sánchez Puente, Bueno Rodríguez, y García Vidal, 2019). Para la realización del informe, la Oficina podrá contar con asesoramiento cualificado en determinadas disciplinas, solicitando la colaboración, en las materias propias de sus respectivas competencias, de la Comisión General de Codificación, del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.

Asimismo, encontramos la también recientemente creada Junta de Planificación y Evaluación Normativa, órgano colegiado, de carácter interministerial, adscrito a la Subsecretaría de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, competente para elaborar los proyectos de Plan Anual Normativo y del Informe Anual de Evaluación Normativa.<sup>17</sup> La componen la persona titular de la Subsecretaría de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, que la preside, la titular de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales y las titulares de las Secretarías Generales Técnicas de los restantes departamentos ministeriales, así como un representante de la oficina económica de la presidencia, con rango de dirección general.

Conforme indica el RD 286/2017, a sus reuniones puede asistir, con voz, pero sin voto, a requerimiento de la persona titular de la Presidencia de la Junta, la persona titular de la OCCN. Asimismo, a requerimiento de la persona titular de la Presidencia de la Junta, podrán ser convocadas las titulares de otros órganos directivos de la Administración General del Estado, especialmente las de aquellos con competencias en materia presupuestaria, de política económica, de Unión Europea y de Administraciones Territoriales. Entre sus competencias encontramos:

- La elaboración del proyecto de Plan Anual Normativo para su elevación al Consejo de Ministros por la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales. En el proyecto de Plan se indicarán las normas que serán objeto de evaluación posterior.
  - La elaboración del proyecto de Informe Anual de Evaluación Normativa, para su elevación al Consejo de Ministros por la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales.
  - La propuesta de criterios generales en materia de planificación y evaluación normativa de la Administración General del Estado.
- La Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, ubicada en el Ministerio de Hacienda. A ella le corresponde, en lo que aquí nos concierne, analizar y evaluar la estructura organizativa de la Administración General del Estado, realizar los estudios y propuestas necesarias para mejorar su racionalidad y eficiencia, diseñar las políticas para la mejora de la calidad normativa, la reducción y simplificación de cargas y procedimientos administrativos, asegurando la coordinación interdepartamental y promoviendo la cooperación entre administraciones públicas; implantar, impulsar y llevar a cabo el seguimiento de los planes de inspección específicos para evaluar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos, y la promoción de programas de formación e intercambio de las metodologías y técnicas aplicadas; y desarrollar programas y proyectos que faciliten el acceso electrónico de ciudadanos y empresas a los servicios públicos.
  - Se detecta, también, la participación especial de determinados ministerios, como el Ministerio de Economía y Empresa, que comprueba la calidad del análisis del impacto económico, tanto relacionado con la economía en general, como sobre aspectos sectoriales y la unidad de mercado, la competencia y la competitividad. Para ello, se ubica en sus estructuras el Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios, creado por la disposición adicional tercera de la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cuya finalidad es controlar la aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad y concurrencia competitiva en la aprobación de las normas y favorecer una regulación acorde al desarrollo económico. Es un órgano de cooperación multilateral, en el que participan la Administración General del Estado, comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía y representantes de la Administración local (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2015). Entre sus fines, concretados en el Acuerdo Institucional para su constitución de 19 de julio de 2010, encontramos la adopción de criterios para promover la mejora del entorno económico mediante la aplicación de los principios de buena

regulación, evitando la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas al funcionamiento de los mercados y el seguimiento y la coordinación de las actuaciones que se lleven a cabo en las diferentes administraciones para la correcta transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. Existe también un Comité Local para la Mejora de la Regulación, formado por el director general de Política Económica del Ministerio de Economía y Competitividad, que lo preside, y 28 representantes de las entidades locales, designados por la alcaldía respectiva, con rango mínimo de director general o equivalente. El programa de trabajo del Comité para la Mejora de la Regulación gira en torno a la constitución de una serie de grupos de trabajo de carácter técnico, formados por representantes designados por la asamblea de miembros del Comité.<sup>18</sup> Su objetivo principal es estudiar la aplicación de los principios de buena regulación económica, con el fin de que puedan ser posteriormente debatidos y analizados en el pleno y en la comisión local para la Mejora de la Regulación.

- Por su parte, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública es responsable de promover la simplificación de los procedimientos administrativos y efectuar el seguimiento de la reducción de cargas administrativas, de garantizar la transparencia de las actuaciones públicas, de impulsar la agenda digital de la Administración y de promover la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración normativa. Además, le corresponde emitir un informe sobre la distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales de las Administraciones Públicas y es el encargado de organizar y presidir las Comisiones Bilaterales de Cooperación con las diferentes autonomías, entre cuyas principales funciones encontramos el análisis de las normas con rango de ley, estatales o autonómicas, en relación con las cuales se susciten cuestiones que puedan dar lugar al planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad, con el fin de llegar a un acuerdo que evite su interposición, en el marco de lo establecidos en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (Sánchez Puente, Bueno Rodríguez, y García Vidal, 2019).
- La Comisión General de Codificación, surgida como consecuencia del movimiento codificador que irrumpió en la Europa continental a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, y cuya actividad es a efectos prácticos irrelevante, y prueba de que el modelo juridicocéntrico y no especializado en funciones de calidad normativa resulta poco práctico en la actualidad. Los sucesivos intentos, más o menos voluntaristas, de reactivarla en sus diferentes secciones se han demostrado hasta la fecha sistemáticamente abocados al fracaso. En todo caso, y de acuerdo con el RD 160/1997, por el que se aprueban los estatutos de la Comisión General de Codificación, entre sus funciones encontramos las

siguientes (obsérvese que, a efectos prácticos, ninguna de las mismas supone en ningún caso actividad necesaria para la producción normativa):

- La preparación de la legislación codificada o general que expresamente le encomiende el Ministerio de Justicia.
  - La revisión de los cuerpos legales y leyes vigentes en las diversas ramas del Derecho.
  - La elaboración de proyectos que se relacionen con las actividades propias de su función, así como el informe o dictamen en aquellos otros asuntos de carácter jurídico que el Ministerio de Justicia o el Gobierno sometan a su consideración.
  - La corrección técnica y de estilo de las disposiciones y leyes que le sea encomendada por el Ministerio de Justicia.
- Órganos consultivos (Consejo de Estado y órganos respectivos de las comunidades autónomas), cuyos informes no son vinculantes pero que pueden ejercer una función importante de vigilancia en el desarrollo de los anteproyectos legislativos, desde una perspectiva de evaluación de la legalidad de la regulación y el procedimiento seguido y, también, de forma más general, en relación a la idoneidad de una propuesta. En este sentido, como indica Nabaskues Martínez de Eulate (2017) por ejemplo, el Consejo de Estado ha realizado sugerencias y observaciones en sus memorias anuales sobre la actividad normativa del Gobierno señalando, en su informe de 2011, que en ocasiones las memorias de análisis de impacto «no son suficientemente expresivas», habiendo ocasiones en que «se omiten informes» o «se llevan a cabo audiencias incompletas», tomando una posición más proactiva respecto de la comprobación de la adecuación de la norma a criterios de calidad normativa.
  - Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que realiza informes y estudios sectoriales sobre asuntos concretos y que ha presentado una especial actividad como organismo defensor de la mejora de la regulación y de las evaluaciones de impacto normativo. Entre los instrumentos utilizados por la promoción de la competencia desarrollados por la CNMC destacan los informes sobre propuestas normativas concretas con completos análisis *ex ante* y consultas públicas sobre las propuestas normativas, muy poco habituales en nuestra tradición jurídica. En esta línea, tienen gran importancia los informes y estudios sobre sectores económicos concretos que realiza periódicamente y las guías y recomendaciones que va publicando. Con similares funciones, aunque con un objeto de estudio más sectorial, también encontramos la Comisión Nacional de Energía, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

## **3.2 Órganos parlamentarios**

En cuanto al poder legislativo, el Parlamento español no cuenta en la actualidad, que nos conste, con una organización específica para la mejora de la regulación. Así, no hay comités, procedimientos ni instrumentos específicos para mejorar la calidad de la toma de decisiones del poder legislativo y reaccionar a las evaluaciones de impacto. Indirectamente, y dado que la Secretaría de Estado y la Dirección General de Relaciones con las Cortes son responsables del diálogo con el Parlamento, garantizando la coordinación del Gobierno con este en todo momento, pueden transmitir informes y ciertas consideraciones que, a estos efectos, pueden ser tenidos en cuenta, pero no parece que haya sido, tampoco, una cuestión excesivamente atendida hasta la fecha. Sólo a título individual las parlamentarias y los parlamentarios españoles, en algunos casos, se han preocupado de recopilar la información disponible de esta índole, sin que haya a estos efectos un servicio que la facilite de forma automática y completa.

## **4. MEDIDAS ADOPTADAS EN MATERIA DE CALIDAD NORMATIVA**

### **4.1 Procedimientos *ex ante***

En desarrollo de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y siguiendo los pasos de la propuesta prevista en la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 16 de marzo de 2005, «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea»,<sup>19</sup> se aprobó el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regulaba la memoria del análisis de impacto normativo (y la correspondiente guía metodológica<sup>20</sup>). Concretamente, este real decreto establecía la necesidad de que las memorias, estudios e informes que se contemplan en los arts. 22.2 y 24.1.a) y 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se debían incluir en un único documento denominado «Memoria del análisis de impacto normativo», a redactar por parte del órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este. En la actualidad, como hemos indicado, la norma que regula esta evaluación es el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, que establece que la memoria del análisis de impacto normativo a realizar por parte del Gobierno central en los trámites de elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias (que se configura como un documento que se va conformando a lo largo del procedimiento y que lo recoge en su totalidad) deberá contener los siguientes apartados:

1. Oportunidad de la propuesta de norma, que en todo caso incluirá:
  - a) La identificación de los fines y objetivos perseguidos.

- b) Una explicación de su adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPACAP.
  - c) Un análisis de alternativas, que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
  - d) Cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figure en el Plan Anual Normativo, será necesario justificar este hecho en la memoria.
2. Contenido y análisis jurídico, que resumirá las principales novedades introducidas por la propuesta de norma, incluirá una referencia a su engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea y contendrá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma. En este aspecto, se analizará, además:
- a) La justificación de la introducción de cualquier trámite adicional o distinto, en materia de procedimiento administrativo, a los previstos por la LPACAP, indicando los motivos por los que resulta eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento. Dichos trámites deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.
  - b) La vigencia indefinida o temporal de la norma. En este último caso se precisarán los motivos que justifican la opción escogida.
  - c) La concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en el supuesto de que la entrada en vigor de las normas se apartara de la regla prevista en el citado artículo.
  - d) Asimismo, la atribución directa de la potestad de desarrollo reglamentario de una ley a un titular de un departamento ministerial o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos deberá explicarse en la memoria.
3. Análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, precisando el título o títulos competenciales en los que se basa la norma.
4. En cuanto al impacto económico y presupuestario:
- a) Se analizarán las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias. Se evaluará el efecto sobre las PYMES.
  - b) El impacto presupuestario comprenderá, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos y que incluirá la

incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público.

5. La detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, cuantificándose el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas, con especial referencia a las pequeñas y medianas empresas.
6. Un análisis sobre el impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia.
7. La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano 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.

Con carácter potestativo y, en todo caso, cuando una norma específica o sectorial así lo exija, se realizará un análisis sobre coste-beneficio que consistirá en un resumen de todos los costes y beneficios de la norma, tanto directos como indirectos, debiendo quedar acreditado que los beneficios esperados compensan o superan los costes derivados del proyecto y justifican la aprobación del mismo.

8. Asimismo, deberá contener una descripción de la tramitación y consultas que incluirá:
  - a) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública, a través del portal web del departamento competente.
  - b) La referencia a las consultas realizadas y observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública, así como su resultado y su reflejo en el texto del proyecto.
  - c) Se hará referencia a los informes de las comunidades autónomas, entidades locales y a otros informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación.
9. Y, finalmente, una previsión sobre la correspondiente evaluación *ex post*, que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas, al que se refiere el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Para ello, la memoria indicará si dicha norma se encuentra prevista entre las susceptibles de evaluación en el correspondiente Plan Anual Normativo y, en su caso, describirá con claridad los objetivos y fines de la norma y los términos y plazos que se usarán para analizar los resultados de su aplicación.

Cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados, o estos no son significativos, se realizará una memoria abreviada, que deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; identificación del

título competencial prevalente; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes; descripción de la tramitación y consultas realizadas y una descripción de la forma en la que se analizarán, en su caso, los resultados de la aplicación de la norma, es decir, la forma en que se realizará su evaluación *ex post*. Como señalábamos, el ministerio o centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación. En especial, se actualizará el apartado relativo a la descripción de la tramitación y consultas. Asimismo, en la realización y estructuración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se atenderá a las indicaciones contenidas en la Guía Metodológica.<sup>21</sup> En todo caso, se incluirá al principio de la Memoria una ficha con el resumen ejecutivo de la misma, conforme a lo establecido en la Guía Metodológica a la que se refiere la disposición adicional primera de este real decreto.

Esta lista no es excluyente y, además, la administración responsable tiene completa discreción para decidir qué incluir en ella y qué no. Ello no obstante, sus carencias tienen más que ver no tanto con lo que posibilita hacer o no impide como con el hecho de que las obligaciones estrictas a cumplir son, en el fondo, poco ambiciosas y son fácilmente solventadas con trámites no particularmente exigentes, caso de que la iniciativa normativa se realice acompañada de una memoria que aspire, únicamente, a cumplir el expediente, sin que haya mecanismos de control realmente exigentes, ni procedimentales ni jurídicos, que puedan oponerse a ello. Como la OCDE indica, tampoco la Guía llega a proporcionar un suficiente apoyo metodológico a los responsables encargados de redactar la legislación, tanto por su vaguedad en las metodologías a utilizar y aplicar como por la falta de especificidad en las responsabilidades y etapas del proceso (OECD, 2011). Por ejemplo, Mercado Pacheco (2013) señala que técnicas como el análisis económico del derecho deberían integrarse plenamente en este tipo de procesos como herramientas clave en el desarrollo de una evaluación de impacto normativo mucho más compleja, argumentada e interdisciplinar de la que se está desarrollando en la actualidad, especialmente en España. Además, no puede olvidarse que el análisis del impacto normativo desarrollado a partir de 2009 se circunscribe al Estado, puesto que tanto el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regulaba la Memoria del Análisis de Impacto Normativo como el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo en la actualidad, son solo de aplicación a la Administración General del Estado —así como los preceptos de la LPACAP que contienen alguna previsión al respecto, que han sido declarados contrarios al orden competencial y por tanto, tan solo aplicables a la AGE— por lo que las administraciones local y autonómica no quedan comprendidas dentro de los obligados a realizar el análisis, a pesar de que sería recomendable la extensión de estos planteamientos a los ámbitos autonómicos y locales.

Sánchez-Puente, Bueno Rodríguez y García Vidal (2019), como miembros de la OCCN (que recordemos, desde 2018, es el órgano encargado de supervisar la corrección de los análisis de impacto normativo) extraen algunas conclusiones del examen del contenido del análisis del impacto normativo en las memorias examinadas un año después de la puesta en funcionamiento de la Oficina. Por su valor, las resumimos a continuación:

- En cuanto a la oportunidad de la propuesta de norma, indican que la «definición de los objetivos» es en exceso genérica para los fines de la evaluación y que se confunde de forma generalizada el contenido del «análisis de alternativas», cuando no debería consistir en un juicio sobre el instrumento jurídico a emplear, sino en un razonamiento que, desde el punto de vista material, justifique la mayor idoneidad de la opción elegida frente a las otras posibles. Asimismo, resaltan que se realiza una insuficiente o inadecuada justificación de los principios de buena regulación, «pues no basta con la mera mención de esos principios, sino que es preciso un razonamiento concreto, en los términos que establecen los apartados 2 a 6 del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que explique la adecuación a los mismos de la norma proyectada» (p. 30).
- En relación con el análisis jurídico del proyecto, señalan que conseguir la congruencia de la propuesta normativa con el derecho nacional y el derecho de la Unión Europea vigentes, e incluso con otras que se estén elaborando en los distintos ministerios o que se vayan a elaborar de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales, evitando posibles duplicidades y contradicciones con el fin de identificar posibles oportunidades para simplificar el ordenamiento jurídico, es un objetivo inherente a los enumerados principios de buena regulación. Sin embargo, en general, en las memorias se presta poca atención a este aspecto, que es esencial para un buen ejercicio de la evaluación *ex ante*. Asimismo, indican la conveniencia de una mayor justificación en el establecimiento del régimen de entrada en vigor de la norma proyectada, que se asegurase de que el periodo de tiempo establecido entre la publicación de la norma y su entrada en vigor es suficiente para posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación o, en su caso, la existencia de razones que hagan necesaria su entrada en vigor inmediata. A su vez, subrayan que deberían identificarse de forma precisa las normas derogadas, evitando que el proceso de innovación normativa dé lugar a una situación de inseguridad jurídica. Y es que, tal y como indican «(s)in hacer previamente el esfuerzo de determinar en cada caso qué normas deroga la nueva norma, no será posible la tan demandada simplificación normativa» (p. 32).
- En cuanto al impacto económico y presupuestario, subrayan que la OCCN se ha visto obligada incluso a indicar la necesidad de que las memorias

incorporen un análisis más completo del impacto económico de la norma en sus diversos aspectos: general, sectorial, sobre la competitividad, la competencia y la unidad de mercado, sobre la pequeña y mediana empresa, y que todavía son pocos los proyectos que evalúan los efectos sobre las pequeñas y medianas empresas como exige la Comisión Europea con el test PYME, cuyo objeto es poner de relieve si las medidas adoptadas por los poderes públicos tienen un impacto diferencial en las PYME (en comparación con los efectos para las empresas grandes con el objetivo de tratar de eliminar dicho impacto, si es negativo, o, si esto no fuera posible, analizar la posibilidad de limitar al máximo ese impacto diferencial con medidas compensatorias o sustitutorias cuyos efectos también es necesario medir con cuidado, evitando efectos derivados perjudiciales para las PYMES). Por su parte, tampoco la evaluación del impacto presupuestario se entiende aceptable por parte de los miembros de la OCCN, quienes indican que tiende a identificarse con el económico y que, en la mayoría de las memorias o bien no se analizan separadamente o directamente se excluye del análisis salvo en aquellos casos en que este impacto es muy evidente.

- Por lo que se refiere al contenido del análisis del «impacto por razón de género», la OCCN observa que el planteamiento de las memorias gira esencialmente en torno al carácter no discriminatorio de la norma proyectada y al trato igual que esta dispensa a hombres y a mujeres. La valoración de la incidencia del proyecto desde una perspectiva de género se realiza sobre la base de una consideración formal del principio de igualdad (entendido este como una regla de igualdad de trato), del cual la MAIN infiere de modo directo una situación de igualdad de oportunidades, pero ello sin realizar un auténtico examen material de la posible situación de desigualdad que pueda existir, y de los efectos que el proyecto pueda tener a este respecto. Por lo tanto, identifican que sería necesario reforzar la consistencia del análisis en función de la perspectiva material señalada.
- En relación con el capítulo de «otros impactos», la memoria incluye el análisis de los impactos de carácter social, medioambiental o en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, solo en aquellas ocasiones en que la norma tiene incidencia en estos ámbitos. Apuntan que, en estos casos, el análisis consiste en una indicación de los efectos positivos que la norma tiene en estos ámbitos, apreciándose un superficial análisis de cualquier otro tipo de impactos en dichos ámbitos.
- También sugieren que la descripción de los trámites y consultas no debería limitarse a una mera indicación de los mismos (como viene sucediendo), sino que debería explicar su contenido y consecuencias en el proyecto. En este sentido, subrayan la importancia de que se

recojan las aportaciones recibidas en los trámites de participación ciudadana y su valoración, y se evidencie su eficacia para la mejora de la propuesta normativa.

- Finalmente, destacan que, por el momento, son muy pocas las normas que prevén en su MAIN su sometimiento a una «evaluación *ex post*», y que aquellas que lo hacen, aunque refieren los criterios y plazos de evaluación y el órgano que ha de llevarla a cabo, suelen definir con poca precisión los objetivos de la norma a estos efectos y la metodología de evaluación.

Los autores concluyen el análisis con una contundente afirmación: «Se puede concluir respecto al análisis de impactos, que a menudo se presenta solo en términos cualitativos, dejando poco claro si los beneficios de la futura norma superan los costes resultantes. Incluso en el caso de análisis cuantitativo de impacto, la incertidumbre asociada rara vez se aborda. Se infrutilizan datos de investigación, informes y experiencias en el ámbito internacional, y se emplean de manera deficiente las fuentes de datos». En definitiva, la ejecución de las evaluaciones de impacto normativo se encuentra en España en una fase muy elemental y estas presentan un elevado margen de mejora, configurándose en la actualidad más como un requisito formal cuyo carácter es informativo y que tiene un impacto mínimo en la elaboración y el diseño de las normas y en la que parece que ni tan siquiera el análisis más básico y habitual —el de los impactos presupuestarios y económicos de la norma— se realiza correctamente. Con todo, solo se puede valorar positivamente la introducción de un cuerpo con las características de la OCCN que, pese a las limitaciones que hemos señalado en el epígrafe anterior, puede convertirse en una instancia clave para la mejora de las evaluaciones de impacto normativo.

La relevancia de estas evaluaciones formalizadas mediante la memoria de impacto normativo ha sido subrayada por el Tribunal Supremo, aunque solo en relación con las realizadas para la aprobación de disposiciones reglamentarias, contra las que cabe recurso directo en atención al incumplimiento de las correspondientes previsiones de la normativa indicada. En este sentido, la sentencia de 12 de diciembre de 2016 (rec. 903/2014) analiza la suficiencia de la memoria económica de un proyecto normativo, indicando que esta debe «cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia: motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar información relevante a la propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad». Así, la Memoria de Análisis del Impacto Normativo es condición de validez de las normas reglamentarias, por lo que debe incorporarse en el procedimiento de elaboración reglamentaria con el contenido señalado anteriormente.

Sin embargo, como advierten algunos autores (Embido Tello, 2019; Vida Fernández, 2017), el nivel de exigencia sobre su exhaustividad ha sido mínimo. De este modo, a pesar de que se ha venido declarando de forma

taxativa que la omisión de la memoria es un vicio que supone la nulidad de la norma aprobada,<sup>22</sup> se ha aceptado la omisión de esta cuando nos encontramos ante la modificación de una normativa existente o cuando se presenta una segunda versión del proyecto normativo que no introduce modificaciones sustanciales,<sup>23</sup> la compleción de los análisis económicos con informes de organismos públicos y alegaciones de los interesados<sup>24</sup> y la realización de análisis sucintos y poco desarrollados,<sup>25</sup> a pesar de que en sentencias más recientes se ha procedido a anular disposiciones reglamentarias por las insuficiencias de la memoria relacionadas con la motivación de la necesidad y oportunidad de la norma y el suministro de información relevante a la Administración y a los destinatarios.<sup>26</sup> Vida Fernández se muestra muy crítico con la situación evidenciada, al afirmar que «existe una importante deferencia a favor del Ejecutivo en la interpretación que la jurisprudencia ha desarrollado con respecto a las exigencias de las MAIN en el procedimiento de elaboración. Este planteamiento limita enormemente el significado y alcance de la evaluación normativa que, mientras no se produzca un importante cambio normativo o jurisprudencial, seguirá siendo un instrumento cosmético para maquillar el ejercicio del poder más que un instrumento para someterlo a control» (2017: 507).

Por su parte, en el caso de las normas con rango de ley, la infracción de la evaluación previa no parece desatar la posibilidad de un recurso, al tratarse de la fase preliminar del procedimiento legislativo —cuyo resultado, además, puede apartarse del contenido de la memoria como consecuencia de los debates parlamentarios y de las enmiendas que se presenten y voten— y, por tanto, de un acto de trámite cuyos defectos no pueden decantar la invalidez del procedimiento legislativo, siendo, la evaluación legislativa previa, un procedimiento administrativo exento de control judicial. Este aspecto, como muy incisivamente critica Ponce Solé (2019) al calificarlo de «bucle de impunidad dentro del Estado de Derecho» es una consecuencia del menosprecio tradicional en España de las cuestiones procedimentales y un error sobre la naturaleza jurídica del procedimiento de elaboración de un anteproyecto de ley.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 108/1986, de 29 de julio, ya negó trascendencia constitucional a la vulneración, por parte del procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley, de los elementos reglados de la legislación vigente. Por su parte, la Audiencia Nacional, en Sentencia de 28 de abril de 2010 (rec. 278/2008), ha indicado que el informe del Impacto de Género —obligatorio a tenor de la ley del Gobierno y de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres—, sería «un acto que forma parte de un procedimiento legislativo» contra el que no cabe recurso administrativo alguno.<sup>27</sup> Y es que, la Audiencia considera que la primera de las fases del procedimiento legislativo —la que corresponde al poder ejecutivo a través de la elaboración del anteproyecto de ley y su aprobación en el Consejo de Ministros— es ya un trámite del procedimiento de elaboración de la ley que «no se inserta en procedimiento administrativo alguno ni, por tanto, debe entenderse sometida al Derecho

administrativo, sino que forma parte –como trámite esencial de esa primera fase– del procedimiento legislativo, cuyo desenvolvimiento no es susceptible de impugnación en vía administrativa a través de ninguno de los recursos administrativos previstos en la Ley de Procedimiento Común».

En consecuencia, la Audiencia Nacional configura la elaboración de los anteproyectos normativos como una actuación del Gobierno no sometida a Derecho administrativo, lo que comportaría que, tal y como indica Ponce Solé, «(d)e consolidarse esta discutible doctrina judicial, todos los elementos reglados del procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley diseñados para lograr una mejor calidad regulatoria y un buen gobierno y una buena administración, [...] sencillamente se convierten en papel mojado y son dinamitados judicialmente, puesto que su no seguimiento no conduce a otra cosa que la impunidad de las autoridades públicas» (2014: 77).

Conjuntamente con la memoria de la evaluación de los impactos de la norma encontramos en nuestro ordenamiento jurídico otros dos instrumentos *ex ante* como son el informe de calidad normativa y los planes normativos.<sup>28</sup> El primero de ellos, el informe de calidad normativa, consiste en un informe que debe emitirse respecto del primer borrador de la norma y de la memoria de análisis de impacto normativo por parte de la OCCN. Su finalidad consiste en contribuir a la mejora del contenido del proyecto normativo, de su memoria y a delimitar su correcta tramitación en los términos que hemos señalado en el epígrafe IV.1 de este capítulo. El segundo, el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado, lo constituyen las iniciativas legislativas o reglamentarias que los distintos departamentos ministeriales prevean elevar cada año natural al Consejo de Ministros para su aprobación y se regula por el 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 desarrollo del artículo 132 de la LPACAP y del artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la disposición final tercera de la LRJSP. Este último precepto encomienda la coordinación del Plan al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, con 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 órgano encargado de realizar el Plan Anual Normativo, de conformidad con el Real Decreto 286/2017, es la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, para lo que se le han de remitir anualmente, por parte de los ministerios, las iniciativas normativas que deseen incorporar al Plan Anual Normativo<sup>29</sup> así como una relación de aquellos proyectos normativos que deberán ser objeto de evaluación posterior, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado. De este modo, como indica Prieto Romero (2019), el Plan se ordena también a la realización o refuerzo de los principios de transparencia y de participación ciudadana, ya que 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.

## **4.2 Procedimientos *ex post***

Los procedimientos de evaluación *ex post* de la calidad normativa están totalmente desatendidos, como lo está la revisión sistemática y organizada de la producción normativa por áreas de actividad, que no es analizada casi nunca de manera pautada, ni mucho menos reevaluada, de un modo mínimamente solvente (Ponce Solé, 2014). Consciente de esta problemática, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible introdujo la evaluación *ex post* en España (artículos 5 y 6, que preveían el deber de revisión periódica de la normativa vigente para su adaptación a los principios de buena regulación y a los objetivos de sostenibilidad recogidos en la ley). Por su parte, la LPACAP, prevé en su artículo 130, *Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación* la evaluación *ex post* de la normativa, al indicar que las administraciones públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente. Asimismo, se promueve el análisis económico en la elaboración de las normas con objeto de evitar restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica (art. 130.2).

Dicha regulación, que no es aplicable para la potestad legislativa de las comunidades autónomas en atención a la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, ha sido complementada por lo dispuesto por la LRJSP, que concreta estas obligaciones en relación al ciclo normativo del Gobierno de la Nación mediante su modificación de la Ley del Gobierno. Según la nueva redacción del artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, este tiene la obligación de aprobar anualmente el Plan Normativo mencionado en el epígrafe anterior, que en este aspecto se concreta en la necesidad de que en este se publiquen «las normas que habrán de someterse posteriormente a 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».

La legislación indicada se encuentra desarrollada por el Real Decreto 286/2017, al que ya hemos hecho referencia anteriormente, que especifica los criterios según los cuales los proyectos normativos deberán ser objeto de evaluación posterior:

- a) Coste o ahorro presupuestario significativo para la Administración General del Estado.

- b) Incremento o reducción de cargas administrativas para los destinatarios de la norma que resulte significativo por el volumen de población afectada o por incidir en sectores económicos o sociales prioritarios.
- c) Incidencia relevante sobre los derechos y libertades constitucionales.
- d) Conflictividad previsible con las comunidades autónomas.
- e) Impacto sobre la economía en su conjunto o sobre sectores destacados de la misma.
- f) Efectos significativos sobre la unidad de mercado, la competencia, la competitividad o las pequeñas y medianas empresas.
- g) Impacto relevante por razón de género.

h) Impacto relevante sobre la infancia y adolescencia o sobre la familia.

Es decir, los mismos ministerios, en atención a los criterios descritos, deberán decidir si los proyectos propuestos en el PAN deben ser posteriormente evaluados. Una vez prevista dicha obligación en el PAN —y transcurrido el tiempo establecido para proceder a la evaluación—, los departamentos ministeriales evaluarán las normas propuestas por cada uno de ellos que hayan sido seleccionadas para su evaluación *ex post*, en los términos y plazos previstos en su Memoria del Análisis de Impacto Normativo. No obstante, se prevén una serie de elementos que deben analizarse en todo caso (art. 3.2 RD 286/2017): la eficacia de la norma (la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación), su eficiencia, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado, la sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura y, finalmente, los resultados de la aplicación de la norma, en función del criterio por el que fue sometida a evaluación.

Los departamentos ministeriales remitirán a la persona que ejerza las funciones de secretaria de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa un informe en el que se recojan los resultados de los procesos de evaluación normativa que se hayan llevado a cabo en el año precedente. Con esta información, la Junta de Planificación y Evaluación Normativa elaborará, a su vez, el proyecto de Informe Anual de Evaluación Normativa, en el que se reflejará el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior y, también, las conclusiones del análisis *ex post* de las normas, que, de acuerdo con lo previsto en su respectiva memoria, hayan sido evaluadas en el ejercicio anterior. El informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis. La persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, elevará el proyecto de Informe Anual de Evaluación Normativa al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 30 de abril de cada año y su posterior publicación.

En aplicación del art. 132 de la LPACAP, tanto el Estado<sup>30</sup> como algunas comunidades autónomas aprobaron sus planes normativos el año 2017 y, especialmente, en 2018. Sus planes se extienden normalmente sobre normas tanto legales como reglamentarias. A su vez, a nivel municipal se ha entendido que la planificación se extiende sobre ordenanzas y reglamentos locales, incluso sobre estatutos de los organismos públicos, excluyéndose de esta la planificación urbanística (Embid Tello, 2019).

A pesar de que ha de celebrarse que, al menos, se regule por primera vez en España la obligación de que se realice una evaluación periódica de la normativa y que esta se evalúe y quede plasmada en un informe público, hay cierto escepticismo con respecto a su efectividad real. Y es que, se han

realizado una serie de críticas al modelo desarrollado, especialmente en atención a lo difuso de la regulación, ya que no se impide la inclusión de iniciativas normativas que no figuran previamente en el PAN, solo se plantea la evaluación *ex post* en relación con las normas que han de aprobarse en el futuro, no se detalla el carácter vinculante o no de la planificación, ni tampoco se indican las consecuencias jurídicas de la omisión de esta o de los informes de evaluación, o del incumplimiento de cualquiera de los plazos previstos (Embido Tello, 2019).<sup>31</sup> Premonitoriamente, el Consejo de Estado ya se ha pronunciado al respecto, señalando 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».<sup>32</sup>

### **4.3 La participación en el proceso normativo**

La LPACAP ha introducido novedades que incentivan la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley y de reglamentos. El punto de partida eran los tradicionales trámites de información pública y audiencia ciudadana, a los que se ha sumado la consulta pública, situada en un momento temporal anterior al inicio del procedimiento normativo.

En relación con los trámites de información pública y audiencia ciudadana, el art. 133 LPACAP establece que «cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto». En similares términos se pronuncia el art. 26 de la Ley del Gobierno, modificado por la LRJSP. Dicho artículo concreta que el plazo mínimo de la audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, pudiendo ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen, así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. De todo ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Ambos trámites serán de obligatoria realización y solo podrán omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse también en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y su realización no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a estas. Respecto al momento procedimental en el que se desarrollan, a diferencia de la consulta previa, la audiencia y la información se llevan a cabo una vez se ha elaborado el proyecto normativo, permitiendo que las aportaciones lo sean en relación con un texto coincidente con el que se va a aprobar.

Por su parte, el trámite de consulta pública previa abre el proceso de toma de decisiones normativas a la ciudadanía, que se sustanciará, con carácter previo a la elaboración del texto, a través del portal web del departamento competente. Mediante la consulta pública se recabará la opinión de las personas potencialmente afectadas por la futura norma y de las organizaciones más representativas —así, no es un trámite que se circunscribe exclusivamente a las personas interesadas como ocurre con el trámite de audiencia ni tampoco uno que se abre a toda la ciudadanía como el trámite de información pública— acerca de (art. 26 de la Ley del Gobierno y art. 133 LRJPAC):

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

La Administración se asegura, mediante este trámite, de que la norma que pretende aprobar es necesaria y oportuna, y que no existe una posible solución extranormativa al conflicto, «lo que constituye la finalidad esencial de este trámite» (Prieto Romero, 2019: 136).<sup>33</sup> El art. 26 de la Ley del Gobierno indica que esta deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública indicado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a estas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Como indica Nabaskues Martínez de Eulate (2017), es destacable el momento procedimental en el que se realiza la consulta previa, que es antes de elaborar el proyecto de reglamento, cuestión que la diferencia respecto de los trámites de audiencia e información, que se llevan a cabo justamente en el momento anterior a su aprobación.

Sin embargo, como critica Canals Ametller (2019), los participantes en este trámite no tienen derecho a la consideración de sus aportaciones o a una respuesta por parte de la Administración promotora de la consulta (a pesar de que sí deben resumirse estas consultas en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo ex art. 26 de la Ley del Gobierno) y son también discutibles «los amplios márgenes de excepcionalidad que la legislación vigente contempla para activar este cauce participativo, salvando las normas

de carácter presupuestario y organizativo, así como la de tramitación urgente; máxime por los términos marcadamente indeterminados sobre los que se basan las excepciones, tales como no tener “impacto significativo en la actividad económica”, no imponer “obligaciones relevantes a los destinatarios” o regular “aspectos parciales de una materia”. Ante esta indeterminación, que amplía el margen de discrecionalidad de la Administración Pública promotora de la consulta, la participación ciudadana a través de este cauce puede perder su potencialidad inicial». No obstante esta afirmación, Canals Ametller destaca el carácter positivo de la medida, ya que «conlleva posicionar a la sociedad civil en el punto de salida, en un momento inicial del ciclo de vida de la norma jurídica, posibilitando la detección de problemas concretos y de necesidades reales de regulación, o, en su caso, del alcance del problema a solucionar con normativa concreta, así como las posibles soluciones al mismo, e, incluso, la identificación de sujetos afectados que si no hubieran participado en la consulta no se habrían considerado como tales».

Por su parte, la consulta pública en el marco de los procedimientos de análisis del impacto normativo, ha venido siendo escasa, con un carácter voluntario y a iniciativa del ministerio correspondiente. En el art. 26.5 de la Ley del Gobierno se señala que a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto, por lo que se abre una vía para que se inicien también procedimientos participativos en el seno de los análisis de impacto. Sin embargo, no se establece ningún requisito específico para la consulta en la Memoria del Análisis del Impacto Normativo, por lo que las partes interesadas en pocas ocasiones tienen conocimiento de que se realizan los análisis de impacto.

#### **4.4 La mejora de la regulación en el ámbito autonómico**

La mejora de la regulación en el ámbito autonómico se ha circunscrito, aunque con notables excepciones, a la aprobación de medidas relacionadas con la desregulación, la simplificación normativa y la eliminación de cargas administrativas. Por ello, centraremos nuestro análisis en aquellas comunidades autónomas donde se ha observado cierta inquietud por mejorar el marco regulatorio estatal y fortalecer bien las herramientas de evaluación o planificación normativa, o bien las de participación y transparencia del procedimiento de elaboración de normas.

##### *a) Cataluña*

Una de las primeras comunidades autónomas interesadas por la materia fue Cataluña, donde se introdujo la exigencia de realizar un informe de impacto regulatorio mediante el Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de

procedimientos para facilitar la actividad económica concretado en la guía de buenas prácticas de 2010. Las previsiones de dicha normativa se encuentran recogidas en la actualidad por la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, en la que se exige la elaboración de una memoria de evaluación de impacto de las medidas propuestas, que debe contener como mínimo un informe de impacto presupuestario, normativo, de género, así como un informe de impacto económico y social, en que se evalúan los costes y los beneficios que implica el proyecto de disposición reglamentaria para sus destinatarios y para la realidad social y económica (art. 64). En el desarrollo de esta ley fue fundamental la creación de la ya extinta Dirección de Calidad Normativa, encargada de impulsar la calidad de las normas. Sus funciones, tras desaparecer, las realiza en la actualidad el Área de Mejora de la Regulación, que se encuentra ubicada en la Dirección General de Coordinación Interdepartamental, unidad directiva dependiente de la Secretaría del Gobierno.

Mientras que a la Secretaría del Gobierno le corresponde impulsar y coordinar la política pública de mejora de la regulación normativa, la Dirección General de Coordinación Interdepartamental tiene la obligación de hacer el seguimiento y desarrollar la coordinación de esta política, además de diseñar e impulsar, en especial, las acciones dirigidas a evaluar de forma integrada el impacto de las normas, entre otras, en el ámbito de la simplificación y la reducción de cargas administrativas. También se ocupa de promover la adopción de directrices y otros instrumentos para la mejora de la calidad normativa, en especial, para el análisis del impacto de las normas. Para el ejercicio de estas funciones, la Dirección General de Coordinación Interdepartamental cuenta con el apoyo del Área de Mejora de la Regulación, que continúa la tarea iniciada por la anterior Dirección de Calidad Normativa y que vela por el cumplimiento de los requerimientos vigentes en materia de evaluación de impacto normativo y presta asistencia técnica y consultoría a los departamentos de la Administración de la Generalitat para llevar a cabo las evaluaciones de calidad normativa, especialmente del impacto normativo, de los proyectos de disposiciones generales y normas vigentes (Generalitat de Catalunya, 2018).

Asimismo, encontramos la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en la que además de regularse cuestiones relativas a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, aparece regulada la obligación de que los *lobbies* se inscriban en un registro de grupos de interés —es, de hecho, la primera regulación de los grupos de interés en España— así como determinadas previsiones, en sus títulos V y VI, relativas a la mejora de la calidad normativa y al gobierno abierto. En estos artículos se enumeran una serie de principios generales, entre los que podemos destacar dos previsiones concretas. La primera, relacionada con la necesidad de que se garantice «la participación de los ciudadanos en la elaboración de las memorias de evaluación e impacto, así como en el proceso para evaluar la aplicación de las normas» (art. 64.3) que como hemos indicado

anteriormente, era una de las carencias de la normativa estatal en la materia, que se limita a la participación en el procedimiento normativo pero no en el concreto trámite de la evaluación de impacto; y la segunda, relativa a la posibilidad de que la Administración pública promueva «pruebas piloto previas a la aprobación de las nuevas medidas reguladoras para verificar su idoneidad. Estas pruebas piloto deben aplicarse mediante convenios suscritos con las entidades representativas de los sectores afectados, con los efectos y condiciones que determine el convenio», una regulación ciertamente innovadora en nuestro ordenamiento jurídico referida a la posibilidad de que el derecho se abra a la experimentación.<sup>34</sup>

#### *b) Castilla y León*

Como consecuencia de la aprobación de la Ley de Economía Sostenible, Castilla y León aprobó un conjunto de instrumentos destinados a mejorar la calidad de sus normas. Entre ellos encontramos la Ley 2/2010, por la que se dictan las normas reguladoras de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de gestión pública y la Orden ADM/1835/2010, que aprueba la Guía metodológica para la mejora de la calidad normativa. En ellos se prevé la obligación de realizar una evaluación del impacto normativo de acuerdo con la Guía metodológica tanto de los anteproyectos de ley —salvo los anteproyectos de presupuestos generales de la Comunidad y de medidas financieras—, como de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobados por la Junta relacionados con la política socioeconómica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre del Consejo Económico y Social, deban ser sometidos preceptivamente a informe previo de este órgano, además de aquellos proyectos normativos y anteproyectos de ley que el centro directivo correspondiente entienda conveniente.

#### *c) Comunitat Valenciana*

En línea con lo que ha sido habitual en el desarrollo de sus estructuras estatutarias, en la Comunitat Valenciana, los procesos de evaluación en la fase previa a la elaboración de normas y su evaluación posterior han sido diseñados y elaborados con una alta dependencia de lo que ha venido siendo, en cada momento, tanto la pauta jurídica como la moda del momento en el resto del Estado (Boix Palop, 2013: 30-46). En general, el despliegue del poder autonómico realizado desde 1982 por la Generalitat Valenciana ha sido escasamente innovador (Boix Palop, 2013: 47-83), y en este caso tenemos un ejemplo paradigmático. Las escasas normas de desarrollo de las medidas de mejora y evaluación de la calidad normativa en el ámbito de la Administración valenciana provienen, por lo general, de la mera recepción y adaptación de las estatales a sus respectivos procedimientos básicos sin mayores desarrollos ni una manifestación perceptible de preocupación por el tema. Se podría decir que no existe,

pues, un «modelo valenciano» de producción normativa de calidad que establezca controles y medidas de mejora *ex ante* ni un sistema de evaluación *ex post* diferenciado.

Sin embargo, sí que supone un hito destacable el Acuerdo de 25 de marzo de 2015, del Pleno de Les Corts, por el que se aprueba la reforma del Reglamento de Les Corts, que articula la posibilidad de presentar enmiendas de participación ciudadana a los proyectos de ley que se encuentren en tramitación parlamentaria en su artículo 113bis<sup>35</sup> y la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, que, como Ponce Solé (2019: 104) indica, es «la más extensa regulación en España sobre participación en los procesos normativos de los grupos de presión». En ella se regula la forma en que ha de plasmarse la huella normativa (publicidad de los contactos que la administración pública y los cargos públicos y personal empleado público de la Generalitat mantengan con los grupos de interés durante la elaboración y adopción de los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto), que será pública y obligatoria a través de la elaboración de un informe que deberá anexarse a los textos normativos y publicarse en el portal de transparencia de la Generalitat, un código de conducta para los grupos de interés —que deberán inscribirse en un registro habilitado para tal efecto— y las personas que actúan en su nombre y la forma en que se articulará la participación previa del texto de anteproyectos de ley y de decretos del Consell, además del correspondiente régimen sancionador específico en materia de grupos de interés.

#### *d) Galicia*

En Galicia encontramos dos instrumentos normativos cuyas características los hacen especialmente interesantes a los efectos de este estudio. En primer lugar, el Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 30 de octubre de 2014, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que regulan de forma muy copiosa las cuestiones relacionadas con la calidad formal de los anteproyectos de ley, los proyectos de decreto legislativo y los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general. Y, en segundo lugar, la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, que prevé la forma en que debe articularse la iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia y la participación popular en el control al Gobierno (arts. 2 a 14 y 17); la forma en que puede articularse la participación popular en la elaboración de las leyes (se prevé expresamente que la ciudadanía podrá «participar en la tramitación parlamentaria de las leyes remitiendo sus sugerencias y aportaciones a la Mesa del Parlamento de Galicia antes de la firma del informe de la ponencia de la iniciativa legislativa», art. 15); y, de forma similar al caso valenciano, se prevé la participación popular en el impulso de la acción de Gobierno a través de proposiciones no de ley (art. 16).<sup>36</sup>

## 4.5 La mejora de la regulación en el ámbito local

A nivel local y/o supramunicipal todavía no se puede observar un desarrollo destacable de las medidas de la calidad regulatoria, a pesar del indudable impacto que las ordenanzas tienen en la vida de la ciudadanía y la baja calidad formal y material que suelen presentar (Ponce Solé, 2014). A tal efecto, sería aconsejable fijarse en el modelo inglés, que ha llegado a constituir una unidad de *better regulation* específica para la escala local para ayudar a los municipios en las tareas de mejora normativa, en atención a la potencialidad que cambios en este sentido podrían tener (como ya está sucediendo en el ámbito de la participación, en el que multitud de experiencias participativas en diferentes municipios han enriquecido las modalidades participativas existentes, más allá de la clásica información pública).

En este sentido, los cambios en el procedimiento de aprobación de ordenanzas locales consecuencia de la LPACAP (cuyo título VI es plenamente aplicable a excepción de los artículos 132, dedicado a la planificación normativa, y parte del 133, dedicado a la concreción de cómo ha de participar la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de reglamentos), deben ser interiorizados por los entes locales, a pesar de la dispersión normativa que dichas modificaciones han supuesto. Con esta finalidad, Prieto Romero (2019: 140) esquematiza el ciclo normativo aplicable a las entidades locales de la siguiente forma: «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».

Así, las potestades normativas de las entidades locales deben ejercerse conforme a lo dispuesto en el título VI LPAC y a las disposiciones específicas referidas a dichas entidades, lo que supone atenerse a un ordenamiento jurídico ciertamente disperso, y que requiere de una revisión que las unifique y actualice. Y es que, como indica Prieto Romero (2019), convendría una actualización de la Ley de Bases de Régimen Local, para adecuarla a las modificaciones efectuadas por la LPACAP y para completar las lagunas en ella existentes —el establecimiento de los supuestos en los que el trámite de consulta pública no es preceptivo tal y como hace el artículo 26.2 LG, la

delimitación del contenido de la memoria del análisis de impacto normativo o los supuestos en los que conviene la realización de evaluación *ex post*, por ejemplo—. Una muestra de esta problemática es la coexistencia del art. 132.2 de la LPAC con el artículo 49b) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que desde 1985 contempla un procedimiento de información pública para todas las ordenanzas municipales. La reforma administrativa de 2015, aun siendo básica e imponiendo estas obligaciones con tal carácter por primera vez al resto de Administraciones públicas, no ha prestado la más mínima atención a cómo conciliar esas previsiones con las exigencias que, también con carácter básico, hace años que se imponían a las Administraciones locales, en una prueba clara del solipsismo y de la escasa calidad del proceso normativo llevado a cabo.

Los ayuntamientos están, en efecto, teniendo problemas para integrar las nuevas exigencias, pues se puede incluso llegar a entender que los procedimientos del art. 49b) Ley 7/1985 y del art. 132 Ley 39/2015 son trámites diferenciados y que han de desarrollarse entonces separadamente. A nuestro juicio esta interpretación tiene poco sentido, pero urge una adaptación de la ley de bases del régimen local en este punto a la nueva legislación básica que aclare cómo desarrollar para la redacción de reglamentos a escala local el precepto a fin de dotar de seguridad jurídica a los municipios y evitar anulaciones por cuestiones formales en los tribunales, caso de que se desarrollen pautas que estos luego desapruében. Lo cual no es, como resulta evidente, complicado y que hace más llamativa si cabe la pereza, o descuido, del legislador estatal. En ausencia de esta integración, ha de ser cada ente local quien determine cómo operar, y parece razonable que lo haga completando el trámite tradicional para el mundo local con las nuevas exigencias de la Ley del Procedimiento administrativo, sin necesidad de duplicar el trámite, pero desplegándolo en los tiempos y de acuerdo con las nuevas reglas.

#### **4.6 La transposición de directivas europeas**

En general, la transposición de las directivas europeas sigue los mismos trámites que la aprobación del instrumento normativo correspondiente en España. Hay pocas previsiones específicas en nuestras leyes de procedimiento respecto de la transposición de directivas. Entre estas encontramos el artículo 2 del RD 931/2017, que establece que en el caso de disposiciones que traspongan o desarrollen normativa de la Unión Europea, y que contengan normas específicas en materia de procedimiento administrativo, se deberá indicar también en la memoria sus efectos en relación con el procedimiento administrativo común. En este aspecto, Sánchez Puente, Bueno Rodríguez, y García Vidal (2019) han resaltado que resulta imprescindible mejorar el engarce con el Derecho de la UE y que España implemente un adecuado sistema de evaluación del impacto de la propuesta antes de que esta se materialice de forma definitiva en sede europea, de cara a plantear las negociaciones. Asimismo, deberían anticiparse desde esa misma negociación los eventuales problemas de

transposición y aplicación que se plantearán en la fase de implementación de la directiva, problemas que también mejorarían con una elaboración sistemática de las tablas de correspondencias entre las directivas de la UE y los proyectos normativos que las incorporen al ordenamiento jurídico español, por su utilidad a la hora de facilitar el análisis de la congruencia de la norma europea y las normas nacionales y garantizar la transparencia del ejercicio de transposición.

#### **4.7 Otras medidas**

Se han adoptado ciertas medidas que contribuyen a complementar las medidas que hemos indicado a lo largo de este capítulo. Entre ellas encontramos la codificación del Derecho (durante los años 2015/2016 se elaboraron códigos legislativos y la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado ha enriquecido el número y los contenidos de los códigos electrónicos) o la introducción de fechas comunes de entrada en vigor de la normativa. En este sentido, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, modificando el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, prevé que «las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de esta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación».

Asimismo, cabe señalar algunas medidas experimentales como los conocidos como *regulatory sandbox* o espacios controlados de regulación que, con origen en el Reino Unido, buscan dotar de mayor flexibilidad, agilidad y eficiencia a la regulación de las nuevas tecnologías. De reciente expansión en España (en la actualidad se ha aprobado el anteproyecto que los regula), consisten en un «espacio controlado de pruebas que permitirá crear condiciones seguras para que puedan probarse innovaciones financieras de base tecnológica bajo vigilancia de los supervisores» e implican que «ciertas reglas jurídicas o sistemas de supervisión y control ordinarios sean exceptuados, en un lapso de tiempo, para determinados operadores económicos con el objetivo de posibilitar la experimentación de proyectos de base tecnológica, previamente seleccionados por las instancias públicas», de conformidad con la exposición de motivos del anteproyecto de ley de medidas para la transformación digital del sistema financiero. Se deberá realizar una evaluación retrospectiva de estos instrumentos siempre que se encuentre expresamente establecida como cláusula de revisión en el texto legal que permita el experimento, y deberá ser el Parlamento quien decida en qué momento (y cómo) valorar los resultados empíricos del mismo (Canals Ametller, 2019: 97). Zunzunegui (2019) advierte que la introducción de este instrumento puede conllevar ciertos riesgos como su falta de control efectivo en atención a la falta de personal en la CNMC para llevarlo a cabo correctamente, el de bajar el listón de las exigencias regulatorias para captar la inversión exterior a cualquier precio, el de la

posible responsabilidad *in vigilando* del supervisor (la CNMC) y, finalmente, que se dé una captura del regulador y el supervisor. Asimismo, critica que el anteproyecto de ley regulador del *sandbox* no prevea un régimen sancionador, por lo que un incumplimiento del protocolo tan solo supondría la suspensión de las pruebas.

---

<sup>1</sup> No obstante, ha de reconocerse que, en algunos pronunciamientos, nuestro más alto tribunal (Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2010, Recurso 25/2008, o de 5 de diciembre de 2016, Recurso 378/2013), subraya la necesidad de incorporar al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general la memoria del análisis de impacto normativo y que en especial, como Ponce Solé (2017) indica, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, se ha erigido como un órgano especialmente activo y decidido en la aplicación del control de la realización de este tipo de análisis mediante el test de la buena administración (Sentencias de 4 de noviembre de 2004, de 8 de abril de 2004 y de 10 de abril de 2008).

<sup>2</sup> No podemos considerar como parte de las medidas de calidad normativa la obligación introducida en los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por los que se exigía que los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos fuesen acompañados por una memoria económica con la estimación del coste al que dan lugar y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad de aquellos en idénticos términos que ya se exigía en la LPA de 1958, ya que esta memoria económica, que traía causa de la Orden de 4 de febrero de 1980, por la que se aprueban normas para la elaboración de la memoria económica justificativa de los proyectos de leyes y disposiciones administrativas, no consistía en una evaluación de impacto económico general del proyecto normativo sino que se limitaba a exigir un análisis sobre el impacto presupuestario, es decir, sobre los recursos personales, materiales y económicos del Estado, sin considerar las implicaciones económicas más allá de la propia Administración (Vida Fernández, 2017).

<sup>3</sup> BOE núm. 140, de 12 de junio de 2007. Concretamente, se acuerda: a) crear un Grupo de Alto Nivel; b) encargar a dicho Grupo la elaboración de un Plan de acción para la reducción de cargas administrativas, c) colaborar con las comunidades autónomas y los entes locales, a través de la Conferencia Sectorial de Administración Local; d) identificar, en el seno de la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa, nuevas iniciativas que permitan avanzar en los procedimientos de simplificación de trámites; y e) acordar mecanismos de colaboración con las Cámaras de Comercio y las organizaciones empresariales y sindicales para avanzar en la rápida identificación de aquellas medidas que permitan la reducción de las cargas administrativas.

<sup>4</sup> Que, de conformidad con su artículo 2, se circunscribe a los servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro, con las excepciones previstas por el artículo 2.2 de la norma (entre otras, los servicios no económicos de interés general, los servicios financieros, los servicios en el ámbito del transporte y los servicios sanitarios y sociales).

<sup>5</sup> La Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, añadió a los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997 la exigencia de un informe sobre el impacto por razón de género, una herramienta de evaluación *ex ante* dirigida a introducir el principio de igualdad en las políticas públicas a través de los planes y las normas legales.

<sup>6</sup> «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: 1. Impulsarán los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que estas produzcan, con el objetivo de no generar a los ciudadanos y empresas costes innecesarios o desproporcionados, en relación al objetivo de interés general que se pretenda alcanzar».

<sup>7</sup> «[...] las Administraciones Públicas [...] 2. Prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos, justificando entre otros los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas, fomentando la participación de los interesados en las iniciativas normativas, con el objetivo de mejorar la calidad de la norma. Para ello pondrán a disposición de los interesados todos los canales de comunicación necesarios, especialmente a través de medios telemáticos, y asimismo aportarán la información adecuada para la mejor comprensión y valoración de los efectos esperados de las iniciativas normativas».

<sup>8</sup> «[...] las Administraciones Públicas [...] 3. Promoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación *a posteriori* de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación».

<sup>9</sup> El desarrollo de los trabajos de la CORA dio lugar a la elaboración de un informe que se presentó al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013, con 218 diferentes medidas para la reforma de la estructura y el funcionamiento de las administraciones públicas en España, entre las que se incluían algunas relacionadas con la *better regulation*.

<sup>10</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012.

<sup>11</sup> En línea: <<http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.pdf>> (consulta: 23/01/2017).

<sup>12</sup> En línea: <[http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/noticias/2014/Programa\\_Reformas\\_2014.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/noticias/2014/Programa_Reformas_2014.pdf)> (consulta: 28/01/2017).

<sup>13</sup> Santamaría Pastor es muy crítico con la regulación introducida en este título de la LPACAP, lo que se demuestra con afirmaciones como «(l)a regulación de los temas objeto de este estudio se inicia con un precepto (art. 127 LPAC) del que lo mejor que puede decirse es que es absolutamente innecesario. Bajo el rótulo «Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley» se inserta un conjunto de previsiones obvias relativas a la titularidad del poder de elevar proyectos de ley a las Cámaras y de aprobar decretos-leyes y decretos legislativos, que se limitan a reproducir mandatos constitucionales y estatutarios harto conocidos, y que el legislador bien pudiera haberse ahorrado».

<sup>14</sup> La sentencia declara que: a) los artículos 129, 130, 132 y 133 no son aplicables a las iniciativas legislativas de las comunidades autónomas, por contener una invasión en su potestad de autoorganización; y b) que desbordan el ámbito de lo básico, vulnerando por ello las competencias estatutarias de las comunidades autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas los artículos 132 y 133 (excepto la primera frase de su primer epígrafe «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública» y también la primera frase del cuarto «Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de 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»).

<sup>15</sup> De forma previa a esta oficina existió la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) establecida en 2007, y cuyos objetivos eran a) promover la cultura de evaluación y de calidad de los servicios e

impulsar su práctica en la gestión pública; b) elaborar y proponer metodologías, realizar actividades de acreditación y certificación y fomentar la implantación de sistemas de información e indicadores para la evaluación y la gestión de la calidad; c) realizar trabajos de evaluación y análisis de políticas y programas públicos; y d) fomentar la mejora de la calidad de los servicios públicos. No obstante, la reforma de sus estatutos operada a través del RD 1083/2009 supuso el fin de la AEVAL como agente promotor del impulso de la calidad normativa (Ponce Solé, 2014). Así, conforme señala dicho Real Decreto en su exposición de motivos, se acomete en la Disposición final primera la modificación del artículo 6.2, apartados e) y j), del Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios aprobado por Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, en el sentido de excluir de las atribuciones de la citada Agencia las competencias correspondientes al análisis de impacto normativo, lo que «contribuirá a mejorar el panorama normativo que existe actualmente sobre la materia, reuniendo en un solo centro directivo, la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos, la responsabilidad para impulsar y fomentar la realización del análisis de impacto normativo de los nuevos proyectos, y ello sin perjuicio de la colaboración que se pueda recabar de la citada Agencia en materia de fomento de la calidad y mejora de los servicios públicos».

<sup>16</sup> Según este artículo «1. Los ministerios proponentes de las iniciativas normativas solicitarán el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, remitiendo el texto del proyecto, y acompañando la memoria del análisis de impacto normativo y la documentación que estimen necesaria para su correcta valoración. 2. La solicitud de informe se realizará una vez que los ministerios proponentes cuenten con un primer texto del proyecto y la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo. El informe de la Oficina será previo a la solicitud del informe de la Secretaría General Técnica previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. 3. La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa podrá recabar de los departamentos ministeriales y de sus organismos adscritos cuanta información precise para realizar su análisis, tanto de la propuesta normativa como de la memoria del análisis de impacto normativo. 4. Todas las relaciones y comunicaciones entre la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y los departamentos ministeriales y sus organismos adscritos se articularán a través de las Secretarías Generales Técnicas. 5. La Oficina elaborará el informe en el plazo de 15 días y lo remitirá al ministerio competente a través de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno, excepto en el caso de los reales decretos-leyes, que lo emitirá en 5 días. Transcurridos dichos plazos sin que se haya emitido el informe se podrá continuar con la tramitación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba. 6. En el informe se valorarán todos los aspectos previstos en el artículo 2, y se realizarán las consideraciones, recomendaciones u observaciones que, en su caso, se estimen convenientes. 7. El informe no tendrá carácter vinculante, si bien el ministerio proponente deberá incluirlo entre la documentación que acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Ministros. En caso de que las recomendaciones u observaciones no hayan sido aceptadas, deberán justificarse las razones de este rechazo de manera específica en la memoria del análisis de impacto normativo».

<sup>17</sup> Ha sido creada mediante el 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.

<sup>18</sup> Los grupos existentes son: a) el grupo de estudio de la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad en los requisitos al acceso y ejercicio a determinados servicios de profesionales; b) el grupo de análisis de actividades cuya regulación se justifica por la salud, seguridad y orden público y protección del medio ambiente en la actividad de hostelería y de distribución minorista de carburantes en estaciones de servicio; y c) el grupo de estudio del tiempo, coste y número de trámites para la apertura de negocios.

<sup>19</sup> En línea: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:es:PDF>> (consulta: 10/07/2019).

<sup>20</sup> En línea: <[http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/guia\\_metodologica\\_ain.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/guia_metodologica_ain.pdf)> (consulta: 24/07/2019).

<sup>21</sup> La disposición adicional primera del RD 931/2017 señala que «a propuesta de los titulares de los Ministerios de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, de Hacienda y Función Pública, de Economía, Industria y Competitividad, y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación en forma de Acuerdo, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de este real decreto, una adaptación de la Guía Metodológica aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009». Sin embargo, un año y medio después de la entrada en vigor de dicho real decreto esta guía todavía no se ha adaptado, por lo que de conformidad con el epígrafe 2 de esta disposición adicional, en tanto no se apruebe dicha adaptación, continuará aplicándose la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

<sup>22</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 2011, rec. 1395/2008; de 14 de mayo de 2012, rec. 2188/2008 y de la Audiencia Nacional, de 9 de mayo de 2014, rec. 602/2013.

<sup>23</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2012 rec. 2188/2008, de 9 de octubre de 2012, rec. 30/2012, y de 28 de octubre de 2015, rec. 389/2014.

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 2012, rec. 30/2012.

<sup>25</sup> Conforme indica Vida Fernández, nuestros tribunales «han anulado reglamentos en los que la memoria no se pronunciaba sobre los efectos de la medida en el gasto público, o bien se basaba en fórmulas estereotipadas o apodícticas sobre el nulo impacto económico o presupuestario de la medida, pero ha sido necesario que la parte recurrente hubiese demostrado que dicha afirmación era incorrecta, lo que supone trasladar la carga de la prueba al recurrente». Un ejemplo de esto lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2012, rec. 234/2010.

<sup>26</sup> En este sentido, encontramos la Sentencia de 12 de diciembre de 2016 (rec. 902/2014) en cuyo fundamento jurídico séptimo se afirma que, «(c)abe, pues, que las normas reglamentarias sean nulas no solo en los casos en que carezcan por completo de análisis económico y presupuestario, sino también en aquellos otros en los que el que acompaña a la decisión de que se trate resulta ser de todo punto insuficiente de manera que no permita a la Memoria cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia (motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar información relevante a la propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad). En el caso de autos, entendemos que la Memoria que acompaña al Real Decreto recurrido resulta palmariamente insuficiente, lo que determina la nulidad de la disposición reglamentaria que nos ocupa. Y ello por las razones que a continuación exponemos: En primer lugar, resulta cuando menos extraño que una reforma tan significativa como la que implanta el Real Decreto carezca completamente de impacto económico en las organizaciones administrativas (las comunidades autónomas) en cuyo seno debe llevarse a efecto aquel sistema. [...] Entendemos, finalmente y como señalaba el Consejo de Estado, que una modificación de tan importante calado como la que ahora nos ocupa debió llevar a la Memoria a analizar con mucho mayor detenimiento los costes económicos y presupuestarios del nuevo sistema, habida cuenta que en la tramitación del proyecto se había puesto de manifiesto con reiteración en varios informes (del propio Consejo de Estado, del Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud del Ministerio de Sanidad y de algunas comunidades autónomas) la insuficiencia de los datos que, respecto de aquel impacto, se incluían en la Memoria correspondiente».

<sup>27</sup> En relación con el pronunciamiento de la Audiencia Nacional, Ponce Solé (2019: 76), apunta que, aunque se fundamenta en la Sentencia del Tribunal Supremo de 1998 (recurso de casación número 7250/1994), «extrae una conclusión a la que esta no llega. El TS dice explícitamente que la fase de elaboración del anteproyecto, si bien doctrinalmente puede entenderse parte de un procedimiento compuesto de elaboración de ley, es un procedimiento administrativo. (...) La Audiencia Nacional olvida este detalle y configura la elaboración del anteproyecto como una actuación del gobierno mediante un procedimiento legislativo (¿?), no sometida al Derecho administrativo».

<sup>28</sup> La STC 55/2018, de 24 de mayo ha declarado que el artículo 130 LPAC no es aplicable a la iniciativa legislativa de las comunidades autónomas (aunque sí a la reglamentaria, en atención a su carácter básico) por tratarse «de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que desciende a cuestiones de detalle: periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo», sin perjuicio de que estas opten por su aplicación con carácter supletorio.

<sup>29</sup> En el caso de que las normas no consten en dicho Plan, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el ministerio en cuestión deberá justificar dicha omisión debidamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

<sup>30</sup> Que, a través del PAN Estatal de 2018 prevé 43 proyectos normativos para evaluación *ex post*, y 244 que no precizarán dicha evaluación con base en su incidencia en las cargas administrativas y el impacto sobre la economía en su conjunto o sobre determinados sectores. Embid Tello (2019) critica que, en la práctica la evaluación *ex post* estatal está de momento exclusivamente centrada en razones económicas.

<sup>31</sup> Embid Tello (2019) es categórico al afirmar que «en conclusión, tras esta reforma normativa, podemos destacar que, incluso en el nivel estatal, regulado en mayor profundidad, no son vinculantes ni 1) la previsión de iniciativas o evaluaciones en el PAN, ni 2) el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa sobre dichas iniciativas, ni 3) el PAN aprobado por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, ni 4) las conclusiones del Informe Anual de Evaluación Normativa que se extiende sobre el cumplimiento del PAN del año anterior. Por lo que todos estos documentos parecen condenados a engrosar la larga lista de trámites administrativos de obligado cumplimiento, pero sin ningún tipo de efecto práctico, así como a multiplicar los órganos administrativos de igual naturaleza que, tanto unos como otros, pueblan crecientemente ese nuevo Derecho Administrativo inspirado en las políticas de gobernanza y en la búsqueda continua de la calidad y la excelencia».

<sup>32</sup> Dictamen 275/2015, en el que se reitera sobre lo que indicó en el dictamen 215/2010 sobre el entonces anteproyecto de Ley de Economía Sostenible.

<sup>33</sup> Asimismo, Prieto Romero (2019: 136) indica que «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».

<sup>34</sup> Sobre esta cuestión, véase lo indicado por Gabriel Doménech Pascual, «Experimentos en la teoría y la práctica del derecho», ponencia presentada en el XIV Seminario Interuniversitario de Metodología y Teoría del Derecho Público, celebrado en Barcelona el 31 de mayo de 2019.

<sup>35</sup> El artículo 113bis del Reglamento de Les Corts indica lo siguiente: «1. La ciudadanía valenciana, directamente o a través de las asociaciones más representativas debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones de la Comunitat Valenciana, así como los ayuntamientos, mediante acuerdo del pleno, podrán presentar, a través del Registro de Les Corts, escritos que planteen enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley en tramitación. 2. Estos escritos deberán contener los requisitos de identificación previstos en el artículo 70 de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común, así como los motivos que aconsejan su presentación. Deberán formularse durante el mismo plazo de las solicitudes de audiencia ciudadana que regula el artículo 182 ter. 90. 3. La Mesa de la Comisión, tras comprobar que dichos escritos cumplen los requisitos de admisibilidad previstos en el Reglamento de Les Corts para el tipo de iniciativas de que se trate, dará traslado a los grupos parlamentarios de forma inmediata a los efectos oportunos y ordenará su publicación si son congruentes con la materia de la iniciativa. 4. Para que el contenido de estos escritos pueda tramitarse por vía de enmiendas a las iniciativas legislativas, tendrán que ser asumidos dentro de plazo por algún grupo parlamentario mediante la presentación de un escrito. En su defecto, decaerán. Asumidos en tiempo y forma por algún grupo parlamentario, deberán ser incorporados, siendo el caso, a la ponencia o a la ordenación de enmiendas. 5. Tanto en el trámite como en la defensa de este tipo iniciativas, el grupo parlamentario que las presente deberá hacer constar la autoría inicial de las mismas. 6. Las enmiendas tramitadas por este procedimiento no podrán ser modificadas sin el consentimiento del proponente inicial».

<sup>36</sup> El artículo 16 de la Ley 7/2015 establece que cualquier persona jurídica que represente intereses sociales y actúe legítimamente a través de sus órganos, o cualquier ciudadano o ciudadana con su firma y la de otros nueve, podrán promover la presentación de proposiciones no de ley al Parlamento de Galicia. El procedimiento para la presentación de proposiciones no de ley de iniciativa popular es el previsto en esta misma norma para la tramitación de las iniciativas legislativas populares, excepto en las especificidades siguientes: a) la Mesa de la Cámara se pronunciará sobre la admisibilidad de cada una de ellas, y rechazará de manera motivada, pero sin posible recurso, las que considere improcedentes, b) el número requerido de firmas de personas legitimadas para suscribir una proposición no de ley de iniciativa popular es de 2500, c) una vez admitida una proposición no de ley, quedará depositada en el Registro de la Cámara. En ese momento, cualquier grupo parlamentario podrá asumirla, debiendo convertirla en proposición no de ley en pleno o en comisión, d) al formularla, deberá mencionarse siempre su origen, aunque preservando la identidad de las personas firmantes, y e) el abono de los gastos previstos en el artículo 14 de la presente ley se producirá siempre que la proposición no de ley sea aprobada por el Parlamento y con el límite máximo de 1500 euros.

### **3. ESTUDIO COMPARADO DE MODELOS PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA**

#### 1. REINO UNIDO

##### **1.1 Introducción**

El Reino Unido ha demostrado ser uno de los países europeos más preocupados por la introducción de medidas para la mejora de la calidad normativa. Los primeros pasos dados en este aspecto se remontan a finales de los años ochenta del siglo pasado y afloran en un contexto muy determinado: un amplio programa de privatización, desregulación económica y re-regulación dirigida, junto con un programa para reducir los costes regulatorios y reducir la intervención estatal en la economía.<sup>1</sup> En este sentido, gran parte de los esfuerzos del Gobierno británico por mejorar la calidad normativa se han basado en la búsqueda de la reducción de las cargas que la normativa impone a las empresas, la simplificación administrativa y la desregulación. No obstante, a partir de la década de los noventa, estas medidas se fueron complementando con políticas relacionadas con la mejora de la calidad legislativa, entre las que encontramos la publicación del libro blanco *Modernising Government*,<sup>2</sup> que estableció una serie de requisitos procedimentales a la hora de aprobar nuevas normas y marcó un impulso que se vio mejorado con la introducción del *better regulation framework* —cuya finalidad es desarrollar los principios de calidad normativa e incrementar la utilización de datos e información durante el ciclo de desarrollo de una normativa—, con la exigencia de que los departamentos ministeriales implementaran el análisis del impacto regulatorio en todas sus iniciativas legislativas y con la introducción de una serie de cuerpos independientes de asesoramiento al Gobierno en la mejora normativa.

Con todo, después de más de veinte años de experiencia y esfuerzos acumulados, el Reino Unido se ha convertido en uno de los países más experimentados en reforma regulatoria y en la mejora de la calidad normativa<sup>3</sup> y, consecuentemente, en protagonista e impulsor de la agenda

europea en materia de calidad regulatoria.<sup>4</sup> Una constante mejora de los instrumentos de análisis del impacto de las normas se ha simultaneado con el establecimiento de una serie de políticas regulatorias, instituciones y herramientas —muchas de ellas innovadoras— formando un sistema regulador que es comúnmente juzgado como eficiente, transparente y responsable (OCDE, 2019). Y es que, a diferencia de otros modelos, como el español, donde se han introducido medidas en materia de calidad normativa de forma inconexa y aislada, en el Reino Unido se concibe el ciclo vital de una norma como un proceso integrado en el que todas las fases son determinantes para la producción de una normativa de calidad. Todo esto implica que se pueda afirmar la existencia, en el país anglosajón, de un modelo coherente de evaluación del impacto de la legislación (tanto *ex ante*, intermedia, como *ex post*) en la que los múltiples actores involucrados, pertenecientes al cuerpo ejecutivo y al legislativo, interactúan entre sí.

El desarrollo de estas políticas ha disfrutado de un amplio consenso en el país, por lo que los sucesivos gobiernos del Reino Unido han desarrollado y refinado políticas y normativas para guiar la preparación de nuevas regulaciones e impulsar la labor de distintos órganos independientes creados con este fin, entre los que en la actualidad encontramos desde *The Office of the Parliamentary Counsel*, cuya finalidad es la redacción de las propuestas normativas gubernamentales, hasta el *Regulatory Policy Committee*, dedicado a supervisar los análisis de impacto normativo realizados por el Gobierno, cuya agenda en calidad normativa se articula a través de la conocida como *Better Regulation Executive*.

## 1.2 Estructura general del procedimiento legislativo

El Reino Unido es una monarquía hereditaria cuyo sistema de gobierno es la democracia representativa. En este régimen, la autoridad efectiva recae en la cámara baja electa del Parlamento y, especialmente, en el ejecutivo central encabezado por el Primer Ministro, que preside el gabinete. Con todo, el principio constitucional más importante, nadie duda que sigue siendo la soberanía parlamentaria, y que es el Parlamento, que representa al pueblo, el órgano legislativo supremo y sus actos la fuente más alta de la ley británica.<sup>5</sup> La importancia del principio, no solo jurídica sino también política y simbólica es a todas luces indudable, y su vigor explica eventos como la decisión adoptada en el referéndum de abandono de la Unión Europea, cuya evolución se estimaba que lo ponía en riesgo.

No obstante, la primacía simbólica del Parlamento británico y su evidente importancia política y social, mezclada con los condicionantes y complejidad de las sociedades modernas, hacen que también en el Reino Unido, como ocurre en el resto de democracias occidentales, casi toda la legislación primaria se origine en el ejecutivo, al igual que lógicamente ocurre también con la mayoría de las regulaciones secundarias.<sup>6</sup> Y, más allá de la regulación de tipo normativo e imperativa, el Gobierno, las agencias reguladoras nacionales y las autoridades locales, también se encargan de desarrollar el llamado *soft law*,<sup>7</sup> a través de códigos de conducta o directrices, cuya

importancia es creciente en los últimos años. El protagonismo regulador del Gobierno es pues indudable, tanto a la hora de aprobar normas, como en tanto que redactor e inspirador de la mayor parte de las leyes que se aprueban en el Parlamento. Así, el Parlamento, a pesar de tener un papel importante en el escrutinio de las regulaciones secundarias de desarrollo responsabilidad del poder ejecutivo, solo puede promulgar legislación primaria. Además, hay que tener en cuenta, igualmente, la importancia de la legislación de las asambleas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, cada vez de más relevante cuantitativa y cualitativamente, así como la delegada en los entes locales.

Dada la centralidad del ejecutivo, las líneas principales del programa político y legislativo gubernamental vienen determinadas en el programa político del partido, así como en las publicaciones realizadas por el Gobierno llamadas *Command Papers*<sup>8</sup> (UK Parliament, 2016). De este modo, casi toda la legislación primaria y secundaria se origina en el ejecutivo a través de la elección por parte del gabinete de los proyectos considerados prioritarios en cada sesión legislativa (que tienen carácter anual y se inician en noviembre) con base en las propuestas o ideas gestadas en los departamentos ministeriales, grupos de presión, organizaciones sociales, asociaciones sindicales y de consumidores o expertos en la materia. En este aspecto, Reino Unido es uno de los países europeos más avanzados en la incorporación de la participación desde las primeras fases de elaboración de las normas, ya que obliga, incluso antes de que la decisión de regular se haya tomado, a que se abra un periodo de participación pública en el que las personas afectadas por dicho texto sean informadas sobre la naturaleza del problema y las posibles soluciones que se vayan a plantear al respecto (OECD, 2019). Además, el proyecto de ley puede pasar por un proceso de control prelegislativo para que sea analizado por una comisión o comisiones parlamentarias, que podrán hacer recomendaciones al Gobierno sobre este. Tanto las recomendaciones realizadas por las comisiones parlamentarias como las respuestas de la consulta ciudadana pueden motivar una modificación de los elementos del proyecto de ley.

Una vez concretadas las propuestas, comienza el proceso de definición de la legislación en cada ministerio que dará lugar al correspondiente *Government Bill*,<sup>9</sup> tras la que se abre nuevamente un periodo de consulta a la ciudadanía y a los grupos interesados a través de la presentación de alegaciones y sugerencias. En la elaboración de la norma, el ministerio correspondiente determina los contenidos principales mientras un equipo del departamento creado al efecto (conocido como el *bill team*), profundiza en las directrices marcadas y elabora los trabajos preparatorios a la labor de redacción de la norma (García-Escudero Márquez, 2005). Si las disposiciones del proyecto normativo se aplican a Gales o se extienden a Escocia o Irlanda del Norte, puede ser necesario que los redactores consulten a la administración delegada en la parte correspondiente del Reino Unido (Cabinet Office, 2013).

Alcanzado un acuerdo en el ministerio sobre los elementos principales de la norma, este se revisa por el Comité de Legislación del Gabinete y

posteriormente se remite a la *Office of the Parliamentary Counsel*, uno de los órganos centrales —junto al *bill team*—, del procedimiento legislativo, ya que es la encargada de la redacción de la norma, constituyendo el más claro ejemplo de función pública profesionalizada en materia de elaboración normativa. Una vez la *Office of the Parliamentary Counsel* elabora la norma, sus impactos deben ser evaluados de conformidad con el procedimiento previsto —que analizamos en epígrafe 1.4 de este capítulo— antes de su aprobación por parte del Gabinete. Una vez realizada la evaluación correspondiente y aprobada por el Gabinete, la norma se remitirá al Parlamento. Para convertirse en ley, los proyectos deben ser aprobados por ambas cámaras, y recibir el asentimiento real (lo que supone una mera formalidad). Los proyectos de ley pueden ser enmendados tanto en la Cámara de los Comunes como en la de los Lores, quienes, sin embargo, con su acción, solo pueden retrasar la aprobación de los proyectos de ley sin poder así vetarla y no pueden enmendar legislación referida a materia impositiva.

La tradición británica muestra el papel central que el Ejecutivo juega en el procedimiento legislativo, la especial atención prestada a la elaboración y redacción de la norma a través de la *Office of the Parliamentary Counsel*, institución creada *ad hoc* para la redacción normativa que ahora analizaremos en profundidad, así como la apertura del procedimiento legislativo a otros sectores sociales, políticos e institucionales.

### **1.3 Órganos implicados en las políticas de calidad normativa**

#### 1.3.1 *Órganos gubernamentales*

Entre los órganos gubernamentales implicados en políticas regulatorias encontramos el equipo de juristas que integran la *Office of the Parliamentary Counsel* (OPC, creada en 1869), cuya misión principal es la redacción de las leyes bajo las instrucciones del ministerio correspondiente. Esta es una oficina adjunta al Gabinete, a pesar de que su nombre parece indicar que nos encontremos ante un organismo parlamentario. Se trata de un órgano de dimensiones reducidas (unas 60 personas) cuyos miembros son generalmente letrados, que depende directamente del Primer Ministro y que se ocupa no solo de la elaboración de la legislación, sino que parte de sus miembros quedan adscritos a la *Law Commission* —órgano parlamentario encargado de la revisión y consolidación del ordenamiento jurídico—. Además, poco a poco sus competencias han ido extendiéndose también hacia el asesoramiento legal general a los ministerios. El Reino Unido comparte la existencia de un cuerpo con estas características con países como Canadá, India, Australia y Nueva Zelanda, todos ellos países de influencia anglosajona. La existencia de la *Office* marca así la diferencia entre este modelo y el de otros sistemas como el alemán o el francés, en los que se verifican o analizan las propuestas normativas por parte de órganos o ministerios especializados, pero en los que son siempre los ministerios

competentes por razón de la materia los responsables de elaborar el proyecto normativo (Page, 2009).

Así, para iniciar la redacción de una nueva norma, el ministerio responsable elabora unas instrucciones que se envían a la OPC, que asigna el trabajo a los equipos de trabajo en los que se organiza. En la redacción de una propuesta legislativa concreta trabajan dos o tres redactores de la OPC, quedando la dirección política de la elaboración de la legislación asegurada por el departamento ministerial responsable del proyecto, el cual consigna unas instrucciones donde constan los objetivos del proyecto y las pautas a seguir por los redactores. La relación se mantiene posteriormente mediante reuniones entre los redactores y los representantes del ministerio, en las que va perfilándose el texto definitivo. El redactor responsable elaborará un borrador inicial del proyecto normativo o de una parte de este y lo enviará al ministerio para su revisión. El borrador estará acompañado por una carta de presentación en la que se analiza el trabajo realizado y los aspectos más conflictivos que deben abordarse conjuntamente para la redacción final de la norma.

Los miembros de la OPC no se involucran en discusiones políticas, en la definición de los objetivos del proyecto normativo ni en las distintas opciones posibles para lograrlos, que vienen ya prefijadas por el ministerio proponente. De este modo, no sirven objetivos políticos ni tienen ninguna lealtad política, sino que son personas reconocidas como redactoras expertas –sin un necesario conocimiento del derecho sustantivo en el campo, ya que no se especializan en áreas concretas del Derecho, a excepción de las que redactan proyectos de ley en materia tributaria–, con una independencia indiscutible y una gran habilidad en cuanto a la redacción de normas, cuyo trabajo se basa en la profesionalidad y en la tradición consolidada de la técnica legislativa (Xanthaki, 2013; Page, 2009).

A parte de este cuerpo, encontramos distintas instituciones en el Gobierno que coadyuvan a producir una mejor regulación. Uno de los principales órganos es el Comité de Política Regulatoria (*Regulatory Policy Committee, RPC*), asesor independiente del Gobierno cuya función principal es evaluar la calidad de los análisis del impacto de las normas y los datos utilizados para llevarlos a cabo, realizados por el Gobierno para informar las propuestas regulatorias que afectan a la economía, las empresas, la sociedad civil, organizaciones benéficas y otras organizaciones no gubernamentales. También publica opiniones e informes sobre la calidad de los análisis e interactúa con los departamentos durante la fase de elaboración de estos análisis. No obstante, su ámbito de actuación no cubre la totalidad de las propuestas normativas, como más adelante veremos, y no realiza comentarios ni ofrece opiniones sobre las políticas en sí mismas, ya que se entiende que son asuntos reservados al Gobierno. El RPC, creado en 2009, es el último entre los distintos cuerpos gubernamentales con funciones de gestión regulatoria creados desde 1986 cuyos nombres, responsabilidades y vínculos departamentales han presentado diferencias significativas.<sup>10</sup>

El comité está formado por expertos independientes de distinto origen — incluido el sector privado, el voluntariado y el mundo académico— nombrados tras un procedimiento competitivo. Asimismo, el comité cuenta con el apoyo de una secretaría de funcionarios públicos formada por economistas y politólogos.

Por otra parte, ubicada ya en el seno del Gobierno, encontramos la *Better Regulation Executive* (BRE). La BRE, creada tras el Informe Hampton<sup>11</sup> y establecida en 2006, es la principal responsable de controlar la agenda del Gobierno en materia de mejora regulatoria (*Better Regulation*). Lidera a todo el Gobierno hacia una mejor política regulatoria a través de la publicación de orientaciones en cuestiones de regulación, el monitoreo y control del cumplimiento de los objetivos en materia de evaluación de impacto normativo y la coordinación de las Unidades de Mejora Normativa. Estas Unidades de Mejora Normativa (*Better Regulation Units*, BRU), son pequeños cuerpos que asesoran y apoyan a los responsables ministeriales desde dentro de cada uno de los ministerios, en particular en lo que se refiere a la elaboración de evaluaciones de impacto normativo. Estos cuerpos se componen de entre una y cuatro personas que trabajan en estrecha colaboración con el ministerio, variando su participación en la preparación de evaluaciones de impacto dependiendo de la experiencia y el conocimiento de los miembros del ministerio al respecto. Dentro de las BRU se designa una persona responsable que es la encargada de velar por la mejora de la calidad normativa dentro de su departamento. Las personas responsables de las diferentes BRU de cada uno de los ministerios se reúnen periódicamente para discutir desafíos comunes e informan sobre su desempeño en materia de reglamentación y progreso a la *Better Regulation Executive*.

También ubicado en el Gabinete encontramos el ya mencionado Comité de Legislación del Gabinete (*Parliamentary Business and Legislation Committee*). Este es el comité del Gabinete sobre asuntos parlamentarios y legislación, que se encuentra presidido por el líder de la Cámara de los Comunes. También forman parte de este Comité el Líder de la Cámara de los Lores, los *whips* principales de ambas cámaras y los Secretarios de Estado de las oficinas territoriales, entre otros. El Comité gestiona el actual programa legislativo del Gobierno y asesora al Gabinete sobre la gestión estratégica del próximo programa. Su objetivo es garantizar que el programa legislativo del Gobierno refleje sus prioridades y que la aprobación de cada uno de esos proyectos de ley en el Parlamento sea lo más fluida posible. Los sistemas del Comité de PBL para examinar las solicitudes de legislación de los distintos ministerios y administrar el programa legislativo tienen por objeto equilibrar los intereses de los departamentos y los intereses del Gobierno en su conjunto, dentro de las limitaciones de la capacidad parlamentaria (Cabinet Office, 2017).

Igualmente, los departamentos clave del Gobierno central para la mejora de la reglamentación incluyen a aquellos más implicados en la realización de reformas legales, con un notable protagonismo de los referidos a regulación económica y cuestiones presupuestarias, como en otras democracias

europas: el Ministerio de Negocios, Empresas y Reforma Reglamentaria (*Business, Enterprise and Regulatory Reform*, BERR), la Oficina del Gabinete y el Ministerio de Hacienda.

Finalmente, encontramos también la Oficina Nacional de Auditoría (*National Audit Office*, NAO), que es la encargada de auditar las cuentas de los departamentos y agencias del Gobierno central y de organismos públicos, proporcionando una visión externa, profesional y concreta sobre la calidad de la regulación, ya que es independiente del ejecutivo e informa directamente al Parlamento. El papel de la NAO en la mejora de la normativa se ha extendido de manera constante en el tiempo, contribuyendo a través de sus informes a establecer la agenda de la reforma reguladora, indicar los desafíos regulatorios que requieren atención, en particular en lo que se refiere a la evaluación del impacto normativo y, más recientemente, a orientar al gobierno en materia de simplificación normativa. Realiza una encuesta anual sobre las percepciones empresariales de la regulación y revisiones anuales del proceso de evaluación de impacto de las normas (OCDE, 2010).

### 1.3.2 Órganos parlamentarios

El Parlamento, compuesto por la cámara baja o Cámara de los Comunes y la cámara alta, o de los Lores tiene un papel central en los procesos formales de aprobación de la legislación, así como en el escrutinio de las políticas. En este sentido, los comités permanentes del Parlamento (*Select Committees*) examinan la actividad de ministerios específicos, así como sus organismos públicos asociados y las agencias reguladoras. Entre los comités más importantes en esta área encontramos el Comité de Reforma Reglamentaria de la Cámara de los Comunes y el Comité de Poderes Delegadas y Reforma Reglamentaria de la Cámara de los Lores (OCDE, 2010). Ambos se encargan de examinar e informar al Parlamento sobre asuntos relacionados con la reforma regulatoria.

Asimismo, encontramos la Comisión del Derecho (*Law Commission*), que es un órgano estatutario independiente entre cuyas funciones encontramos la simplificación normativa y la realización de investigaciones y consultas con el fin de hacer recomendaciones generales al Parlamento relacionadas con la codificación normativa y la derogación de regulación obsoleta e innecesaria (Law Commission, 2019). En él hay miembros tanto del Gobierno como del Parlamento. La Comisión realiza sus informes por propia iniciativa o bien por petición del Gobierno, con base en la existencia de normas no satisfactorias y/o que pueden mejorarse a través de una reforma. En sus informes, señala qué áreas del derecho necesitan de reforma e indican sus opiniones sobre cómo podría reformarse la ley, utilizando para ello procedimientos participativos.<sup>12</sup> Esta comisión también ha desempeñado un importante papel en relación con la mejora de la legislación, puesto que supervisa las propuestas de políticas del Gobierno y busca soluciones que puedan evitar la necesidad de aprobar nuevas normativas. Su funcionamiento se regula mediante la *Law Commission Act 2009* y su

protocolo de desarrollo, que aseguran que los ministerios actúen en base a sus recomendaciones, incluyendo las evaluaciones de impacto en sus informes y prevén la obligación del Gobierno de presentar un informe anual sobre la implementación de las propuestas de la *Law Commission* (Partington, 2012).

Por su parte, el Comité de Cuentas Públicas (*Public Accounts Committee*) controla la eficacia y eficiencia del gasto gubernamental. Tiene facultades para exigir información y comparecencias personales de los ministros y altos funcionarios públicos, utilizando (entre otras fuentes) la información suministrada por la Oficina Nacional de Auditoría.

## **1.4 Medidas adoptadas en materia de calidad normativa**

### 1.4.1 *Procedimientos ex ante*

El Reino Unido ha establecido uno de los sistemas de análisis de las normas prelegislativos más desarrollados y estables en toda Europa. Esto es consecuencia, en parte, de la larga historia que las evaluaciones de los costes y los beneficios de las diferentes opciones normativas tienen en el Reino Unido, en comparación con la mayoría de países analizados. Así, las evaluaciones de cumplimiento de costes de las normas se utilizaron desde principios de los años ochenta, sistema que fue modificado y rebautizado como evaluaciones de impacto normativo (*Regulatory Impact Assessment*, RIA) a finales de los años noventa. Su objetivo es llevar a cabo un control prelegislativo de las propuestas políticas mediante una evaluación de la situación y problemática previa al cambio normativo y su posible evolución, así como la realización de consultas y de un análisis económico de los efectos de una variedad de alternativas que abordan el problema identificado. En este sentido, el desarrollo de políticas consta de dos etapas, una más centrada en la identificación de las razones para intervención gubernamental, que normalmente se fundamenta en los fallos de mercado y otra centrada en la evaluación de las opciones que el Gobierno tiene a la hora de emprender dicha intervención (Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2018). Para realizar este control y con la finalidad de apoyar a los departamentos ministeriales en la verificación de la implementación de estándares de calidad en el proceso de evaluación, se han creado organismos especiales de supervisión, en los que, por su especial interés, profundizaremos en las siguientes líneas (Wiener y Alemanno, 2016).

Los RIA se utilizan en el Reino Unido para evaluar la legislación primaria y secundaria (Fritsch, Radaelli, Schrefler y Renda, 2013). En este sentido, siempre que nos encontremos ante una norma cuyo impacto sobre la economía se estime en más de 5 millones de libras anuales, se verá sujeta a la obligación de realizar una evaluación de impacto de la misma antes de que se solicite su aprobación por parte del Gabinete,<sup>13</sup> salvo que aplique alguna de las exclusiones de la *Small Business, Enterprise and Employment Act* (2015), relacionadas con la introducción de nuevos impuestos, medidas cuya vigencia es inferior a 12 meses o medidas que hacen referencia a la

implementación de nuevas obligaciones provenientes del derecho de la UE, a la introducción de normas procompetitivas o relacionadas con sanciones, entre otras. La cuantificación de si una norma tiene un impacto de más de 5 millones de libras la llevará a cabo el departamento ministerial correspondiente. Cuando la evaluación preliminar sugiera que el impacto normativo estará por debajo del umbral, los departamentos pueden optar por proporcionar una evaluación de los impactos menos detallada que pueda ser utilizada por el ministerio para acreditar que la medida está por debajo del umbral de 5 millones de libras,<sup>14</sup> aunque en determinadas ocasiones en que la norma puede resultar controvertida o es difícil analizar su impacto, puede decidirse recurrir a este escrutinio independiente (Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2018).

La evaluación de impacto normativo ordinaria debe analizar la justificación dada para la intervención gubernamental, las diferentes opciones de políticas a implantar para resolver la problemática evidenciada y los impactos de la intervención, así como la cuantificación de los costes y beneficios esperados. De este modo, una RIA debe documentar (Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2018):

- El valor social real o impacto neto para la sociedad. Cuantifica el valor presente de todos los beneficios (especialmente los beneficios para las empresas y la sociedad en general) menos el valor presente de todos los costes.
- El valor de los costes netos para las empresas exclusivamente, que tiene en cuenta tanto costes como beneficios.
- El coste directo neto anual para las empresas, que es equivalente al valor de los costes netos para las empresas por anualidad.<sup>15</sup>

Una vez realizado este análisis por parte del ministerio correspondiente, el *Regulatory Policy Committee* verifica su corrección y emite una opinión, en el plazo de 30 días hábiles, sobre la calidad del análisis y de los datos utilizados para realizarlo. Esta opinión, que deberá ser publicada, podrá ser positiva, lo que significa que el análisis es suficiente, o negativa, lo que indica que el análisis no es adecuado para su propósito, caso en el que deberá indicar los motivos por los que el análisis no se ha realizado correctamente. Si, en atención al análisis realizado, el RPC deduce que la calidad del RIA no es la recomendable, antes de emitir la opinión negativa emitirá un aviso de revisión inicial al departamento por el que se expliciten las modificaciones que debe introducir en la norma en el plazo, generalmente, de 15 días hábiles. Asimismo, los departamentos ministeriales podrán buscar el escrutinio y la ayuda del RPC en cualquier etapa del proceso de elaboración de la norma, por ejemplo, para comprobar que los análisis realizados son correctos y recibir opiniones tempranas, si lo consideran conveniente. Si la legislación primaria sufre enmiendas a su paso por el Parlamento de tal manera que cambien significativamente los impactos de la política, esta deberá volver a analizarse y publicarse (Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2018). Como indica Bishop (2019), una de las consecuencias de la existencia de este cuerpo independiente puede verse en

la mejora de la calidad de las evaluaciones de impacto, ya que, durante el primer año de control del RPC, el 56 % de los análisis de impacto fueron informados de forma positiva según la primera versión enviada por el ministerio al RPC mientras que en el periodo 2017-2018 cerca del 80 % de las evaluaciones en su primera versión fueron validadas como positivas.

Asimismo, para la realización de los RIA, los ministerios cuentan con una unidad asesora en el ministerio de la Presidencia —llamada inicialmente *The Regulatory Impact Unit* y sustituida en 2006 por la *Better Regulation Executive* (BRE), nombrada anteriormente—, que es fundamental a la hora de prestar apoyo a los ministerios en la consideración de las alternativas a la regulación, la estimación de los costes y beneficios y el análisis de las necesidades particulares de las pequeñas empresas. En este proceso es importante resaltar el papel del BRE como supervisor del proceso de elaboración de evaluaciones de impacto ya que puede proponer la revisión de las evaluaciones de impacto realizadas si considera que el análisis y los datos presentados son inadecuados, aunque no le hayan sido concedidas facultades formales para bloquearlos.

El alcance de la evaluación de impacto incluye la normativa producida por los ministerios del Gobierno central y determinadas agencias reguladoras, según su estatus. Así, las agencias más independientes pueden establecer sus propios procedimientos para la evaluación de impacto. En este sentido, uno de los objetivos del Gobierno inglés en la actualidad es ampliar el alcance de los RIA hacia la regulación producida por las agencias, las administraciones descentralizadas, reguladores independientes y organismos no gubernamentales que actualmente no están sujetos a sus directrices.

En este contexto, el Parlamento británico juega un papel cada vez más importante, especialmente a través del escrutinio de las regulaciones secundarias. Estas normas no pueden ser enmendadas por el Parlamento, pero (con algunas excepciones) están sujetas a aprobación parlamentaria. Una red de comités parlamentarios examina estos reglamentos, entre los que encontramos el Comité Mixto de Instrumentos Estatutarios (*Joint Committee on Statutory Instruments*), que, creado hace ya más de treinta años, examina todos los instrumentos normativos evaluando las regulaciones desde una perspectiva técnica (fundamento legal y defectos de redacción). Asimismo, tanto el Comité de Reforma Reglamentaria de la Cámara de los Comunes (*House of Commons Regulatory Reform Committee*) y el Comité de Poderes Delegados y Reforma Regulatoria de la Cámara de los Lores (*House of Lords Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*) como el Comité sobre el Valor de los Instrumentos Estatutarios de la Cámara de los Lores (*House of Lords Merits of Statutory Instruments Committee*), creado en 2004 con el fin de fortalecer y ampliar el escrutinio de los instrumentos estatutarios, analizan la eficacia de los instrumentos legales para lograr sus objetivos y la forma en que se transponen las normas de origen de la UE.

Finalmente, encontramos el programa conocido como *Business Impact Target* que, con el objetivo de reducir la regulación de la actividad

económica, prevé una evaluación de los cambios normativos con impacto financiero en los negocios. Así, son informes que se realizan para toda la sesión parlamentaria —cinco años en el Reino Unido— y respecto de los cuales todos los años se ha de informar sobre el progreso realizado en el ejercicio correspondiente, lo que incluye enumerar todas las medidas que han entrado en vigor.

Como puede observarse, el sistema británico prevé un procedimiento completo y minucioso para la evaluación del impacto de las normas, que pone el acento, de manera muy marcada, sobre el concreto impacto de estas en las empresas y el mercado. Quizás se podría criticar, en este aspecto, que faltaría que el procedimiento de control de las normas profundizase un poco más en el análisis de los impactos de esta sobre otro tipo de aspectos sociales o mediambientales.

#### 1.4.2 *Procedimientos ex post*

Como hemos visto, en el Reino Unido las evaluaciones de impacto normativo en la etapa de desarrollo, consulta y propuesta son ya habituales, pero, como ahora comprobaremos, estos análisis también se han generalizado tras la etapa de implementación, a través de procedimientos *ex post* de evaluación de impacto normativo. De hecho, y por esta razón, al menos a juicio de la OCDE (2010), el Reino Unido es uno de los pocos países que utiliza la evaluación *ex post* de las normas para la mejora de la legislación y uno de los pioneros en el desarrollo e introducción de procesos específicos para ello. Así, la profundidad y el número de evaluaciones que se han puesto en marcha subraya la existencia de una tradición de evaluación *ex post* sólida, sostenida en el tiempo y eficaz.

El Reino Unido utiliza varios procesos para la evaluación *ex post* de la normativa. El más común es la introducción, en la versión final de las evaluaciones de impacto, de una fecha específica en la que se debe revisar el cumplimiento de lo previsto inicialmente (normalmente tres o cinco años después de la promulgación de la nueva normativa). Así, se prevé específicamente que se realice, de forma sistemática, una revisión posterior a la implementación (*post-implementation review*, PIR) en la que se evalúe si se han alcanzado los objetivos de la regulación, si estos objetivos siguen siendo válidos y relevantes y justifican las medidas adoptadas o si podrían lograrse de una manera menos onerosa.<sup>16</sup> La obligación de realizar un PIR puede venir requerida por el tipo de normativa (siempre que se supere el umbral de costes estimados de más de 5 millones de libras, salvo determinadas exclusiones), por la misma evaluación de impacto normativo realizada (es decir, si expresamente lo prevé) o por una declaración ministerial por la que se establezca su necesidad. Todas las revisiones deben llevarse a cabo de acuerdo con los requisitos legales pertinentes y publicarse y, a la luz de los hallazgos de la revisión, deberá proporcionarse al ministerio información para decidir si la norma debe conservarse sin cambios, modificarse, revocarse o reemplazarse. El PIR deberá ser examinado por el RPC antes de su publicación. En los casos en que la norma se

encuentre por debajo del umbral de 5 millones de libras de gastos previstos, podrá realizarse un PIR abreviado.

También se prevé la posibilidad de introducir cláusulas de revisión (conocidas como *sunset clauses*) cuando lo consideren apropiado los responsables de las políticas. Mediante ellas se impone una caducidad automática de la norma (por completo o en relación a algún apartado concreto de esta), generalmente en el plazo de siete años desde su aprobación, con lo que se asegura la necesidad de tomar una decisión relativa a su renovación o no en el momento en que estas dejarían de estar en vigor. Los requisitos legislativos para utilizar estas cláusulas se establecen en los artículos 28 a 32 de la *Small Business, Enterprise and Employment Act* (2015). Entre otras cuestiones, la ley prevé que los departamentos deben realizar un seguimiento de los instrumentos legales que incluyen una cláusula de revisión para garantizar que se revisen y se apliquen (si es necesario) con tiempo suficiente antes de su vencimiento. En este sentido se prevé, por ejemplo, que los procedimientos de PIR, que generalmente se llevan a cabo dentro de los cinco años posteriores a la entrada en vigor de un instrumento legal, contemplen la revisión de las cláusulas de extinción que pueda contener la norma.

Finalmente, debe señalarse que la *Legislative and Regulatory Reform Act* (2006) prevé un sistema simplificado por el que los ministerios pueden reformar la legislación existente, con el fin de eliminar o reducir las barreras o los costes financieros, administrativos o en la eficiencia y productividad, entre otros. Esta ley no puede ser utilizada para introducir un nuevo régimen regulatorio, sino para reemplazar un régimen existente por otro menos gravoso (Partington, 2012). Para ello, los ministerios deben cumplir con determinadas condiciones, relacionadas con los principios de buena regulación (transparencia, responsabilidad, proporcionalidad, consistencia y subsidiariedad).

#### 1.4.3 *La mejora de la regulación en el ámbito local*

Cada vez más, las autoridades locales tienen responsabilidades que abarcan una amplia gama de cuestiones determinantes para la ciudadanía. En este sentido, a raíz de que el informe Hampton (2005) destacase que el enfoque de la regulación de las autoridades locales suponía incoherencias y que el sistema en su conjunto no estaba coordinado, el Reino Unido se esforzó para reforzar las interacciones estatales-locales en el marco de la iniciativa «Legislar mejor». En este sentido, en 2008 fue creada la Oficina Local de la *Better Regulation* (LBRO) por parte del Gobierno central como una palanca de cambio para mejorar la regulación a nivel local, cuyos principales objetivos fueron apoyar la mejora de los servicios reguladores de las autoridades locales y mejorar la comunicación entre las pequeñas empresas y las administraciones públicas. Sin embargo, en 2012 se disolvió esta oficina, pasando sus responsabilidades al Ministerio de Negocios, Empresas y Reforma Reglamentaria, nombrado anteriormente (UK Government, 2012).

Gracias a la coordinación de este Ministerio se han desarrollado dos programas. El primero, conocido como *The Primary Authority Scheme*, cuya finalidad es mejorar el cumplimiento de la normativa local y las relaciones entre la administración y las empresas al tiempo que se respalda el crecimiento económico local a través de la creación de asociaciones entre las empresas y los gobiernos locales. *The Primary Authority Scheme* se inició a través de una prueba piloto en 2009 y, en atención al éxito del plan, a partir del 1 de octubre de 2017, se abrió a la participación de todo tipo de empresas. Las administraciones que pueden convertirse en autoridades primarias incluyen los condados, los distritos y los entes locales. Así, a través de la asociación, la entidad local presta asesoramiento regular a las empresas sobre el cumplimiento de la normativa ambiental, comercial o de seguridad contra incendios, y también sobre el otorgamiento de licencias, entre otras cuestiones, lo que garantiza el cumplimiento de la normativa por parte de las empresas y, a su vez, genera una fuente de información para la Administración (Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2018). La segunda iniciativa es el conocido como programa *Better Business for All*, que también, a partir de la creación de asociaciones entre empresas, asociaciones de empresarios y la Administración local, busca mejorar la forma en que los entes locales elaboran sus normativas y asegurar su cumplimiento posterior por parte de las empresas.

#### 1.4.4 *La transposición de las directivas europeas*

El Reino Unido ha sido uno de los primeros Estados miembros de la UE en exigir una evaluación de impacto *ex ante* de la normativa de la UE durante su transposición. En este aspecto, la política del Gobierno consiste en tratar los reglamentos de la UE de la misma forma que la legislación nacional, por lo que se requieren evaluaciones de impacto para fijar la posición inglesa y preparar las negociaciones sobre la norma en el seno de la UE. Para ello, la Secretaría de Asuntos Jurídicos Europeos de la Oficina del Gabinete, apoyada por los consejeros jurídicos de la Oficina del Gabinete dirige el proceso, que debe ser realizado por cada ministerio (en atención a la materia de la norma en cuestión).

## 2. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

### 2.1 Introducción

Más allá de la preocupación tradicional por la calidad de las normas, que como en la Europa de la Revolución Francesa podemos rastrear también en la Convención Constitucional estadounidense o en textos de Madison o Jefferson, por lo demás muy equivalentes en sus preocupaciones a los de Locke o Montesquieu, la preocupación por la calidad normativa y el análisis de impacto en los Estados Unidos a partir de consideraciones modernas es también un fenómeno de las postrimerías del siglo pasado. En este sentido,

las reformas en la Ley de Procedimiento Administrativo y la introducción de las evaluaciones de impacto normativo en los Estados Unidos, aparecen como reacción al crecimiento de la actividad reguladora de las agencias y de su incidencia en el desarrollo económico durante la década de los años sesenta del siglo pasado. El sistema norteamericano, como ahora veremos, se diferencia del europeo en que en él a la Administración le corresponde el peso de la aprobación y regulación normativa, básicamente a través de las agencias, que son las que, con base en la delegación del Congreso en estas del desarrollo de una determinada materia plasmada en una Ley (*act*) —normalmente bastante genérica—, se encargan de dictar reglamentos o normas (*regulations*) con un alcance mucho mayor que el que tienen estos reglamentos en países de sistema continental como el nuestro (Vida Fernández, 2017).

Partiendo de estas bases, podemos indicar de modo preliminar que los mecanismos para la mejora de la calidad normativa introducidos en el sistema norteamericano se han basado, casi en exclusiva, en el desarrollo de métodos de análisis del impacto de las normas, tal y como veremos en los siguientes epígrafes.

## **2.2 Estructura general del procedimiento legislativo**

El proceso de elaboración de la legislación federal estadounidense es producto de la apuesta de este sistema por una estricta separación de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y por el presidencialismo como forma de gobierno (Tur Ausina, 2009). La división de poderes se acentúa en este país de un modo particular, mucho más marcada que en otros lugares que analizamos en esta obra, como el Reino Unido. Así, mientras en este último país el ejecutivo y, por ende, el partido gobernante tiene un gran poder de control sobre qué legislación se aprueba o somete a debate en el Parlamento, en EE. UU. el nivel de control se reduce, excluyéndose en mayor medida la participación del ejecutivo en la función legislativa (Elliott, 2012). No obstante, esta es una afirmación que ha de ser inmediatamente matizada, puesto que la intervención presidencial, tanto directa como indirectamente, se ha venido incrementando a lo largo del tiempo, consecuencia del incremento de capacidades y medios materiales y personales del ejecutivo y del poder creciente de la normativa originada en las agencias. Todo esto ha tenido una especial incidencia, como veremos, en varias fases del procedimiento prelegislativo (Tur Ausina, 2009).

De acuerdo con el Artículo I, de la Constitución de Estados Unidos, el poder de legislar corresponde al Congreso de Estados Unidos, que está compuesto por dos Cámaras: la *House of Representatives* y el *Senate*. Es necesario que ambas estén de acuerdo para promulgar una ley. Sin embargo, cada cámara tiene una misión única y reglas y procedimientos distintos (The Center on Representative Government, 2017). En este sentido, que el Congreso no actúe como una unidad eficiente y homogénea, sino como dos entidades que están frecuentemente en conflicto entre sí, con amplios poderes de reforma y bloqueo, hace más difícil que los proyectos de

ley lleguen a convertirse en leyes promulgadas. No obstante, esta división de poderes se fundamenta en que, mientras que la *House of Representatives* tiene la misión de reflejar los deseos de la mayoría del pueblo americano en el proceso legislativo y sus miembros son elegidos cada dos años, el Senado está diseñado para forzar la deliberación y para asegurar que los senadores resistan las presiones inmediatas de la opinión pública y sirvan de contención a los ímpetus de la Casa de Representantes, ya que las elecciones se celebran cada dos años y solo un tercio de sus 100 miembros afronta elecciones al mismo tiempo (cada mandato tiene una duración de 6 años, por tanto).

La iniciativa legislativa corresponde únicamente a los miembros de las cámaras del Congreso. Sin embargo, la legislación no tiene por qué haber nacido en ellas, ya que los congresistas reciben borradores de proyectos de ley propuestos por la presidencia de los EE. UU., departamentos del poder ejecutivo, legislaturas estatales, agencias federales, grupos de electores, académicos, grupos de interés o lobistas (The Center on Representative Government, 2017). Una vez presentados, los proyectos de ley son remitidos a uno de los 17 comités del Senado y uno de los 23 que tiene la *House of Representatives*, quienes se encargan de analizar el proyecto de ley en su totalidad. Los comités tienen la responsabilidad de informar la propuesta, aceptándola (lo que requiere la aprobación por la mayoría de los miembros del comité) o descartándola (lo que requiere un voto mayoritario de la cámara en su conjunto). La mayoría de comités inician las discusiones sobre un proyecto de ley mediante audiencias públicas, a las que normalmente se invita a personas expertas, miembros del Congreso con experiencia en el tema y/o funcionarios para que expliquen sus acciones. Para el desarrollo del informe se utiliza una amplia gama de recursos, dentro de los que destaca el Servicio de Investigación del Congreso (CRS), que ofrece asesoramiento imparcial y jurídico a todos los miembros del Congreso. Inmediatamente después de terminar con las audiencias, los comités casi siempre mantienen una sesión de revisión (*mark-up*) en caso de haber decidido proceder con la legislación bajo consideración, a través de la cual se discuten cambios específicos del proyecto de ley.

Una vez que un proyecto de ley ha sido informado por el Comité, debe ser debatido en ambas cámaras, donde se presentarán las enmiendas correspondientes, y se elaborará un texto final. Tras el debate y las correspondientes enmiendas, ambas cámaras aprobarán los proyectos de ley con base en el texto que se les ha remitido. Habitualmente sucede que el proyecto de ley es presentado al mismo tiempo en ambas cámaras por aliados políticos, discutido paralelamente y, como consecuencia de los distintos procedimientos y climas políticos de cada cámara, la *House of Representatives* y el *Senate* raramente promulgan una ley igual y de manera simultánea. Por eso, la cámara que termina primero (casi siempre la *House of Representatives*) envía a la otra su propuesta completa. La segunda cámara discute su propio proyecto de ley, pero lo aprueba como si fuera una gran enmienda que sustituye la versión de la primera cámara. En este punto es cuando se puede decir que ambas han aprobado el mismo proyecto de ley,

aunque sea en versiones distintas, por lo que se puede pasar a la siguiente fase del proyecto legislativo en la que las diferencias deben ser solucionadas o reconciliadas antes de que este pueda ser enviado al presidente para que lo firme.

Las diferencias entre las versiones de la Casa de Representantes y el Senado pueden resolverse fácilmente cuando una de las cámaras simplemente adopta la versión de la otra sin modificarla, aunque normalmente las diferencias son resueltas bien mediante un proceso de enmiendas entre cámaras, o bien mediante negociaciones en el conocido como comité de conferencias. El proceso de enmiendas entre cámaras consiste en que el proyecto de ley se envía de una cámara a la otra, recibiendo enmiendas hasta que se alcanza una versión aceptada por ambas instancias. Por su parte, las negociaciones en el comité de conferencias conforman el método más utilizado para reconciliar diferencias, a través de las cuales miembros electos de las dos cámaras negocian una versión consensuada de proyecto de ley. Una vez hay acuerdo sobre el texto final del proyecto legislativo, se elabora el informe de la conferencia, que debe ser aprobado por voto mayoritario en ambas cámaras antes de ser enviado al presidente.

Una vez que la norma es presentada formalmente al presidente como una ley del Congreso, este tiene diez días desde la fecha de recepción para (U.S. House of Representatives, 2003):

- Promulgar la ley. Mediante la firma del documento, la presidencia expresa su aprobación y el proyecto se convierte en ley.
- Promulgar la ley sin firmarla, lo que la convierte en una ley sin firma. Esta opción se utiliza cuando la presidencia no quiere asociar su nombre directamente al proyecto de ley, o si sabe que no hay suficientes votos disponibles en el Congreso para lograr vetarla.
- Vetar la ley, dentro del plazo de diez días, y devolverla a la cámara donde se originó. La Casa de Representantes y el Senado cuentan con el tiempo restante de ese Congreso (cada Congreso se renueva anualmente) para programar una votación para anular el veto. Para conseguirlo (y aprobar la ley a pesar de las objeciones de la presidencia), se requiere el apoyo de dos tercios de los presentes en cada cámara.
- Vetar la ley a través de lo que se conoce como «veto de bolsillo», que implica que, si en el plazo de diez días la presidencia no promulga la ley ni la veta expresamente y en ese momento el Congreso no se encuentra en sesión, se considera que la ley ha sido vetada. Y, con el Congreso en receso, no existe oportunidad para anular el veto, por lo que el proyecto de ley se desvanece.

Este procedimiento muestra que, en muchas ocasiones, la legislación que llega al Congreso y al Senado es fruto de puntos de vista individuales (tanto del promotor de la legislación como del *drafter*) y, por tanto, puede no contar con el apoyo del ejecutivo. Por eso se lleva a cabo un proceso de

negociación y debate posteriormente, en el que, a través de enmiendas y modificaciones se amalgaman los diferentes puntos de vista sobre la norma, lo que conlleva que en numerosas ocasiones un texto cohesionado se vuelva menos completo o coherente.

Por su parte, la posición del poder ejecutivo en los Estados Unidos respecto del procedimiento prelegislativo tiene una configuración radicalmente diferente respecto al sistema parlamentario, pues ha de analizarse desde la importante «influencia», «determinación» y «participación» que ejerce en los contenidos de las propuestas de ley cuya iniciativa corresponde a otros titulares. Aunque, eso sí, de forma cada vez más notable la evolución que se observa no parece llevar a un excesivamente menor grado de intervención, al menos en nuestros días, que si se tratase de una forma de gobierno parlamentaria (Tur Ausina, 2009). Simplemente, los canales y vías por las que la misma se desarrolla son diferentes: la actividad del ejecutivo en la redacción de textos legislativos tiene una canalización preferente a través de los representantes en las cámaras que pertenecen a su propio partido político, a cuyo servicio ponen, como veremos, a personal gubernamental experto dedicado a la directa elaboración y redacción de normas. En este sentido, algunos autores, como Shobe (2017), afirman que el alcance y el poder de las agencias en la redacción de las leyes es muy importante. Así, el análisis realizado por Shobe, basado en entrevistas con el personal de cincuenta y cuatro agencias que trabajan en asuntos legislativos, proporciona una descripción sin precedentes del papel de las agencias en el proceso legislativo y revela que las agencias están profundamente involucradas en la redacción y revisión del texto legislativo antes de su promulgación, y muestra que el Congreso a menudo depende en gran medida de los importantes recursos legislativos y experiencia de estas. En este sentido, señala que el proceso de redacción legislativa está más fragmentado de lo que se pensaba por la literatura norteamericana.

## **2.3 Órganos implicados en las políticas de calidad normativa**

### *2.3.1 Órganos gubernamentales*

A lo largo de las últimas cuatro décadas, en el sistema norteamericano se han desarrollado una serie de agencias encargadas de evaluar, a través de métodos tanto *ex ante* como *ex post*, las nuevas regulaciones (eminentemente legislación secundaria, es decir, reglamentos aprobados por las agencias del Gobierno de los Estados Unidos como resultado de la legislación primaria delegante): los cuerpos de supervisión regulatoria (*Regulatory Oversight Bodies*, ROB). Estas agencias se han convertido en una pieza clave del proceso legislativo y regulatorio, y han inspirado la creación de cuerpos similares en otros países cuya implementación busca controlar la corrección de los procesos de análisis del impacto normativo (*Regulatory Impact Assessment*, RIA) como instrumento central de supervisión regulatoria (Wiener y Alemanno, 2016).

Al contrario que en la Unión Europea, donde la legislación se crea de forma exclusiva en la Comisión, un órgano técnico y ejecutivo; en EE. UU. el proceso normativo se inicia en el Congreso, órgano que, además de aprobar las leyes, puede crear agencias regulatorias y delegar en ellas la tarea de su desarrollo reglamentario (que, como hemos indicado anteriormente, suele tener un alcance mucho mayor que lo que en los países de tradición continental se entiende por normativa de desarrollo o reglamento, que se suele limitar a ejecutar el contenido de una ley, ya que la delegación del Congreso en las agencias suele realizarse en unos términos muy amplios). Estas agencias, especializadas en materias concretas, poseen el conocimiento necesario del que el Congreso carece y son las encargadas de redactar la mayor parte de la normativa. No es descartable que este esquema de división de poderes y de funcionamiento vicarial explique, en parte, el temprano desarrollo en los Estados Unidos de estos procedimientos y técnicas de revisión normativa, análisis de impacto y medidas de control de su calidad y simplificación: el hecho de que el poder ejecutivo y estas agencias actúen las más de las veces a partir de estas delegaciones y que hayan de dar cuenta de su actividad a sus mandantes de forma regular fomenta, sin duda, el desarrollo de estas técnicas.

Los dos cuerpos creados para supervisar la potestad regulatoria de estas agencias, establecidos en 1980, son la *Office for Information and Regulatory Affairs* (OIRA), cuerpo técnico, pero que, a diferencia de distintas agencias, es directamente responsable ante la Presidencia y no el Congreso, y la *Office of Management and Budget* (OMB) del Gobierno. La importancia de ambas es cada día mayor, ya que se encuentran enclavadas en el poder ejecutivo y disponen por ello de sus medios y centralidad. Ambas, con base en las *Executive Orders 12866 Regulatory Planning and Review* (1993)<sup>17</sup> y *13563 Improving Regulation and Regulatory Review* (2011),<sup>18</sup> llevan a cabo un análisis de la corrección de cada propuesta normativa antes de que dicha propuesta sea finalizada por las agencias, en el que examinan los costes y beneficios del proyecto normativo (Wiener y Alemanno, 2016).

La OIRA se ubica orgánicamente en la Oficina Ejecutiva de la presidencia y está compuesta por un director, nombrado directamente por la presidencia, y un equipo de unas 45 personas, entre los que encontramos analistas políticos, economistas, letrados, especialistas en estadística y científicos, además de personal administrativo de soporte. La OIRA supervisa y coordina la actuación de las agencias de la Casa Blanca implicadas en la formulación de políticas y normativas en colaboración con el Consejo de Calidad Ambiental, que también puede revisar las evaluaciones de impacto ambiental de los organismos. La ubicación de la OIRA en el poder ejecutivo y la estructura de separación de poderes del Gobierno de Estados Unidos significa que la revisión de la OIRA se da después de que la legislación haya sido promulgada por el Congreso y de que la agencia en cuestión haya desarrollado y propuesto un nuevo reglamento para implementar esa legislación (Alemanno, 2015).

Por su parte, la *Office of Management and Budget* sirve al presidente de los Estados Unidos para supervisar la implementación de todas las políticas

y leyes adoptadas. Específicamente, la misión de OMB es dar soporte en el desarrollo y ejecución de los presupuestos, gestionar las finanzas y coordinar y revisar todas las regulaciones federales importantes elaboradas por las agencias ejecutivas y coordinar la actividad legislativa y de producción de órdenes ejecutivas y memorandos presidenciales.

Ambas instituciones, y muy en particular la OIRA, se han convertido en el mecanismo del que la Presidencia dispone para dirigir el Estado a través de un cuerpo tecnocrático, profesional y especializado en evaluar los potenciales impactos de las regulaciones y controlar la calidad de la regulación, ayudando a los redactores de las normas a elegir y evaluar las políticas de forma previa y posterior a su aprobación. De su importancia creciente da cuenta el relumbrón con el que ha sido tratada durante la reciente presidencia de Barack H. Obama, con un académico del prestigio de Cass R. Sunstein al frente, quien además ha dado cumplida cuenta de sus ambiciosos objetivos y dinámicas de funcionamiento.

Analizar y entender la historia de estas instituciones y su creciente importancia da buena cuenta de la cada vez mayor relevancia del estudio y análisis del impacto normativo, en sus perfiles modernos, en los Estados Unidos, así como del enorme consenso bipartidista con el que cuenta el modelo. En 1978, el presidente Jimmy Carter emitió la Orden Ejecutiva 12044, que requirió el análisis económico de nuevas regulaciones y creó el Grupo de Revisión de Análisis Regulatorio, un grupo de trabajo interinstitucional que se reunía cuando era necesario para revisar estos análisis económicos. Posteriormente, en 1980, el mismo presidente Carter firmó la Ley de Reducción de Trámites, que creó la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA) de los Estados Unidos y la ubicó en la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, siendo su administrador directamente nombrado por la presidencia. Ya en la década de 1980, la OIRA contaba con aproximadamente 80 funcionarios expertos, número que ha disminuido a cerca de 40 hoy en día. Justo después de que Ronald Reagan se convirtiera en presidente en 1981, emitió la Orden Ejecutiva (EO) 12291, dando formalmente a la OIRA el papel y la autoridad de un ROB. A partir de este momento, las agencias se encontraron obligadas a realizar evaluaciones de impacto regulatorio usando un análisis coste-beneficio, a fin de tratar de asegurar que los beneficios de las regulaciones «compensasen» sus costes y a someter dichos RIA a la OIRA para su revisión, a la que, a su vez, se le dio el poder de «devolver» una regulación insatisfactoria a la agencia que la elaboró en caso de encontrar que el análisis se había realizado de forma insatisfactoria o de detectar que los costes superaban a los beneficios que suponía introducirla. Estas medidas fueron mantenidas por el presidente Clinton quien, mediante la EO 12886 de 1993, derogó la orden precedente y aprobó una nueva que introducía modificaciones a la evaluación regulatoria, previendo, entre otras cuestiones, que debían tenerse en cuenta no solo los beneficios y costes asociados a una norma en términos económicos sino también el bienestar social (a través de costes y beneficios cualitativos).

La configuración del sistema de evaluación se mantuvo prácticamente igual hasta que recientemente, Barack Obama adoptó tres órdenes

ejecutivas con el fin de promover la revisión retrospectiva (EO 13563), la mejora de la producción y evaluación normativa por parte de las agencias independientes (EO 13579) y la cooperación en la regulación internacional (EO 13609). De este modo, la Orden Ejecutiva 13610, *Identifying and Reducing Regulatory Burdens*, además de reforzar los mecanismos de participación pública en el procedimiento de elaboración de normas por parte de las agencias, institucionaliza la evaluación *ex post* en los Estados Unidos, previendo expresamente que, en el plazo de 120 días a partir de la fecha de su promulgación, cada agencia debe desarrollar y presentar a la OIRA un plan por el cual estableciese la forma en que iba a proceder a revisar periódicamente sus regulaciones para determinar si deben modificarse, simplificarse, ampliarse o derogarse. Asimismo, con Sunstein al frente de la Agencia, se buscó presionar a la Agencia de Protección Medioambiental para que mejorase la calidad de los análisis coste-beneficio que elabora, con el fin de que tuvieran una mayor sensibilidad con el medio ambiente y valorasen de forma más fidedigna los costes y alternativas a tener en cuenta (Mufson, 2017).

Más recientemente, con Donald Trump en la Casa Blanca se ha abierto una época diferente para la *Office*, más centrada en la desregulación.<sup>19</sup> En este sentido, la elección de Neomi Rao, de perfil conservador, como directora de la Agencia, llevó a afirmar a algunos medios de comunicación que la Agencia se convertiría en una herramienta más del presidente en su guerra contra la Administración pública (Mufson, 2017; Millhiser, 2017). En este contexto se entiende que, a pesar de que se han mantenido, durante este periodo, las órdenes ejecutivas que regulan la *Office*, se haya aprobado la EO 13771, *Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs*, que exige a las agencias como requisito para aprobar una nueva norma que identifiquen previamente dos normas en vigor para proceder a su derogación.

De cualquier forma, y al menos hasta la fecha, la creación y el papel de la OIRA en el sistema ha llegado a reflejar un consenso entre los presidentes estadounidenses de los últimos cuatro decenios, de ambos partidos políticos, de que el poder ejecutivo necesita herramientas para supervisar el Estado regulador y administrarlo, con el fin de que este sea analizado por parte de expertos y se incremente la rendición de cuentas (Wiener y Alemanno, 2016). Y es que, analizando el trabajo de la OIRA se ve hasta qué punto ha logrado incrementar sus poderes de intervención, entre los que se encuentra la posibilidad de inhibir la adopción de políticas no deseadas (tales como aquellas cuyos beneficios no compensan o justifican los costes).

### 2.3.2 Órganos parlamentarios

Respecto a la redacción y elaboración de cualquier texto legislativo, a diferencia del sistema británico donde el principal órgano de redacción normativa, el *Parliamentary Counsel*, es un órgano profundamente ligado al Ejecutivo, en el sistema estadounidense los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado pueden recibir, como ya hemos señalado, el

apoyo de diferentes órganos y personal experto dispuestos para la redacción de las normas, dando lugar a un procedimiento de redacción más abierto y diverso (Tur Ausina, 2009). Sin embargo, encontramos la Oficina de Asesoramiento Legislativo del Parlamento (*Office of the Legislative Counsel*), un organismo cuyos orígenes se encuentran en el *Legislative Drafting Service* instaurado por el Revenue Act de 1918, que formalizó la práctica de contar en la elaboración de la normativa con dirigentes del *Legislative Drafting Research Fund* (órgano nacido en la Universidad de Columbia en 1911) como agencia de redacción legislativa especialmente cualificada para participar de la redacción de las normas. Con la Revenue Act (1924), se reformó la institución con el fin de crear dos departamentos (uno en cada cámara), y modificar su denominación, adoptando el nombre de *Legislative Counsel Office*.

Ambos departamentos de la *Legislative Counsel Office* son los órganos centrales de redacción y elaboración de las propuestas legislativas y se encuentran integrados por expertos profesionales independientes que, a diferencia del modelo británico, actúan en sede parlamentaria. Así, durante del proceso legislativo, además de los comités parlamentarios nombrados anteriormente, estos consejos legislativos dentro de la Oficina de Asesoramiento Legislativo de cada cámara (Congreso o Senado), se encargan de estudiar y estructurar los intereses del promotor del proyecto legislativo concreto, buscando desarrollar una propuesta normativa clara, fiel a la intención del legislador, ejecutable y coherente (García-Escudero Márquez, 2005). La Oficina se compone de 30 juristas y su participación abarca todas las fases del procedimiento legislativo, tanto la elaboración de anteproyectos de ley, la redacción de enmiendas, la formulación de alternativas de textos para las conferencias bicamerales de solución de conflictos entre las Cámaras y la redacción final del texto que se somete a la promulgación de la presidencia. La oficina actúa bajo criterios técnicos y de imparcialidad, cumpliendo con dos principios básicos: neutralidad y confidencialidad. Y es que, su función (auxiliar en el *drafting* legislativo), le exime de pronunciarse sobre la conveniencia o no de la legislación, centrándose únicamente en la redacción de la misma. La persona al mando de la oficina es nombrada por la presidencia de la Cámara, quien a su vez a su vez nombra y fija la remuneración de los otros miembros del personal de la oficina, con sujeción a la aprobación de la presidencia (*Office of the Legislative Counsel of the U.S. House of Representatives*, 2016).

Asimismo, encontramos profesionales integrados en los comités del Senado o de la Cámara de Representantes (*Committee Staff*) que, seleccionados entre los miembros de los partidos políticos, son los encargados de redactar los textos para su presentación por los miembros de alguna de las cámaras. Posteriormente y en función de la materia, el comité competente analiza y modifica la propuesta presentada, que siempre podrá ser enviada al pleno de la Cámara para su aprobación. A estos les pueden asesorar expertos gubernamentales, expertos de carácter externo contratados por los grupos de interés y también académicos o expertos universitarios. En relación con los primeros, estos suelen ser funcionarios de

los departamentos ejecutivos o las agencias independientes (*Government Experts*). Normalmente estas expertas y expertos gubernamentales suelen ser empleados por las parlamentarias y parlamentarios del mismo color político del Gobierno, aunque también las parlamentarias y los parlamentarios de un partido diferente pueden servirse de ellos. Por su parte, los expertos de carácter externo contratados por los *lobbies* o grupos de interés también elaboran textos que son posteriormente remitidos a los diputados y senadores para su tramitación en sede parlamentaria. En este caso, es importante poner de manifiesto que no solo son los *lobbies* los que buscan influenciar a las parlamentarias y los parlamentarios, sino que estas y estos suelen dirigirse también a los *lobbies* para solicitar su ayuda en la redacción de normas cuyas materias requieren un asesoramiento cualificado u opiniones específicas.

Así, puede observarse que la actividad de redacción normativa se distribuye entre varios actores, especialmente con la entrada en juego de los grupos de interés y otros sujetos públicos que participan de la iniciativa legislativa, así como la influencia constante de la Presidencia de los EE. UU. Y se comprueba también que la evolución del sistema ha determinado que los órganos propios de redacción normativa en las Cámaras no resulten absolutamente esenciales ni ejerzan su actividad en régimen de monopolio, por la diversidad de fuentes existentes para la redacción de las normas, lo que ha originado que la figura del responsable en la elaboración de la norma se diluya y su función pase a ser, o bien política, o bien servicial, sin que llegue a alcanzarse el prestigio y la independencia de un órgano como el *Parliamentary Counsel Office* británico (Tur Ausina, 2009). No obstante, a pesar de que la actividad de redacción de las normativas puede provenir de muy distintas fuentes, la propia forma de gobierno presidencialista influye de forma sustancial en la centralidad y especialización de la labor privilegiada ejercida por la unidad de *drafters* parlamentarios (la *Office of the Legislative Counsel* y los *Committee Staff*) y así, en la incardinación del modelo estadounidense en el sistema inglés de profesionalización de la técnica normativa.

## **2.4 Medidas adoptadas en materia de calidad normativa**

### *2.4.1 Procedimientos ex ante*

Los procedimientos de análisis de impacto normativo *ex ante* en Estados Unidos se centran en la normativa y los actos originados en las agencias. Es decir, la legislación que nace en el Congreso, si bien es objeto de análisis y debate parlamentario (especialmente a través de las distintas comisiones existentes en las Cámaras y de la *Office of the Legislative Counsel*), no es objeto de un análisis previo y formalizado, salvo en relación a determinadas materias, como el medio ambiente, la salud, o el coste para pequeñas y medianas empresas o los Estados de la federación.<sup>20</sup>

De este modo, en Estados Unidos no encontramos un proceso de análisis de impacto normativo generalizado, ni existe una agencia específica para supervisar la promulgación por el Congreso de la legislación primaria, sino que la acción de la OIRA se centra en la legislación secundaria. Respecto de las propuestas legislativas los controles prelegislativos están menos centralizados y pautados, y se dan a través de las audiencias de los comités del Congreso, los debates entre los miembros del Congreso, los aportes y análisis de la Casa Blanca y las agencias, y los análisis de órganos establecidos por el Congreso como la Oficina General de Contabilidad, y la Conferencia Administrativa de los Estados Unidos. Y es que, en general, y tras la creación de la OIRA, el Congreso no ha favorecido en exceso la supervisión reguladora, especialmente de sus propias leyes, y no existe un ROB propio para llevar a cabo tal función. Esto es por lo que algunos autores proponen la creación por parte del Congreso de los Estados Unidos de un nuevo cuerpo de control regulatorio cuya finalidad fuese supervisar la legislación propuesta en el Congreso, y que fuese equivalente en sus funciones al control que realiza la OIRA para las regulaciones de origen gubernamental (Wiener y Alemanno, 2016).

A diferencia del proceso de elaboración legislativa, los actos y las regulaciones derivadas federales (equivalentes en cierta medida a los reglamentos), con también gran importancia en el sistema estadounidense, son creadas a través del proceso de reglamentación de las agencias federales. Las agencias federales desarrollan la regulación con base en la autoridad otorgada a ellas por el Congreso (Carey, 2016). La ley que rige el proceso de reglamentación es la Ley de Procedimiento Administrativo de 1946 (APA), que establece los estándares para la producción de reglamentos. La producción informal de normativa, procedimiento que se conoce como de *notice and comment*, es el tipo más común de procedimiento de elaboración de reglamentos.<sup>21</sup> Para aprobar una norma, la APA exige publicar un aviso de propuesta normativa en el Registro Federal, abrir un periodo de exposición pública y alegaciones de 60 días, publicar la regulación final en el Registro Federal y proporcionar por lo menos 30 días de periodo de espera antes de que la norma pueda entrar en vigor. La APA autoriza específicamente a cualquier agencia federal a prescindir de los requisitos de audiencia si la agencia entiende que la realización de estos trámites es impracticable, innecesaria o contraria al interés público. El procedimiento señalado comprende la estructura general del proceso de reglamentación. No obstante, en los últimos años se han añadido otros requisitos legales<sup>22</sup> (Carey, 2016).

Así, de conformidad con el procedimiento descrito, cuando una agencia decide que una regulación debe ser introducida, modificada o eliminada debe publicar una propuesta de normativa en el Registro Federal, tras la que se abre un periodo de audiencia pública. Después de considerar las alegaciones y hacer los cambios necesarios a una regulación, la agencia del Gobierno publica la versión final de la normativa en el Registro Federal. La publicación de la propuesta regulatoria debe contener suficiente información con el fin de presentar de forma informada la nueva norma,

entre la que debe encontrarse la manera en que se solucionarán todos los problemas que vayan surgiendo a raíz de la nueva normativa. Igualmente, se lleva siempre a cabo un análisis de costes y beneficios de la propuesta y de las alternativas a la regulación, que revisa posteriormente la OIRA con la finalidad de hacer sugerencias de cara a mejorar tanto este análisis como los costes de la norma final.

El uso de técnicas de análisis del coste y beneficio de las normas se introdujo mediante la *Executive Order* (EO) 12291, en 1981, por el presidente Reagan, y fue posteriormente desarrollado por el presidente Clinton, a través de la EO 12866, en 1993. Este análisis busca maximizar los beneficios netos para la sociedad, o asegurar que, al menos, los beneficios justifiquen los costes, promover la eficiencia económica al regular los fallos de mercado e incrementar la transparencia del sistema regulatorio. En este sentido, el análisis ayuda a evaluar las consecuencias anticipadas de la regulación, a estimar los costes y beneficios asociados a ella, a priorizar los recursos, y proporciona metodologías y criterios claros y transparentes para decidir, con criterio, sobre regulaciones nuevas o existentes.

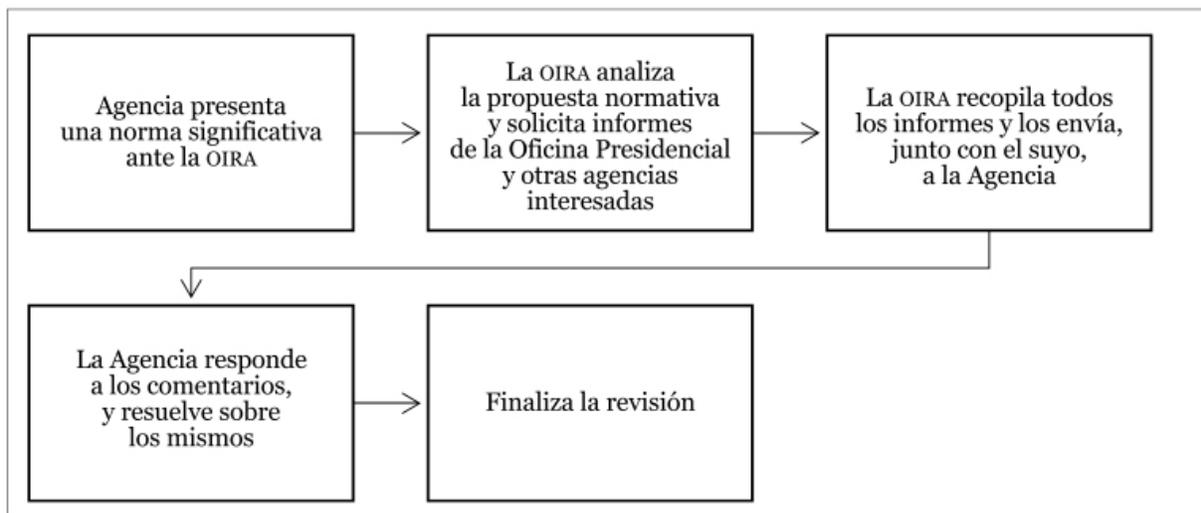
Tanto el sistema de control *ex ante* de la normativa de los Estados Unidos como el de la Unión Europea, que tendremos ocasión de analizar con posterioridad, buscan una evaluación integrada de todo tipo de impactos de las políticas y la legislación, incluidos los económicos, ambientales y sociales. Asegurar la atención a los impactos indirectos (daños y beneficios) se vuelve especialmente importante para superar los incentivos de las agencias de centrarse estrechamente en sus propios dominios y permitir una evaluación prospectiva y retrospectiva de todos los impactos sobre el bienestar social general. Además, esto permite evitar que los análisis se realicen únicamente en relación con normativas en materia de salud, seguridad y medio ambiente (a veces denominadas regulaciones sociales o regulaciones de riesgos), para introducir análisis también en normativas de áreas como la banca, finanzas, competencia, comercio y otros aspectos dentro del ámbito de la regulación económica.

El procedimiento a seguir para realizar el análisis de impacto normativo es el siguiente (Joyce, 2018):

- Paso 1: Analizar la necesidad de la acción reguladora.<sup>23</sup>
- Paso 2: Definir el punto de partida.
- Paso 3: Establecer el horizonte temporal del análisis.
- Paso 4: Identificar las alternativas a la regulación propuesta y los costes y beneficios de estas.
- Paso 6: Monetizar y cuantificar los beneficios y costes (cuando sea posible).
- Paso 7: Descontar los beneficios y costes futuros.
- Paso 8: Evaluar los costes y beneficios no cuantificados y no monetizados.

- Paso 9: Definir el nivel de certidumbre de los beneficios, costes y beneficios netos.

Una vez este análisis es realizado por parte de la agencia que propone la norma, la OIRA es la encargada, en la gran mayoría de los casos,<sup>24</sup> de analizar dicho estudio. La agencia debe proporcionar información específica a la OIRA, entre la que se incluye el texto normativo, el análisis de costes y beneficios y una evaluación de cómo la norma promoverá las prioridades de la presidencia y evitará la interferencia indebida en los gobiernos estatales, locales y tribales (Carey, 2016). No obstante, un problema que se subraya es que los análisis a menudo se parecen más a documentos políticos que a esfuerzos sinceros por analizar las opciones de políticas, ya que los datos utilizados no suelen ser sólidos y los informes son elaborados más para justificar una decisión predeterminada, que para informar la decisión (Broughel, 2015). El proceso de revisión por parte de la OIRA puede resumirse de la siguiente forma (Joyce, 2018):



En este sentido, los Estados Unidos y la Unión Europea, como veremos, han creado sistemas de análisis *ex ante* de la normativa similares, con cuerpos especializados en revisar las políticas y las evaluaciones de impacto. Sin embargo, existen diferencias entre la OIRA en Estados Unidos y el órgano europeo, derivadas en parte de los diferentes contextos constitucionales de Estados Unidos y de la UE. La evaluación del impacto en los Estados Unidos y la UE se realiza y examina en diferentes etapas del ciclo de políticas, con diferentes poderes y limitaciones (Wiener y Alemanno, 2016). Así, como hemos visto, en los EE. UU. es el Congreso el que promulga las leyes que posibilitan la regulación de determinadas materias por parte de las agencias. Sin embargo, el Congreso no establece el procedimiento a través del cual estas deberán elaborar el texto y tramitarlo, función que se reserva al presidente, que requiere que las agencias lleven a cabo RIA para acompañar las reglas propuestas y faculta a la OIRA para supervisar las reglas y revisar los RIA. En cambio, en la Unión Europea, las evaluaciones intermedias se llevan a cabo por la Comisión, en sus propias propuestas legislativas y en gran medida para su uso interno. El *Regulatory Scrutiny Board* (RSB, el equivalente europeo de la OIRA) revisa la legislación dentro de la Comisión para apoyar sus propias decisiones de política. Además, la OIRA cuenta con un solo administrador de alto nivel y un considerable número de personal, mientras que el RSB es un comité con menos miembros.

#### 2.4.2 Procedimientos *ex post*

En relación con el análisis *ex post* de la normativa, Broughel (2015) señala que el problema de los EE. UU. es que una vez que se publica una norma el análisis sobre esta se detiene ahí, realizándose pocos esfuerzos serios, o ninguno, de «revisión retrospectiva» de las normas. En este sentido, indica que los esfuerzos realizados por los presidentes estadounidenses parecen ser respuestas a corto plazo a la presión política para reducir la burocracia, y

no verdaderos intentos de determinar si las políticas y normativas vigentes están funcionando realmente. Sin embargo, otros sí que defienden que, poco a poco, se está tratando de aumentar la realización de análisis retrospectivos con el fin de evaluar los impactos reales, revisar las políticas existentes y mejorar la exactitud de la RIA *ex ante* (Elliott, 2012). Una variedad de órdenes ejecutivas presidenciales emitidas por los presidentes estadounidenses — desde Jimmy Carter hasta Donald Trump— han introducido algunos requisitos de revisión retrospectiva en el Gobierno federal. Y, además, algunas leyes concretas del Congreso han requerido una revisión retrospectiva de determinados tipos de regulaciones.<sup>25</sup>

En este aspecto, una de las órdenes ejecutivas más importantes en relación con la implantación de la evaluación *ex post* de la normativa en los Estados Unidos ha sido la Orden Ejecutiva 12866, emitida por el presidente Bill Clinton en 1993, por la que se ordena a las agencias desarrollar un plan para la revisión periódica de las normas relevantes existentes. Los requisitos de revisión retrospectiva de esta orden fueron revisados en dos órdenes ejecutivas emitidas por el presidente Barack Obama, entre las que destaca la Orden Ejecutiva 13563, *Improving Regulation and Regulatory Review* (Mejora de la regulación y revisión regulatoria, de enero de 2011) que, reafirmando los principios, procesos y estructuras de la EO 12866, requiere a las agencias no independientes que realicen análisis retrospectivos de las normas que pueden ser ineficaces o excesivamente gravosas, con la finalidad de modificarlas, racionalizarlas, ampliarlas o revocarlas de acuerdo con lo analizado y terminar los programas y actividades derivadas de estas. Con este fin, la Orden requiere que cada agencia cree un equipo de trabajo de reforma regulatoria para identificar las regulaciones existentes que deben ser revocadas, reemplazadas o modificadas. En el desempeño de estos deberes los equipos de trabajo deben solicitar aportes y asistencia a entidades significativamente afectadas, incluidos los gobiernos estatales, locales y tribales pequeñas empresas, los consumidores, organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones. Por su parte, la Orden Ejecutiva 13610, *Identifying and Reducing Regulatory Burdens*, contiene disposiciones adicionales sobre la revisión regulatoria retrospectiva, incluido el requisito de que las agencias informen sobre sus revisiones a la OIRA dos veces al año, en enero y julio. También se clarifica el procedimiento de participación pública en el proceso de revisión retrospectiva.

Por su parte, el presidente Donald Trump ha incluido requisitos de revisión regulatoria retrospectiva en la Orden Ejecutiva 13771, *Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs*, de 30 de enero de 2017. La orden requiere que las agencias que participan en una reglamentación, siempre que sea posible, realicen revisiones retrospectivas de las regulaciones existentes y que, por cada normativa nueva que propongan, identifiquen dos regulaciones existentes que deban ser derogadas. Asimismo, mediante la Ley de Reducción de Trámites (*The Paperwork Reduction Act*), se impone el requisito de que cada norma que prevea la exigencia de trámites o cargas adicionales a la ciudadanía o las empresas que pretenda imponer el Gobierno federal deba ser aprobada por la OIRA. A los tres años, deberá ser

revisada, lo que se conoce como *reapproval*, que supone que la consulta se realice sobre una base *ex post*, y no simplemente una evaluación *ex ante*. La ley otorga a la OIRA amplia autoridad para rechazar una revisión si encuentra que (1) no tiene utilidad práctica; (2) no es la medida menos onerosa que podría llevarse a cabo; o (3) es posible conseguir los objetivos buscados de otra manera. En este procedimiento, los *reapprovals* de la OIRA se publican en el *Federal Register*, y la ciudadanía tiene 30 días para hacer comentarios al respecto.

### 2.4.3 La participación en el proceso normativo

El momento de la consulta de las partes interesadas viene regulado en la APA con las matizaciones efectuadas por la Orden Ejecutiva *Improving Regulation and Regulatory Review* 13563, que establece que si bien las agencias ejecutivas pueden publicar un aviso anticipado de su intención de emitir una norma, el requisito obligatorio es que la regla propuesta se publique para comentarios en las etapas finales antes de la adopción por parte de la agencia ejecutiva que promulga la norma (Golberg, 2018), a través de lo que se conoce como procedimiento de *eRulemaking*.

En este sentido, los procedimientos de elaboración reglamentaria en los EE. UU. permiten un alto grado de participación ciudadana, a través de un procedimiento conocido como *notice-and-comment* en el que, tras la publicación del anuncio en relación con la futura norma, en el que se incluyen los objetivos perseguidos por la misma, los informes o estudios que la fundamentan así como el texto de la propuesta, se abre un periodo de 60 días en el que cualquier persona puede formular por escrito sus alegaciones a la vista del proyecto normativo, alegaciones que deberán ser tomadas en consideración por la Administración. Tras la participación, la Administración adopta y publica la versión definitiva de la disposición, acompañada de una memoria que ayuda a interpretar dicha normativa por interesados y tribunales. Las tecnologías de la información y comunicación han ayudado a mejorar el sistema, a través de alegaciones electrónicas, la gestión electrónica del expediente, la celebración de reuniones virtuales abiertas a las partes o al público, así como el empleo de redes sociales, blogs u otras aplicaciones (Arroyo Jiménez, 2016).

En este sentido, además, la Orden Ejecutiva 13563 indica que la normativa secundaria se adoptará mediante un proceso que implique la participación pública. Con ese fin, las regulaciones se deberán basar, en la medida de lo posible y de conformidad con la ley, en el intercambio abierto de información y perspectivas entre los funcionarios estatales, locales y tribales, expertos en disciplinas relevantes, partes interesadas afectadas en el sector privado y la ciudadanía en general. Y, concretamente, cada agencia deberá ofrecer a la ciudadanía una oportunidad significativa para hacer comentarios a través de Internet sobre cualquier regulación propuesta, con un periodo de comentarios que generalmente debe ser de al menos 60 días. En la medida de lo posible, cada agencia deberá proporcionar acceso oportuno en línea al

expediente de regulación, en el que deben incluirse los informes más relevantes.

#### 2.4.4 Otras medidas

Respecto a las directrices y reglas que se siguen para la redacción de los textos, la profesionalización del *Office of the Legislative Counsel* ha originado la elaboración de diversos manuales y guías de técnica legislativa de carácter orientativo, sin que quepa observar la existencia de un procedimiento de redacción vinculante y uniforme. Por otra parte, son numerosos los Estados que cuentan con sus propios manuales para la redacción de proyectos de ley, que se actualizan periódicamente, por citar algunos, *Alaska* (2009), *Texas* (2008) o *Massachussets* (2003).

Igualmente, cabría aludir a toda una serie de textos, manuales y guías — públicos y privados— para la redacción de las leyes, de uso frecuente (Melinkoff, 1982; Reed, 1986; United States Congress, 1986). De un lado, existen documentos elaborados por la Agencia Federal de Archivos y Registros que se concretan en una guía de técnica legislativa, un manual para redacción de documentos; así como la puesta en marcha por el Gobierno de una campaña que elaboró, al tiempo, un manual de redacción de documentos para su mejor capacidad de comprensión por la ciudadanía. Entre las guías metodológicas aprobadas por el legislador federal encontramos el primer manual de estilo de 1989 (actualizado en 1995), publicado por la Oficina del Consejo Legislativo de la del parlamento (*Office of the Legislative Counsel of the House of Representatives*): «*Style Manual; Drafting Suggestions for the Trained Drafter*»), producto de muchos años de trabajo entre el Consejo del Congreso, el del Senado, el Consejo de Revisión de las Leyes y otros redactores de la legislación federal. En general, todos estos documentos contienen una serie de principios básicos (organización, uso de frases cortas, definición de los términos empleados en las normas, etc.), sobre cómo organizar y estructurar un texto legislativo, y la forma según la cual elaborar las concretas previsiones (títulos, secciones, objetivos, tablas de contenidos, definiciones, reformas, y referencias). Contienen una serie de provisiones especiales en relación con la puntuación, el uso de tiempos verbales y la neutralidad de género en la redacción. Asimismo, los manuales de la Cámara y el Senado proporcionan diferentes instrumentos a los redactores de la legislación, que van desde la plantilla que deben usar para dar formato y estructurar la legislación a las reglas sustantivas que deben utilizar a la hora de redactar el texto.

### 3. ALEMANIA

#### 3.1 Introducción

La materialización de políticas y normas para la consecución de la calidad normativa en los ordenamientos jurídicos de la tradición del *civil law* ha diferido respecto de la de los países del *common law* descritos anteriormente. En este sentido, como parte de la tradición del *civil law*, el sistema alemán se inscribe en el modelo difuso de redacción de las propuestas legislativas, por lo que la elaboración normativa le corresponde al Ministerio competente en cada caso por razón de la materia y es relativamente reciente la preocupación por la redacción y la técnica seguida en la elaboración de las normas<sup>26</sup> (Stefanou, 2016). No obstante, las políticas de calidad normativa se han desarrollado en Alemania con notable fuerza, volviéndose este país un referente en cuanto técnica normativa y análisis del coste de la normativa en el modelo continental. Así, a partir de los años 90 se ha profundizado en la República Federal de Alemania en la regulación del procedimiento de elaboración de los proyectos de ley y en su mejora, a través de diferentes instrumentos que ahora analizaremos, entre los que puede destacarse la creación del Consejo nacional de control regulatorio (*Normenkontrollrat*), órgano independiente encargado, esencialmente, de dar soporte al Gobierno federal en la realización de análisis de los costes normativos.

### **3.2 Estructura general del procedimiento legislativo**

La República Federal de Alemania es una democracia federal parlamentaria que se compone, tras la reunificación de 1990, por dieciséis estados federales (*Länder*). El sistema institucional y jurídico alemán se basa en una larga y sólida tradición de respeto a la idea de Estado de Derecho (*Rechtsstaat*) y de federalismo cooperativo (en el que aparecen tres niveles de gobierno: el nacional, los *Länder* y el local). El federalismo cooperativo que encontramos, que multiplica el número de focos de decisión en el sistema, genera, inevitablemente, una notable diversidad de enfoques en la agenda de reformas. Y es que todos los estados federados tienen sustancialmente los mismos poderes y competencias y cada uno de ellos tiene su propia constitución, parlamento, gobierno, estructuras administrativas y tribunales.

El poder legislativo federal alemán se encuentra compuesto por dos órganos establecidos por la Ley Fundamental de 1949: el *Bundestag*, el Parlamento del pueblo alemán y principal órgano legislativo a nivel federal, y el *Bundesrat*, órgano constitucional independiente en el que los *Länder* se encuentran representados a nivel federal y mediante el que participan en la legislación federal. El *Bundesrat*, por tanto, no constituye una segunda cámara al estilo del Senado español. Por su parte, el Gobierno federal está compuesto por la Cancillería federal y los ministerios federales, que cuentan con el apoyo de los Secretarios de Estado para el desarrollo de sus tareas ordinarias.

Enmarcado en este contexto, el proceso de elaboración de la legislación se inicia en el *Bundestag*. La propuesta normativa puede ser a iniciativa de un grupo parlamentario o por al menos el 5 % de todas las parlamentarias y

los parlamentarios (lo que sucede en un 25 % casos), el *Bundesrat* (15 % de los casos), o el Gobierno federal (alrededor del 60 % de los casos) (*Bundesrat*, 2019). En el supuesto de que la iniciativa se origine en el Parlamento, el Reglamento de esta Cámara describe el procedimiento a seguir para su elaboración.<sup>27</sup> Por su parte, el procedimiento que los ministerios federales deben seguir cuando preparan sus propias propuestas legislativas viene descrito en el Reglamento Conjunto de los Ministerios federales (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, GGO).

De conformidad con lo descrito por el Reglamento Conjunto, cada ministerio es responsable de elaborar la propuesta normativa. En este sentido, cuando un ministerio federal tiene la intención de proponer una nueva normativa, informa a la Cancillería. Posteriormente, con carácter general<sup>28</sup> se identifican las siguientes etapas: a) consulta y realización de las evaluaciones de impacto normativo (en las que más adelante profundizaremos); b) verificación y análisis de los costes normativos por parte del Consejo nacional de control regulatorio (*Normenkontrollrat*); c) redacción jurídica y escrutinio final, y d) antes de que proceda su adopción final por el Gabinete, revisión jurídica y sistemática de la normativa por parte del Ministerio de Justicia federal.<sup>29</sup> Asimismo, la Sociedad de Lengua Alemana, en virtud del art. 37 del GGO, verifica la corrección lingüística y la claridad de todos los proyectos de ley, pudiendo sugerir fórmulas alternativas y correcciones lingüísticas.<sup>30</sup> En todo este procedimiento, el ministerio principal es el responsable de la coordinación interna, informando sobre el borrador normativo al resto de ministerios federales que pueden verse afectados por el texto normativo (Linn y Sobolewski, 2015).

De esta forma, el anteproyecto se presenta al Gabinete federal acompañado de un memorando explicativo, una hoja de presentación que proporcione datos básicos sobre la legislación propuesta, el dictamen del *Normenkontrollrat*, así como las opiniones de otros ministerios. Estos documentos son elementos muy importantes del procedimiento, ya que proporcionan información básica sobre la legislación propuesta muy útil para el momento de su análisis y aprobación en las cámaras legislativas.

Los proyectos de ley aprobados por la Cancillería federal se presentan primero en el *Bundesrat*.<sup>31</sup> El *Bundesrat* está involucrado en el proceso desde una etapa muy temprana, ya que el Gobierno le debe presentar el proyecto de ley para que este realice comentarios durante la fase de redacción. Como regla general, el *Bundesrat* tiene seis semanas para presentar sus comentarios sobre el proyecto de ley, al que el Gobierno a su vez puede responder con una declaración escrita. Así, a través de esta primera etapa, los *Länder* pueden expresar su posición, especialmente en relación con aspectos constitucionales, presupuestarios, políticos y de implementación. A pesar de que estos comentarios o correcciones no son vinculantes para el Gobierno federal, por lo general, se tienen en cuenta y un proyecto de ley totalmente rechazado en esta etapa rara vez se envía al *Bundestag* (*Bundesrat*, 2019).

Posteriormente, la Cancillería federal reenvía la propuesta legislativa al *Bundestag* con toda la documentación señalada anteriormente y los

comentarios del *Bundesrat*. En este momento el proyecto normativo se publica con la correspondiente documentación adjunta como documento parlamentario en la página web del Parlamento. Toda esta documentación viene precedida por un resumen introductorio que aborda brevemente los elementos más relevantes de la evaluación de impacto regulatorio y la documentación relacionada con los objetivos, antecedentes y la motivación de la necesidad del proyecto de ley, su compatibilidad con la legislación de la UE y las enmiendas que supone a la legislación vigente (Linn y Sobolewski, 2015). A través del sistema de información gestionado conjuntamente por el *Bundestag* y el *Bundesrat* (*Dokumentations und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge*,<sup>32</sup> DIP), la ciudadanía puede realizar un seguimiento de todo el proceso legislativo, leer las actas de las sesiones plenarias y de los diversos comités y acceder a las iniciativas de los miembros del Parlamento.

Como regla general, el proyecto de ley se discute en tres lecturas en el *Bundestag*. La primera lectura sirve de debate general sobre el impacto político del proyecto de ley, bien en sesión plenaria (cuando así sea decidido por el *Ältestenrat* —órgano asimilable a la Mesa del Congreso de los Diputados español— o se solicita por uno de los grupos parlamentarios) o bien en las distintas comisiones permanentes parlamentarias. A continuación, de acuerdo con las Reglas del Procedimiento del *Bundestag*, la comisión responsable realiza el análisis del texto y presenta su decisión sobre el proyecto de ley con un informe en que propone aprobar la propuesta, enmendarla o rechazarla, realizando así recomendaciones al Pleno para la segunda lectura. En la segunda lectura de la propuesta se efectúa un debate plenario que viene precedido de la votación sobre la aprobación de la norma y sus posibles enmiendas. La versión del proyecto de ley aprobado en segunda lectura es la base para la tercera lectura, que suele realizarse de forma inmediata a la segunda. En ella, todavía es posible que se den enmiendas, aunque son muy raras, y tienen que ser presentadas por un grupo parlamentario o por lo menos un 5 % de los miembros del Parlamento. Una vez se ha realizado la tercera lectura de la propuesta, el *Bundestag* emite la votación final adoptando o rechazando la ley, tomando (o no) en cuenta las enmiendas anteriores. Por regla general, las leyes se adoptan por mayoría simple de los votos emitidos.

Cualquier proyecto de ley aprobado por el *Bundestag* debe ser sometido a votación en el *Bundesrat*. Los proyectos de ley que fueron iniciados por el *Bundestag* y que por lo tanto no se habían evaluado previamente por el *Bundesrat* están sujetos a un escrutinio más detallado. Si el *Bundesrat* rechaza la norma aprobada por el *Bundestag*, se convoca el denominado Comité de Mediación. Este Comité está compuesto por 16 representantes de cada cámara, y sus miembros no están sujetos a instrucciones, lo que facilita que se consiga una propuesta de transacción que debe ser adoptada posteriormente por ambas cámaras en sesión plenaria, y es que el Comité de Mediación solo puede hacer propuestas sin tener poder de decisión. A pesar de ello, se ha convertido en un órgano importante en el proceso legislativo.

Si tanto el *Bundesrat* como el *Bundestag* están de acuerdo en la versión del Comité, la ley se considera adoptada en esa versión. No obstante, en determinados casos (relacionados con la afección sustancial a los intereses de los *Länder*) el *Bundesrat* tiene un poder de veto sobre la propuesta que no puede ser invalidado por el *Bundestag*. El poder de veto del *Bundesrat*, no obstante, ha disminuido considerablemente desde la reforma y modernización del sistema federal que tuvo lugar en 2006, que modificó las disposiciones que regulan qué proyectos de ley requieren su consentimiento. Sin embargo, los proyectos de ley que lo requieren aún constituyen casi el cincuenta por ciento de los proyectos de ley promulgados<sup>33</sup> (Linn y Sobolewski, 2015).

En cuanto a la redacción de los textos normativos, el modelo germano se basa en la redacción de proyectos de ley de manera descentralizada o difusa. Como hemos visto, según este sistema cada ministerio encarga a departamentos ministeriales especializados pertenecientes al mismo la redacción del texto (e incluso, si las iniciativas se dan en sede parlamentaria, el texto es luego elaborado por los departamentos ministeriales). En este contexto, los departamentos ministeriales son los encargados de articular trámites de audiencia -como indican Linn y Sobolewski (2015), en esta fase normalmente se dan reuniones informales con organizaciones y grupos que se verán afectados por el proyecto de ley-, analizar en profundidad la materia y contactar con los *Länder* y las autoridades locales. No obstante, el sistema presenta una falta de coherencia generalizada, por la falta de reglas preceptivas y unificadas para todos los ministerios. Y es que cada ministerio interpreta las Reglas Conjuntas de Procedimiento de manera diferente, lo que significa que las personas interesadas en participar del procedimiento de aprobación de la norma (ya sean parte del sistema o de fuera de la red tradicional) no pueden estar seguras sobre cómo se organizará la consulta.

A pesar de que se pueda entender que este sistema deja abandonada la redacción al criterio de los funcionarios de estos departamentos dentro de cada uno de los ministerios, en el proceso de elaboración de las normas los funcionarios deben tener presente ciertas reglas establecidas por el Gobierno federal. Estas tienen por objeto unificar la redacción normativa, siendo la principal de ellas la *Blaue Prüffagen* (o «Cuestionario azul»), sobre la necesidad, efectividad e inteligibilidad de los proyectos de disposiciones normativas federales. El cuestionario es un instrumento de control cuyo fin es contrastar si es necesaria o no la nueva legislación y los efectos que tendría sobre las regulaciones existentes, buscando averiguar si es imprescindible proseguir con el proyecto o si hay otras alternativas mejores por menos gravosas. Del mismo modo, señala cómo ha de estructurarse la exposición de los objetivos y sus disposiciones (García-Escudero Márquez, 2011). Así pues, para el sometimiento del texto al Consejo de Ministros han de cumplirse con los requisitos previstos en los manuales y en el cuestionario.

### **3.3 Órganos implicados en las políticas de calidad normativa**

### 3.3.1 Órganos gubernamentales

En correspondencia lógica a su condición de modelo desconcentrado de redacción normativa, no hay en Alemania un órgano central responsable de la redacción de las normas originadas en el Gobierno federal, siendo, el personal integrante de los ministerios, el encargado de desarrollar la normativa originada en cada uno de estos. No obstante, hay un organismo con especiales responsabilidades en relación con el programa de mejora de la legislación, el Consejo nacional de control regulatorio (*Normenkontrollrat*, NKR). El NKR es un órgano independiente de asesoramiento y control externo al ejecutivo, cuyo establecimiento se remonta al año 2006. Tiene el mandato de apoyar al Gobierno federal en la reducción de las cargas administrativas de la legislación federal y está involucrado en la fase preparatoria de la elaboración de la ley, antes de que las propuestas se presenten a la Cancillería federal.

El NKR está compuesto por diez integrantes, nombrados por la presidencia federal a propuesta de la Cancillería, cuyo mandato se extiende a cinco años. Sus miembros suelen provenir del mundo de los negocios, la política, la ciencia, la administración pública y el poder judicial y sirven de forma independiente y voluntaria, encontrándose asistidos por un equipo de unas quince personas (Nationaler Normenkontrollrat, 2015). El establecimiento del NKR como organismo de control independiente es sorprendente en el contexto de la tradición institucional alemana, ya que se ha convertido en el guardián del proceso de toma de decisiones federales (los proyectos de ley elaborados por los ministerios no pueden presentarse ante el Gabinete sin someterse a un escrutinio por parte de la NKR) y los ministerios tienden a seguir sus recomendaciones. Sus informes acompañan el proyecto legislativo y se publican conjuntamente con la versión final adoptada por la Cancillería. Además, asesoran metodológicamente a los ministerios durante el procedimiento de elaboración de las normas.

De este modo, el *Normenkontrollrat* es el órgano encargado de coordinar y controlar, especialmente, la evaluación *ex ante* de las cargas de las propuestas normativas realizadas por los ministerios encargados de realizar dicha evaluación. Asimismo, verifica también la calidad de las evaluaciones realizadas por parte de los ministerios competentes del proyecto legislativo. Esto es, antes de que una norma sea adoptada por la Cancillería, el Consejo comprueba si la medición de los costes que esta genera sobre particulares, empresas y la Administración se ha realizado correctamente. Adicionalmente, analiza la comprensibilidad, necesidad y coherencia de la normativa y realiza propuestas relacionadas con alternativas más efectivas y aspectos temporales de la norma.

Además de este, tanto la Cancillería federal como los ministerios de Interior y Economía juegan un papel fundamental en relación con la mejora de la calidad normativa. La primera, al actuar como coordinadora de los distintos ministerios a través de la Unidad de mejora de la legislación (*Geschäftsstelle für Bürokratieabbau*). Esta unidad coordina y supervisa la ejecución del programa del Gobierno Federal para la reducción de la

burocracia y la mejora de la legislación y tiene la obligación, con base en la sección 7 de la Ley de 2015 de establecimiento del *Normenkontrollrat*, de presentar al Parlamento anualmente un informe acerca de los progresos alcanzados en relación con la reducción burocrática y las políticas de mejora regulatoria.

Por su parte, el Ministerio Federal de Interior examina la constitucionalidad de las propuestas legislativas y tiene la responsabilidad de supervisar el cumplimiento por parte de los ministerios federales de las Reglas Conjuntas de Procedimiento cuando preparan un proyecto de ley, revisando que se han llevado a cabo los análisis del impacto normativo pertinentes. Asimismo, el Ministerio presta apoyo en aspectos jurídicos y de procedimiento, en particular mediante su guía electrónica de redacción de leyes.<sup>34</sup> Por último, el Ministerio federal de Justicia es el punto de referencia para el examen de los proyectos de ley desde el prisma de su constitucionalidad, su calidad técnico-jurídica y su compatibilidad con el Derecho de la Unión y el Derecho internacional (lo que se denomina como escrutinio vertical). El Ministerio de Justicia también realiza un escrutinio legal horizontal, verificando la compatibilidad con otras leyes y la consistencia interna del borrador.<sup>35</sup> Finalmente, encontramos tanto el Ministerio federal de Economía y Tecnología, que debe ser consultado en la fase de elaboración del análisis del impacto normativo sobre los costes para la industria, el nivel de precios, los consumidores y las PYMES de la nueva normativa; y el Ministerio Federal de Hacienda, encargado de evaluar los efectos de las normas sobre el gasto y los ingresos públicos.

### 3.3.2 *Órganos parlamentarios*

No encontramos en las cámaras parlamentarias alemanas órganos específicos relacionados con la redacción de las normas o la calidad de estas. Son las distintas comisiones permanentes (las de asuntos legales, económicos, o las de la Unión Europea) las encargadas de analizar cada norma presentada por la Cancillería a ambas cámaras en términos de calidad normativa.

## **3.4 Medidas adoptadas en materia de calidad normativa**

### 3.4.1 *Procedimientos ex ante*

De igual manera que en la mayoría de los demás países europeos, en Alemania no existe una tradición parlamentaria sólida con respecto a la evaluación de la calidad normativa. No obstante, pueden encontrarse precedentes en relación a estos mecanismos que datan de mediados de los años 1980, a través de instrumentos que apoyan la introducción y difusión de prácticas de evaluación del impacto de la regulación (RIA). En este sentido, la denominada *Blaue Prüffagen* (Lista de Verificación), introducida en 1984, fue uno de los primeros intentos entre los países europeos de

llamar la atención de los responsables sobre los factores que afectan la calidad de la normativa, incluyendo la consideración de alternativas a la regulación. Sin embargo, la influencia de la Lista de Verificación sobre las prácticas regulatorias en Alemania fue limitada debido a la falta de directrices, apoyo institucional y sanciones por incumplimiento (OECD, 2010). Es por esto por lo que se puede considerar que no fue hasta la revisión de 1996 del Reglamento Conjunto que se hizo obligatoria la «evaluación de los efectos de la ley» (*Gesetzesfolgenabschätzung*) para los ministerios federales, aplicándose dicho procedimiento a todas las propuestas legislativas e incluso a determinados tipos de reglamentos y *soft law*.

El actual sistema de evaluación del impacto de la regulación se basa las reglas introducidas entonces, aunque con pequeños cambios. En este sentido, ya a finales de los años noventa (en octubre de 1998), como parte del programa «*Modern State-Modern Administration*» lanzado por el Gobierno federal, el Ministerio del Interior encomendó al Colegio alemán de ciencias administrativas de Speyer la preparación de un manual y una guía práctica de la RIA. Con base en los trabajos realizados por el Colegio de Ciencias Administrativas, el año 2000, el Ministerio del Interior publicó las Directrices de la RIA (*Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*) y un Manual de RIA (*Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung*). Según el sistema instaurado, como en la mayoría de los demás países de tradición de *civil law*, cada ministerio es responsable de llevar a cabo RIA en sus propias propuestas, encargándose el *Normenkontrollrat* de la coordinación o monitoreo de la calidad de las evaluaciones sobre el impacto normativo realizadas. Así, es responsabilidad del ministerio proponente, de principio a fin, consultar a otros ministerios que pueden resultar afectados por la propuesta normativa y revisar el trabajo de los demás para el cumplimiento de las disposiciones formales sobre la RIA y la calidad del análisis.

En este contexto, el Ministerio del Interior y la Cancillería tienen un papel unificador y de coordinación, encargándose de controlar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en las Reglas Conjuntas de Procedimiento, de forma previa a que la proposición pase al Gabinete. Asimismo, para ayudar a los diferentes ministerios, el Ministerio del Interior ha publicado orientaciones generales y recomendaciones para la realización de los análisis del impacto normativo, además de las directrices específicas que cada ministerio ha elaborado sobre los aspectos concretos de sus carteras (por ejemplo, las guías del Ministerio Federal de Economía apoyan a los funcionarios sobre cómo llevar a cabo análisis de coste-beneficio y coste-efectividad, y estimar los precios de una manera estructurada).

El concreto proceso a seguir para evaluar el impacto de las propuestas normativas viene determinado por las Reglas Conjuntas del Procedimiento y el Programa de Trabajo del Gobierno Federal para Mejora de la regulación, de 28 de marzo de 2012, que establecen un proceso de examen en distintas etapas (The Federal Government, 2015).

El primer paso en la evaluación propiamente dicha consiste en analizar el área de regulación, los efectos previstos de la norma y los posibles efectos secundarios no deseados. En este sentido, se analizan los impactos de la

norma sobre igualdad de género, el presupuesto público federal, los presupuestos públicos de los Länder y los municipios, los consumidores e industria privada y el nivel de precios y los costes administrativos. Seguidamente, se identifican y definen cuáles son los concretos objetivos de la reforma normativa para poder así desarrollar alternativas a la regulación. En este aspecto, el Reglamento Conjunto de los Ministerios federales señala que los ministerios deberán incluir justificaciones relacionadas con la toma en consideración de alternativas de regulación tanto en la exposición de motivos como en el memorando explicativo de la norma, que debe indicar si hay alternativas a la regulación, si el objetivo político identificado puede ser realizado a través de la autorregulación o, simplemente, la «opción cero», es decir, no regular, así como los motivos que llevan al rechazo de opciones no regulatorias. En la práctica, y como sucede en la mayoría de países europeos, las alternativas a la regulación están más desarrolladas y son ampliamente utilizadas en el ámbito de la política ambiental. En este tipo de normas es donde se desarrollan, con más frecuencia, instrumentos normativos innovadores en el ámbito económico, como los derechos de los usuarios, los reembolsos de depósitos, los acuerdos voluntarios y los incentivos fiscales.

A continuación, la propuesta normativa se remite a los distintos ministerios que pueden resultar afectados por la norma. Por ejemplo, es el Ministerio de Finanzas el que comprueba la calidad de la evaluación de los impactos en los presupuestos federales, de los Länder y de los municipios. El Ministerio de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear es responsable de garantizar que los aspectos e intereses ambientales se han considerado adecuadamente en cualquier propuesta legislativa. Y, por su parte, el Ministerio de Economía participa activamente en la evaluación de los impactos económicos, verificando, junto con el de Finanzas, la calidad de las implicaciones financieras en las administraciones públicas y los costes generales para la economía y las empresas, respectivamente. Una vez recibidos los informes de estos ministerios, el ministerio que ha propuesto la normativa presenta los resultados en un memorando explicativo, que luego es examinado por los demás ministerios en relación con los aspectos relacionados con su área de responsabilidad. En esta fase, los ministerios pueden insistir en una evaluación adicional, si lo consideran necesario, y pueden llegar a negar su conformidad para que la propuesta sea enviada al Gabinete, lo que significa que, de facto, tienen poder de veto. Por último, la Cancillería revisa el proyecto de ley para que cumpla con las Reglas Conjuntas de Procedimiento antes de someterlo a la decisión del Consejo de Ministros.

Como puede comprobarse, el análisis de impactos es responsabilidad del ejecutivo. Los procedimientos parlamentarios existentes para evaluar las propuestas legislativas son débiles y poco sistemáticos y no se desarrollan medidas específicas para comprobar la calidad de las evaluaciones realizadas sobre proyectos de ley propuestos por el ejecutivo. Y es que, además de la falta de infraestructura y recursos, el Gobierno tiende a ser

considerado como una emanación de la mayoría en el Parlamento, por lo que se acepta una suerte delegación tácita en aquél para desarrollarlos.

Por su parte, y como ya hemos señalado, el *Normenkontrollrat* brinda asesoramiento y verifica la calidad de las evaluaciones por parte de los ministerios competentes del proyecto de nueva normativa. Los miembros del NKR se organizan como *rapporters* o relatores (*Berichtatter*) para áreas políticas específicas entre los que se reparte cada nuevo proyecto normativo, nombrándose un relator encargado de la elaboración del correspondiente informe. Los informes son luego discutidos por la junta del NKR y formalizados en un dictamen oficial del NKR. Esta opinión no solo se envía al ministerio encargado de la norma, sino que también se incluye en el anexo al proyecto de ley que se presenta al Gabinete federal y posteriormente se envía al Parlamento junto con la decisión del Gabinete.

No obstante, como la OCDE (2011) indica, hay todavía un largo camino por recorrer en la evaluación de impacto para llevar a cabo a una toma de decisiones más eficiente ya que el enfoque es exhaustivo sobre el papel, pero en la práctica parece estar muy por debajo del objetivo conceptual dado que las evaluaciones tienden a llegar en una etapa relativamente tardía del proceso de elaboración de la ley. Parte del problema pueden ser la reticencia política y cultural a controles administrativos en un contexto en el que la toma de decisiones está muy politizada desde una etapa temprana en la que los ministerios están acostumbrados a actuar de manera autónoma y que los principales interesados están acostumbrados a la existencia de un proceso relativamente cerrado y poco poroso. Además del análisis de costes, el análisis sistemático de beneficios, que aún está poco desarrollado en Alemania, también debe mejorar en su aplicación, como se especifica en la sección 44 del Reglamento de Procedimiento conjunto (Nationaler Normenkontrollrat, 2018). Asimismo, como ha sido indicado en el Informe anual de 2018 del *Normenkontrollrat*, hay que tener en cuenta que los costes adicionales que las enmiendas parlamentarias pueden suponer sobre los inicialmente previstos en la norma, si no son expresamente enviados al NKR o al Ministerio en cuestión, no son analizados ni tenidos en cuenta a la hora de su aprobación definitiva, lo que puede hacer inservible, en cierto modo, el análisis realizado anteriormente.<sup>36</sup>

### 3.4.2 *Procedimientos ex post*

La evaluación *ex post* de las normativas en Alemania ha sido tradicionalmente realizada *ad hoc*, como sucede en muchos otros países de la tradición continental. En el caso alemán, muy a menudo, se ha desarrollado a través de informes presentados al *Bundestag* o a los comités responsables. Además, las evaluaciones *ex post* también han venido siendo realizadas por entes de sectores privatizados (por ejemplo, en los sectores de correos, telecomunicaciones y ferrocarriles), organizaciones sociales (por ejemplo, en el marco del sistema sanitario) o la NKR, órgano que puede presentar recomendaciones al Gobierno federal en cualquier momento (The Federal Government, 2015).

No obstante, en marzo de 2013 el Gobierno Federal introdujo un procedimiento histórico para la cultura legislativa alemana<sup>37</sup> que instaura la evaluación sistemática de las propuestas legislativas en cierto periodo de tiempo de que estas sean aprobadas. Así, de conformidad con la Regla 44 (7) del Reglamento de Procedimiento Conjunto de los Ministerios Federales, los ministerios de gobierno deben revisar las principales normas aprobadas (aquellas cuyo coste de cumplimiento supere un millón de euros) al tiempo de su entrada en vigor (de 3 a 5 años), principalmente en aras a determinar si se han alcanzado los objetivos perseguidos y si los beneficios, costes y consecuencias han sido o no los esperados. No obstante, no hay reglas establecidas en cuanto al nivel de detalle de la evaluación, metodología o alcance, aspectos que son decididos por el Ministerio responsable de la norma.

Tal y como indica el NKR, la normativa introducida otorga a los ministerios federales una libertad considerable con respecto al alcance y la metodología de la evaluación lo que supone una merma de la calidad y la comparabilidad de los resultados con la evaluación *ex ante*. El NKR indica que el procedimiento podría mejorarse si se establecen objetivos y obligaciones para la posterior evaluación ya durante el procedimiento legislativo y si se impone la obligación de que en estas evaluaciones *ex post* consten expresamente recomendaciones de actuación con base en los resultados (en este sentido, el NKR indica que un examen de los informes de evaluación presentados hasta la fecha muestra que estos últimos no siempre contienen recomendaciones para la acción). Asimismo, propone que, con el objetivo de fortalecer la práctica de la evaluación y establecer una conexión entre una evaluación y las futuras iniciativas de regulación, sería recomendable introducir el requisito de que únicamente en el caso en que se haya realizado una evaluación se pudiera reformar posteriormente la norma (Nationaler Normenkontrollrat, 2018). En relación con el establecimiento de normas uniformes para la evaluación *ex post*, en su Informe anual de 2017,<sup>38</sup> el NKR propone el siguiente modelo de evaluación:

Tabla 1. Modelo de evaluación *ex post*.

*FASE I - Planificación*

- Examinar la procedencia de la evaluación (si esta es procedente de acuerdo con la normativa, si ha sido programada por el Ministerio y si es el momento oportuno).
- Diseñar las preguntas para la evaluación:
  - ¿Son los impactos, objetivos e indicadores procedentes, verificables y cuantificables?
  - ¿Se han logrado los impactos, objetivos e indicadores definidos en un principio?
  - ¿En qué costes se ha incurrido?
  - ¿Hay efectos secundarios no anticipados?

- ¿Han sido las normas aceptadas?
- Especificar el método de evaluación:
  - Evaluación interna o externa.
  - Definir indicadores, efectos a medir y grupos de control, en su caso.
  - Describir la escala necesaria para el análisis y determinar si hay lagunas de información.

*FASE II - Recopilación de datos y análisis del impacto*

- Asegurar el ámbito de recopilación de datos.
- Si es posible, evaluar en paralelo con la aplicación de la legislación.
- Si es posible, utilización de varias fuentes.
- Refinar información / datos subyacentes.
- Evaluar el desempeño basado en indicadores / efectos medibles.

*FASE III - Informes y control de calidad por parte de terceros independientes*

- Describir la metodología y los datos utilizados.

*Fuente:* elaboración propia a partir de Nationaler Normenkontrollrat (2017)

Asimismo, Alemania ha dedicado grandes esfuerzos, sin parangón en otros países de nuestro entorno, en revisar y evaluar sistemáticamente la legislación vigente. En la tentativa de racionalizar el *corpus* normativo vigente, el Gobierno federal puso en marcha en 2003 dentro del plan «*Bürokratieabbau*», un proyecto específico de «depuración del Derecho» (*Rechtsbereinigung*). El plan, que implicaba todas las ramas del Derecho, obligó a cada ministerio, a corto y medio plazo, y en el ámbito de su competencia, a realizar una evaluación conjunta del ordenamiento en vigor y a la consiguiente derogación de las disposiciones obsoletas. El objetivo del proyecto era eliminar del Derecho federal aquellas disposiciones ya innecesarias y, al mismo tiempo, hacerlo más comprensible, más claro y más actual.

### 3.4.3 *La participación en el proceso normativo*

Como hemos señalado, la participación de empresas y actores interesados en el proyecto normativo se realiza, fundamentalmente, a través de canales informales y grupos de presión en los distintos ministerios. Y es que, a pesar de que Alemania no requiere formalmente la realización de una consulta pública para la aprobación de leyes, esta sucede en la práctica. En este sentido, cada ministerio puede disponer los procedimientos de consulta a los actores implicados de diferente forma, dependiendo de la propuesta que esté preparando, el análisis que se va a llevar a cabo y las aportaciones que

se espera que aporten. Por lo tanto, no existe un procedimiento estándar y sistemático para interactuar con las partes interesadas durante la redacción de un análisis de impacto normativo o la elaboración de una norma, lo que se suele traducir en dos problemas en los que ha incidido el NKR: que el periodo de tiempo establecido por los ministerios para que las asociaciones puedan presentar sus opiniones sobre los proyectos de ley es muy ajustado en la práctica y que además, esta participación suele ser tardía, ya que no se da en las primeras fases de desarrollo normativo, sino cuando la legislación se encuentra ya perfilada (Nationaler Normenkontrollrat, 2018).

Además de los mecanismos tradicionales de audiencia ciudadana, el Gobierno alemán está empezando a utilizar la consulta electrónica como una herramienta que potencia la transparencia del procedimiento legislativo y por ello ha establecido la participación electrónica en los proyectos normativos como una de sus principales áreas de acción. Así, con la colaboración de algunos ministerios federales, el Gobierno alemán está introduciendo progresivamente formas de consulta en línea y utilizando la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para los procedimientos de consulta. Ejemplos de esto son la consulta electrónica sobre la Ley de Portales Ciudadanos (*Bürgerportalgesetz*), que fue la primera vez que los ciudadanos pudieron hacer comentarios directos sobre un proyecto de ley a nivel federal o la página web creada por el Ministerio de Medio Ambiente para establecer una red entre profesionales de la agricultura (OECD, 2019).

#### 3.4.4 *La mejora de la regulación en el ámbito regional y local*

Los *Länder* tienen, en diversos grados, una larga tradición en desarrollar iniciativas en materia de reforma regulatoria a través de la modernización de sus administraciones públicas. En este sentido, debe resaltarse su autonomía respecto de las iniciativas federales, de acuerdo con su independencia administrativa. Y es que estos no están directamente sujetos a la agenda o proceso Federal de *better regulation* en cuanto a sus propias actividades regulatorias (desarrollo e implementación de su propia legislación e implementación de la legislación federal). La mayoría de los *Länder* han desarrollado instrumentos de mejora regulatoria adaptados a sus necesidades específicas generalmente articulados a través de políticas de mejora de la legislación y organismos de supervisión situados en el centro de su gobierno. Sus mandatos abarcan desde la prestación de asesoramiento hasta el control formal de la calidad de los proyectos legislativos y el control del cumplimiento de los procedimientos administrativos. No obstante, la reducción de las cargas administrativas y la modernización de la administración pública (más que las estrategias para la mejora de la calidad normativa) parecen ser el principal objetivo actual del programa de mejora de la legislación de los *Länder*.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la implementación de las leyes federales en muchos casos la realizan los *Länder*, cuestión que el Gobierno federal debe tomar en consideración durante el procedimiento de

elaboración de las normas. En este sentido, el Informe de 2018 del NKR señala que se está desarrollando un experimento para mejorar la realización de análisis de impacto normativo en aquellos casos en los que la implementación de las leyes es a escala regional o municipal, en el que participan los representantes del Gobierno federal, los gobiernos de todos los estados federales, las organizaciones que agrupan los entes locales y la Oficina Federal de Estadística. Este procedimiento está respaldado por una herramienta electrónica llamada ERBEX (Cálculo *ex ante* de los costes de cumplimiento, ERBEX - *Erfüllungsaufwands-Berechnung EX-ante*) que ha sido desarrollada por la Oficina Federal de Estadística y el NKR, que se utilizará para mejorar la comunicación y la transmisión de datos entre las distintas administraciones con la finalidad de realizar un análisis más completo de los potenciales impactos de las normas. El NKR indica que la fase piloto del proyecto, en la que se encuentra en el momento de la redacción de estas líneas, busca demostrar la efectividad de la herramienta a la hora de integrar datos provenientes de distintas administraciones. Para ello, el NKR ha recomendado que el Gobierno federal incluya al menos dos iniciativas regulatorias por Ministerio en la fase piloto.

#### 3.4.5 *La transposición de directivas europeas*

En cuanto a la adaptación de la normativa europea, y dado que una proporción creciente de la legislación nacional se origina a nivel de la UE se plantea la cuestión de asegurar tanto que los costes de transposición para cada Estado Miembro no sean desproporcionados como de garantizar que la normativa estatal que aplica e introduce la legislación de la UE sea coherente con los objetivos políticos subyacentes de la normativa que transpone.

Así, en sus áreas de competencia, cada ministerio federal es responsable de todas las cuestiones relacionadas con el proceso preparatorio que conduce a la adopción de una propuesta por la Comisión Europea y es también responsabilidad de cada ministerio federal organizar el proceso de transposición (a pesar de que la Oficina Federal de Relaciones Exteriores lleva a cabo una labor fundamental de coordinación de todos los procesos). Por otro lado, en relación con el análisis del impacto normativo, una vez que la Comisión Europea ha tomado la decisión de regular una determinada materia, los Estados miembros deben considerar los impactos que la misma genera en cada uno de ellos. Alemania se encuentra entre los estados miembros que han regulado cómo debe analizarse el impacto de cada norma europea en su territorio, con el objetivo de establecer una postura clara para negociar sobre las propuestas normativas de la Comisión Europea. En este sentido, siempre que la evaluación de impacto elaborada por la Comisión identifique que los costes de cumplimiento esperados superan los 35 millones de Euros para toda la UE, el ministerio correspondiente debe llevar a cabo un RIA para evaluar los costes de cumplimiento esperados en Alemania. Dado que el procedimiento de transposición viene regulado también por las Reglas Conjuntas del Procedimiento, el tipo de RIA que se

lleva a cabo no es diferente al que los ministerios federales normalmente llevan a cabo cuando preparan proyectos de ley de origen interno. Este procedimiento de revisión de los impactos de las normas europeas, introducido en 2016, tiene el objetivo de analizar de manera temprana y sistemática las propuestas legislativas de la Comisión de la UE, en particular aquellas que podrían tener importantes consecuencias financieras para Alemania. Sin embargo, el NKR ha criticado el establecimiento de este umbral, ya que entiende que debería evaluarse el impacto de todas las normas europeas, señalando expresamente que confiar únicamente en la Comisión de la UE a este respecto no tomaría suficientemente en cuenta los intereses alemanes (Nationaler Normenkontrollrat, 2018).

### 3.4.6 Otras medidas

Además de las medidas que venimos señalando, encontramos interesantes decisiones que denotan un alto grado de preocupación no solo por la calidad normativa sino también por la reducción de la burocracia y de la administración electrónica. Entre estas medidas puede destacarse, la introducción, en 2015, de la regla «una entra, una sale», en relación con el desarrollo de nueva legislación y los costes que esta implica para pequeñas y medianas empresas. Así, siempre que una nueva regulación prevé la imposición de nuevos costes para estas, los costes existentes deben reducirse proporcionalmente (The Federal Government, 2016).

Asimismo, puede destacarse el desarrollo de la Agenda 2014 en mejora regulatoria,<sup>39</sup> articulada a través de medidas como el desarrollo del gobierno electrónico, la introducción de simulaciones previas a la introducción de las normas y la mejora de la cooperación de los *Länder* con las autoridades locales en la reducción de la burocracia.<sup>40</sup> Mediante estas medidas se ha buscado mejorar el grado de aceptación de la misma por parte de sus receptores y la eficacia y eficiencia de sus provisiones. En este sentido, se puede encontrar la herramienta electrónica ELVER (*ELektronische VERfahrenssteuerung*), adoptada por algunos Ministerios, y que les permite grabar y gestionar la programación y el estado actual de sus principales proyectos normativos (OECD, 2010). Asimismo, el *software* «e-Norm»<sup>41</sup> es una herramienta para mejorar la calidad de la legislación, desarrollada por el Ministerio de Justicia federal sobre la base del *software* «LegisWrite» utilizado por la Comisión Europea. E-Norm ayuda a cumplir con los requisitos formales de las normas. Para ello, ofrece plantillas de documentos, indicando los elementos necesarios del proyecto de ley en el orden correcto. También ofrece funciones automatizadas de verificación y corrección de calidad, así como una función para producir y consolidar documentos automáticamente.

Finalmente, en cuanto a la formación de los funcionarios en los nuevos métodos de análisis y elaboración normativa, cabe destacar el papel de la Academia Federal de Administración Pública (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, BaköV), que imparte formación sobre los análisis de impacto normativo, así como sesiones de formación general sobre

producción legislativa. Igualmente, la BaköV presta una ayuda fundamental a los funcionarios en la elaboración de los proyectos de ley, ya que pueden solicitar su ayuda de forma recurrente.

## 4. FRANCIA

### 4.1 Introducción

La calidad de la legislación siempre ha sido una preocupación para los reguladores franceses (Montin, 2012). Debido a la fuerza institucional del modelo regulador del tradicional sistema francés, los cambios han sido graduales, y se ha ido alterando el marco tradicional de las instituciones republicanas paso a paso (OECD, 2010). En los años setenta, tempranamente para lo que son las pautas comunes a la cultura jurídica mediterránea, se introdujeron una primera serie de reformas que trataron, principalmente, de reducir la distancia entre la ciudadanía y la administración y poner fin a la falta de apertura en la actividad administrativa (a través de la creación del Defensor del Pueblo —*Ombudsman*— en 1973 y leyes de 1978 y 1979 sobre el acceso a los documentos administrativos). Más tarde, en los años noventa, se dio una segunda ola de reformas destinada a facilitar el acceso a la ley (con el establecimiento de *Légifrance*) y, de manera más limitada, simplificar el Derecho existente. En estos años, la preocupación por la técnica legislativa recibió en Francia un importante impulso con la aparición, en 1993, de las primeras directrices legislativas. Por su parte, las normas para la elaboración de la nueva legislación, que hasta el momento se encontraban reguladas mediante circulares del primer ministro, se recogieron en la Guía para la elaboración de textos legislativos (*Guide de légistique*), elaborada en 2004.<sup>42</sup> Así, ya en los años 2000, el ámbito de la mejora de la legislación se amplió hacia la reforma de las condiciones para la elaboración de normas, la simplificación de la legislación vigente y la reducción de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas.

Todos estos cambios han servido para que en los últimos diez años se hayan podido introducir una serie de reformas cuyo objetivo prioritario ha sido adaptar el ordenamiento jurídico a las modernas pautas de evaluación normativa. Así, se han introducido mecanismos de evaluación de impacto *ex ante* de los proyectos normativos (tanto leyes como reglamentos) y se han sucedido hasta seis leyes de simplificación legislativa en menos de una década. Igualmente, el principio de seguridad jurídica ha sustentado en Francia un importante proceso codificador a través de la nueva Comisión General de Codificación (Sánchez Hernández, 2009), en la que se están invirtiendo grandes esfuerzos para controlar la dispersión normativa existente. Y es que, a pesar de que estas iniciativas no han formado parte de una estrategia formal y estructurada de mejora de la legislación, la calidad legislativa se ha convertido a efectos prácticos, en un objetivo cada vez más claro de las instituciones francesas, al igual que ha ocurrido en el resto de países de la OCDE y muy particularmente en el ámbito anglosajón, aunque en

este caso con perfiles propios y de forma coherente con sus tradiciones jurídicas (Montin, 2012).

## **4.2 Estructura general del procedimiento legislativo**

El sistema político establecido por la Constitución de 1958 en Francia es una democracia parlamentaria de perfiles clásicos. Inicialmente concebido como un sistema parlamentario con poderes ejecutivos fuertes, la Quinta República se ha convertido en un sistema semipresidencial (híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo) desde el referéndum de 1962, que instituyó la elección de la presidencia de la República por sufragio universal directo. El poder legislativo es bicameral y comprende el Senado (*Sénat*) la cámara que representa las entidades territoriales y los territorios de ultramar, compuesta por 348 miembros electos, y la Asamblea Nacional de Francia (*Assemblée nationale française*), la cámara baja, compuesta por 577 miembros. Ambas cámaras tienen poderes similares, y ambas deben aprobar cualquier propuesta normativa antes de que esta sea aprobada. En el sistema legislativo francés, las diversas etapas de la elaboración de la legislación dependen sobre todo del tipo de texto en cuestión (si es un proyecto iniciado por el Gobierno o por el Parlamento) y, por tanto, la iniciativa sobre ellos puede recaer tanto en el Gobierno como en los miembros del Parlamento (miembros tanto de la Cámara baja como de la Cámara alta).

Los proyectos de ley más numerosos son aquellos que surgen a iniciativa del Gobierno y suelen desarrollarse a iniciativa de un ministerio determinado. Este ministerio es el responsable de preparar el proyecto y el encargado, por tanto, de analizar su viabilidad y justificar su necesidad. En este aspecto, ha de tenerse en cuenta que la redacción de la normativa no se confía a un cuerpo específico de redactores (como en el Reino Unido), configurando el prototipo de sistema difuso de producción normativa, como el sistema alemán. Y es que, se considera que la redacción legislativa forma parte de las tareas de los funcionarios de cada ministerio, para los que se imparte una formación específica con la finalidad de garantizar la coherencia y la claridad de las normas (Montin, 2012).

La finalización del proyecto es prerrogativa de la oficina del ministerio o de un círculo de asesores cercanos, pudiendo haber sido precedido por discusiones y correspondencia formal con otros ministerios una vez que las líneas principales se han acordado. Los ministerios más implicados en la aprobación de todo tipo de normas suelen ser el de Justicia, el de Territorios de Ultramar y el de Finanzas y Economía, aunque cualquier ministerio que pueda estar interesado en un proyecto participa del mismo. Asimismo, desde el comienzo del ciclo de reuniones interdepartamentales, se organiza una reunión marco, organizada por la Secretaría General del Gobierno, con la finalidad de identificar y nombrar un coordinador del estudio de impacto dentro del ministerio responsable, establecer el calendario preciso para la elaboración del estudio de impacto, así como el número y la naturaleza de las consultas a realizar. Posteriormente se consulta a los interesados en el

procedimiento mediante un proceso que se encuentra, en comparación con otros países, muy organizado formalmente: se ha establecido un procedimiento normalizado y se permiten las consultas a través de páginas web. La consulta puede ser obligatoria u opcional, según el asunto a tratar, y los resultados no son vinculantes para el Gobierno. Igualmente, se prevé la creación de comisiones consultivas *ad hoc* con el fin de reunir a grupos de ciudadanos que representan aquellos intereses que no se suelen encontrar representados en los órganos consultivos oficiales (OECD, 2010).

El Consejo de Estado, máximo órgano consultivo de la Administración francesa, debe ser necesariamente consultado sobre cualquier proyecto de ley antes de que este sea sometido a aprobación por el Consejo de Ministros. Las opiniones y deliberaciones del Consejo de Estado sobre proyectos de ley están destinadas únicamente al Gobierno, por lo que solo el/la primer/a ministro/a puede decidir hacer pública una opinión o autorizar su difusión y, en ausencia de decisión, los dictámenes sobre proyectos normativos no se publican. No obstante, desde el 15 de marzo de 2015, en atención a un acuerdo de la presidencia de República, las opiniones del Consejo de Estado sobre proyectos de ley se publican en *Légifrance* y se adjuntan al proyecto de ley presentado en la Mesa de la Asamblea Nacional o Senado (salvo en contadas excepciones).<sup>43</sup> Una vez emitido el informe del Consejo de Estado, se cierra el texto final del proyecto por parte de la Secretaría General del Gobierno y el Ministerio en cuestión (que pueden seguir o no el Informe del Consejo de Estado) y se elabora el estudio de impacto definitivo. El texto final se distribuye entre todos los miembros del Gobierno y se aprueba en el Consejo de Ministros. La Secretaría General del Gobierno se ocupa de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno y asegura cumplimiento de los trámites necesarios para la realización de cada texto normativo.

El proyecto de ley iniciado por el Gobierno o el Parlamento puede presentarse indiferentemente (con ciertas excepciones, referidas a finanzas, seguridad social u organización territorial) a la Mesa de la Asamblea Nacional o a la del Senado. Y es que el proyecto legislativo iniciado debe ser examinado por ambas cámaras del Parlamento francés. No obstante, un proyecto de ley iniciado en sede parlamentaria debe presentarse necesariamente a la asamblea en la que se encuentra el diputado que presentó el proyecto de ley. Cuando proviene del Gobierno, todo proyecto de ley deberá acompañarse de un «decreto de presentación», que indica los organismos que han deliberado sobre el mismo (Consejo económico, social y ambiental cuando sea preceptivo, Consejo de Estado y Consejo de Ministros) y designa la asamblea en la que el texto se presentará en primer lugar. El proyecto de ley y, en su caso, sus anexos (entre los que constan el estudio de impacto normativo) se publican en el sitio web de la asamblea en cuestión.

A continuación, el proyecto de ley es examinado por la comisión parlamentaria competente en las áreas concernidas por el proyecto de ley en cuestión, en la que participa el ministerio responsable, a efectos de presentar, explicar y defender el proyecto legislativo. La comisión nombra un

relator (*rapporteur*) que estudia el texto y redacta un informe. El ponente puede, al igual que los demás miembros de la comisión, proponer enmiendas al texto y es el responsable de asegurar la adopción del informe por la comisión. El proyecto de ley, una vez inscrito en el orden del día, podrá ser examinado por la primera asamblea (Asamblea Nacional o Senado). Según el caso, diputados o senadores votan primero sobre cada artículo y proponen las enmiendas correspondientes antes de votar el texto completo. Una vez aprobado, el proyecto se envía a la segunda asamblea, momento en que las cámaras se pueden encontrar ante tres situaciones: a) que la segunda cámara adopte el texto sin modificaciones, por lo que este se entendería adoptado de forma definitiva; b) que la segunda cámara introduzca modificaciones en el texto, por lo que la nueva redacción es remitida por el/la primer/a ministro/a a la primera cámara, que procederá a la segunda lectura del texto; o c) que la segunda cámara rechace el texto transmitido, debiendo la primera cámara proceder también a una segunda lectura del texto (Secrétariat général du Gouvernement - Conseil d'État, 2017).

Así, la segunda asamblea examina la ley siguiendo las mismas reglas que la primera. En este sentido, puede introducir toda enmienda que considere oportuna. Y una vez adoptado el texto, el proyecto de ley debe volver a la primera asamblea para ser reexaminado, lo que se conoce como el traspaso. Durante esta fase solo se estudian artículos modificados. En el momento en que ambas cámaras se muestran conformes con el mismo texto, el proyecto o proyecto de ley se entiende adoptado por ambas asambleas. En caso de desacuerdo, el Gobierno puede convocar una comisión paritaria mixta, compuesta por 7 diputados y 7 senadores que deben proponer un proyecto de ley conjunto (artículo 111 del Reglamento de la Asamblea Nacional y artículo 12 de las Reglas del Senado), que posteriormente es votado y aprobado por cada asamblea. Los estatutos de las asambleas establecen que solo las disposiciones en las que haya diferencias entre las dos cámaras serán objeto de discusión, mientras que los adoptados en idénticos términos en ambas se entienden adoptados definitivamente salvo en determinados casos (que se modifiquen para garantizar el respeto de la Constitución o para corregir un error material, de acuerdo con los artículos 108 del Reglamento de la Asamblea Nacional y 48 de las Reglas del Senado). En caso de que el comité conjunto no llegue a un acuerdo, o en el caso de que el texto redactado por este no se adopte por las Cámaras, el Gobierno podrá, después de una nueva lectura por parte de la Asamblea Nacional y del Senado, pedir a la Asamblea Nacional que tome una decisión final por la que puede decidir unilateralmente la aprobación final del texto (artículo 45, párrafo cuarto de la Constitución). En esta lectura definitiva del texto adoptado por el Comité Conjunto en la Asamblea Nacional no será admisible ninguna nueva enmienda.

### **4.3 Órganos implicados en las políticas de calidad normativa**

#### 4.3.1 *Órganos gubernamentales*

Entre los órganos que forman parte del sistema legislativo y que tienen un papel relevante en la producción normativa encontramos la *Direction interministérielle de la transformation publique* (DGTP) anteriormente conocida como la Secretaría General del Gobierno. La DGTP es un órgano administrativo permanente cuyos miembros (entre 100 y 150) son funcionarios que no varían con los cambios de Gobierno. Este cuerpo desempeña un papel muy importante en la coordinación administrativa y como asesor jurídico del Gobierno. Ha experimentado un fortalecimiento de su rol en el monitoreo y promoción de la calidad regulatoria ya que, desde 2007, el departamento legislativo de la DGTP se convirtió en el departamento de legislación y calidad de la ley, incluyéndose, entre sus funciones, la gestión diaria de los procedimientos normativos; la coordinación de las evaluaciones de impacto (obligatorias desde 2009) y los proyectos de ley; la introducción de medidas para la simplificación de los procedimientos legales y de accesibilidad y divulgación de la ley; la elaboración del programa de trabajo semestral del Gobierno, que abarca los proyectos destinados a ser examinados por el Consejo de Ministros; la gestión de la comunicación interministerial de proyectos legislativos o reglamentarios y la publicación de las leyes en *Légifrance*. Además, sirve de enlace con el *Conseil d'État* y el Parlamento, y apoya la labor de la Secretaría General de Asuntos Europeos (SGAE) en la supervisión interdepartamental de la transposición de las directivas, y a la alta Comisión de Codificación, actuando como su secretaria.

Por otro lado, la Secretaría General de Asuntos Europeos (SGAE) es responsable de la coordinación interdepartamental de los expedientes administrativos europeos mediante la preparación de la actividad de negociación y el seguimiento de la transposición de la legislación comunitaria. Asimismo, ha desarrollado una guía con el objetivo de ayudar a los ministerios a avanzar en su análisis y a promover un formato estándar para la presentación de los estudios de impacto sobre normativa europea presentados al Parlamento.

Por su parte, el Ministerio de Presupuestos, Cuentas Públicas y Reforma del Estado realiza actividades especiales en iniciativas de simplificación y modernización administrativa. Esta atribución se debe a su función multifuncional y a la magnitud de sus recursos humanos y financieros, que le capacitan para ser el motor de los planes de modernización, tanto de la iniciativa económica en favor de las PYME como de las autoridades administrativas.

Asimismo, el *Conseil d'État* francés juega un papel relevante a través de la realización de informes en el procedimiento de preparación de los proyectos de ley, de las *ordonnances* (equivalentes sustancialmente a los decretos legislativos españoles) y de algunos reglamentos. Responde, igualmente, a las consultas que le formula el Gobierno sobre cuestiones de Derecho, y efectúa, por solicitud de éste o por iniciativa propia, estudios relacionados con cualquier cuestión administrativa o políticas públicas (*Conseil d'État*, 2016). Al mismo tiempo, el Consejo de Estado ejerce todavía en Francia las funciones de juez administrativo: es el máximo juez de las actividades del Poder Ejecutivo, de los entes territoriales, de las autoridades independientes

y de los establecimientos públicos administrativos o de los organismos que disponen de prerrogativas de poder público. Además, corresponde al CdE, con carácter general, velar por la calidad de la norma sobre la que realiza sus informes: no solamente asegurándose de la realización de los trámites previos y emitiendo observaciones sobre el fondo del asunto, sino también reescribiendo los proyectos que se le presentan en caso de detectar incorrecciones o partes a mejorar y analizando la corrección de los análisis de impacto normativo realizados (OECD, 2019). Asimismo, analiza la claridad del proyecto de acuerdo con el nivel de entendimiento que se supone por parte del destinatario principal de la norma, su exhaustividad (que la regulación contenida en el mismo no haya olvidado incluir algo relevante en relación a la materia tratada), su coherencia interna y externa (que no contenga disposiciones contradictorias entre sí y que respete la jerarquía normativa) y su efectividad (en cuanto a los medios previstos de control, sanciones, evaluación de los resultados logrados...).

Finalmente, la *Cour des Comptes* (Tribunal de Cuentas), ha ampliado gradualmente su ámbito de actividad a la evaluación de documentos normativos y, al evaluarlos, examina cuestiones relacionadas tanto con la calidad de la reglamentación como con la organización de las autoridades administrativas públicas y la complejidad de la legislación o los procedimientos administrativos.

#### 4.3.2 Órganos parlamentarios

El Parlamento juega también un importante papel en el proceso de elaboración normativa francés. Específicamente, los miembros del Parlamento se han implicado a) en la supervisión de la aplicación de las leyes aprobadas, especialmente en relación con la necesaria publicación de los textos reglamentarios esenciales para su implementación, y b) en la mejora de la calidad de la legislación, cada vez más inestable, compleja y, a menudo, de difícil acceso. De esta doble problemática surgió la idea de implementar evaluaciones legislativas, una tarea para la cual la Asamblea Nacional y el Senado decidieron crear una estructura específica y común a ambos cuerpos.

Así, en virtud de la Ley n.º 96-516, de 14 de junio de 1996, se estableció *L'office parlementaire d'évaluation de la législation*, que es responsable de recopilar información y realizar estudios para evaluar la idoneidad, simplificación y aplicación de la legislación. Aunque constituye un órgano único, común a ambas asambleas, la oficina está compuesta por dos delegaciones, una de las cuales se forma en la Asamblea Nacional y la otra en el Senado. Cada una tiene siete miembros (la presidencia de la Comisión de Derecho y un miembro de cada uno de los seis comités permanentes) y ocho miembros nombrados por los grupos políticos. Los miembros que sirven en la oficina son nombrados al comienzo de cada legislatura por la duración del mandato, y los senadores son nombrados después de cada renovación parcial del Senado (por lo tanto, cada tres años). Para la realización de sus estudios puede recurrir a expertos y, además, puede hacer

consultas a los servicios administrativos responsables de la implementación de la legislación estudiada, a las profesiones a las que se aplica y a la ciudadanía. La oficina actúa siempre a solicitud del Parlamento. Para el estudio de cada normativa, se nombra un ponente, que elaborará un informe de viabilidad, en el que se pueden proponer tres opciones a la Oficina: no hacer un seguimiento de la norma, pedirle a su autor que la reformule o realizar un estudio en profundidad, que finalmente se remitirá al autor de la normativa. *L'office parlementaire d'évaluation de la législation* puede decidir que el informe se haga público.

## **4.4 Medidas adoptadas en materia de calidad normativa**

### *4.4.1 Procedimientos ex ante*

La evaluación de impacto *ex ante* de las nuevas regulaciones es una de las herramientas más importantes en el sistema normativo francés. Tanto es así que, desde 1 de septiembre de 2009, los estudios de impacto han pasado a ser directamente un requisito constitucional, siendo compulsorio adjuntar un estudio de impacto a los proyectos de ley enviados por el Gobierno al Parlamento que incluya una valoración sobre la adecuación del proyecto de ley al Derecho europeo, a la legislación nacional y que contenga los procedimientos para la aplicación del texto.

No obstante, la introducción de estudios de impacto en Francia se remonta a la segunda mitad de los años noventa: mientras en una circular de fecha 26 de julio de 1995 se previeron estudios de impacto de los proyectos de ley y los principales proyectos de decretos, tras una fase de prueba y su evaluación, una nueva circular del primer ministro de fecha 26 de enero de 1998 obligó la realización generalizada de los estudios de impacto normativo (Conseil D'État, 2016). El campo de análisis elegido fue bastante amplio desde el principio: impacto jurídico, financiero, presupuestario, administrativo, sobre el empleo y sobre el interés general. Los sucesivos informes dedicados a la práctica de estudios de impacto resaltaron por unanimidad la dificultad de asegurar que los departamentos gubernamentales ejercieran el necesario control sobre estos procesos de evaluación. En 2002, el informe Mandelkern subrayó que «*el ejercicio sigue siendo formal y tardío, el contenido es de densidad y calidad desiguales*» (Mandelkern Group on Better Regulation, 2001) y tanto el informe de 2004 de la OCDE como el informe Lasserre encargado por el primer ministro francés<sup>44</sup> llegaron a conclusiones similares. Es por esto que, tras la generalización de las evaluaciones de impacto, a través de dos circulares del primer ministro de fecha 26 de agosto y 30 de septiembre de 2003, se introdujo una mayor flexibilidad en el sistema, con el fin de centrar los esfuerzos en un enfoque de calidad capaz de influir realmente en las orientaciones de los proyectos. Así, se previó la realización de reuniones interministeriales de programación destinadas a verificar la conveniencia de los proyectos de ley y decretos, estudiar las alternativas a la legislación y

decidir la necesidad de llevar a cabo una evaluación de impacto y las condiciones en que esta se debería llevar a cabo.

En 2006, el Consejo de Estado reconoció en su informe anual que se estaban dando algunos progresos en la organización de los departamentos ministeriales, pero concluyó que, mayoritariamente, los proyectos de ley presentados al Consejo de Estado continuaban siendo precedidos por un simple resumen de su contenido, que en realidad era una mera justificación política, con diferentes grados de argumentación, del proyecto normativo presentado realizada por el departamento que lo redactó. En este sentido, el Consejo de Estado observó en esa fase un claro retroceso a este respecto: después de haberse consolidado durante los primeros años como una obligación puramente formal a la que se prestó poca atención material, los estudios de impacto pasaron a ser implícitamente abandonados por unas estructuras burocráticas que no parecían creer demasiado en ellos (Conseil d'État, 2006). Es por esta alarmante evolución detectada y la constatada escasa implementación de los estudios de evaluación de impacto normativo en los ministerios que, a través de la Ley Marco de 15 de abril de 2009 se modificó sustancialmente el proceso de control *ex ante* de la normativa por medio de la constitucionalización del análisis de impacto normativo.<sup>45</sup> Mediante dicha Ley se estableció un sistema basado en la inclusión de todas las instituciones implicadas (Gobierno, Parlamento, Consejo de Estado y Administración), se detallaron las obligaciones de cada una de ellas y el procedimiento para su elaboración y se establecieron importantes repercusiones si la evaluación se realizaba de modo inadecuado.

La ley en cuestión definió estas condiciones, estipulando que, en todo caso, «los proyectos de legislación serán objeto de una evaluación de impacto. Así, esta evaluación debe abarcar las consecuencias económicas, financieras, de empleo y medioambientales, incluir un análisis de coste-beneficio esperado de las disposiciones previstas», y debe también explicar con precisión cómo se ajusta el proyecto normativo al Derecho europeo y a la legislación nacional, a la aplicación de la ley en las zonas afectadas por el proyecto y a las condiciones en que se aplica la legislación. Por último, la norma abre la posibilidad de que los reglamentos internos de las asambleas prevean las condiciones en las que las enmiendas parlamentarias a la norma deban someterse, a su vez, a la correspondiente evaluación de impacto. No obstante, la ley no amplía la obligación de llevar a cabo una evaluación de impacto a todos los productos legislativos: los proyectos de ley derivados de la dinámica parlamentaria, los proyectos de decreto, los proyectos de ley constitucional, la legislación de programación financiera y los proyectos de ley que amplían los estados de emergencia quedan exonerados de la evaluación. Los proyectos de ley para obtener la autorización para ratificar o aprobar tratados o acuerdos internacionales, en aplicación del artículo 53 de la Constitución, sí entran en el campo de la evaluación previa, pero de una forma adaptada a su carácter específico.

En este sentido, tal como establece la Guide de légistique (2017), cualquier proyecto normativo (tanto leyes como regulaciones subordinadas), cuya implementación pueda llevar a la promulgación de una norma debe ser

objeto de un análisis preliminar en el que se analice el/los problema/s a resolver, la solución buscada y los beneficios y las desventajas de las diversas opciones previstas para trabajo. En particular, debe considerarse en esta etapa si las disposiciones de *soft law* podrían ser suficientes, con la finalidad de justificar la necesidad de este nuevo texto y la proporcionalidad de la respuesta legal. Una vez adoptada la decisión de legislar, los proyectos normativos deberán ser objeto de un estudio de impacto más riguroso.

La preparación del estudio de impacto debe comenzar al inicio del proyecto normativo, para posteriormente ir enriqueciéndose a lo largo del proceso de diseño del texto. Como primer paso, se celebra una reunión entre la DGTP a solicitud del ministerio principal, tan pronto como se considere la iniciación de un nuevo proyecto de norma. La reunión de alcance debe permitir la identificación y designación de un coordinador del estudio de impacto, la definición del marco del proyecto, la naturaleza y alcance de las contribuciones ministeriales que deben solicitarse, el establecimiento del calendario preciso para la elaboración del estudio de impacto y el número y naturaleza de las consultas a realizar. La DGTP y, en lo que se refiere a medidas de adaptación al derecho europeo, la Secretaría General de Asuntos Económicos, son responsables de proporcionar apoyo metodológico o de movilizar recursos externos al ministerio responsable, según sea necesario. Tras esta reunión, el ministerio responsable elabora una versión inicial evaluación de impacto. Esta versión inicial se envía a la DGTP y a otros ministerios, con la finalidad de conseguir el consenso entre todos sobre los posibles impactos que tendrá la norma propuesta. Si uno o más ministerios no están de acuerdo con las mediciones, les corresponde a ellos proponer un borrador de costes alternativo, acompañado de una justificación detallada. El contenido del estudio de impacto es completado o ajustado por el Ministerio responsable, y verificado por la DGTP.

Posteriormente, el estudio de impacto será tenido en cuenta por el Consejo de Estado a la hora de emitir su informe que, a su vez, deberá ser considerado por los ministerios para aclarar o completar el estudio de impacto de acuerdo con las observaciones manifestadas por el Consejo de Estado antes de la aprobación del texto en el Consejo de Ministros. Así, se adjunta una versión final del estudio de impacto al documento presentado al Consejo de Ministros y, tras la aprobación del proyecto normativo por este último, se transmite a la Asamblea parlamentaria correspondiente, sin posibilidad ya de ser modificado posteriormente por el Gobierno (artículo 8 de la Ley orgánica de 15 de abril de 2009).

En relación con el alcance de la evaluación, la Ley orgánica es muy amplia, en cuanto señala que será necesario analizar, entre otras, las consecuencias económicas, financieras, sociales y ambientales para cada categoría de administraciones públicas y personas físicas y jurídicas interesadas; las consecuencias de las disposiciones previstas sobre el empleo público; los efectos legales y administrativos y el método de cálculo utilizado.<sup>46</sup> El estudio de impacto debe hacer mención a todas las consultas realizadas y también analizar las condiciones para la implementación de las normas, entre las que encontramos la forma en la que deberá articularse el desarrollo

normativo (Secrétariat général du Gouvernement - Conseil d'État, 2017). Así, los proyectos de ley presentados al Parlamento son sometidos en la actualidad a una amplia evaluación de impacto que posteriormente se publica en la web *Légifrance*.

El órgano responsable de coordinar su realización y de verificar que los análisis se realizan correctamente (puede devolver los proyectos normativos si encuentra errores en estos) es la DGTP, que ha desarrollado metodologías y materiales de referencia, dejando a cada ministerio cierto margen de maniobra para adaptar la estructura y el contenido de la evaluación de impacto a su campo de actividad. La DGTP, en este sentido, brinda asesoramiento y experiencia sobre la redacción de reglamentos a las autoridades. El informe del Comité de Evaluación de Políticas Públicas de la Asamblea Nacional, emitido en noviembre de 2009, que recoge un panorama de la aplicación de los estudios de impacto desde abril de 2009, destacó la mejora en la calidad de los estudios a lo largo del tiempo (OECD, 2010).

Por su parte, en Francia, los métodos alternativos a la regulación también han sido ampliamente desarrollados. Así, la mencionada Ley marco de 15 de abril de 2009 requiere que el Gobierno integre las posibles alternativas a la legislación en el estudio de impacto y describa la justificación para recurrir a nueva legislación, incluyendo en su análisis de posibilidades los efectos de optar por la opción de no legislar. Igualmente, la guía de mejora regulatoria propone una lista de alternativas a considerar, entre las que se encuentra el uso de medios contractuales, cada vez más implementado. Su uso, tradicional en el ámbito del derecho laboral, se ha extendido en varias áreas, en particular en las relaciones entre el Gobierno y los funcionarios públicos, así como con empresas estatales y autoridades locales (condiciones para la transferencia de competencias). El movimiento hacia la utilización de contratos también refleja la aparición de un derecho económico concertado y procedimientos de autorización o sanción cuasi negociados, especialmente por autoridades independientes. La utilización de los contratos se ha extendido a nuevos campos como la seguridad social (acuerdos sobre objetivos con los organismos de seguridad social), la lucha contra la exclusión social y la legislación fiscal. Este contexto ha generado un clima de cooperación en el que ya es habitual que las partes involucradas en la redacción de una ley o en la definición de una política se reúnan de antemano para tratar de establecer alternativas a la regulación, aunque esta posibilidad por el momento solo parece haberse convertido en una opción relativamente frecuente en el campo de la regulación ambiental. Asimismo, se ha previsto la posibilidad de recurrir a instrumentos económicos basados en incentivos como alternativa a la normativa prescriptiva tradicional, especialmente en el ámbito de la política ambiental, como es el mercado de permisos negociables.

#### 4.4.2 *Procedimientos ex post*

En cuanto al análisis *ex post* de la normativa, en Francia no se han establecido procedimientos sistemáticos y formalizados de evaluación del ordenamiento jurídico una vez la norma está aprobada por parte del ejecutivo. Sin embargo, destacan los informes del Consejo de Estado y otros informes de comités *ad hoc* que se centran en aspectos específicos, como los informes Balladur (2007) sobre los gobiernos locales o Warsmann (2009) sobre la calidad de la reglamentación.<sup>47</sup> Estas evaluaciones, aunque no son acontecimientos regulares, han dado lugar a cambios sustanciales, lo que sugiere que sería útil llevarlas a cabo de forma más sistemática.

Asimismo, varios entes supervisan la correcta implementación de la regulación y suministran información para evaluarla una vez puesta en práctica como, por ejemplo, las inspecciones generales de los ministerios, que supervisan a sus respectivas administraciones. En sus informes se pide a la administración que adopte las medidas oportunas, pudiendo formular propuestas de reforma. Estos informes, generalmente, no se publican, salvo autorización ministerial. Por su parte, el *Conseil d'État*, la *Direction interministérielle de la transformation publique* el *Conseil national d'évaluation des normes*,<sup>48</sup> la *Cour des Comptes*, la *Cour de cassation* y *France Stratégie*,<sup>49</sup> realizan estudios regulares sobre la calidad de las normas y publican informes que desempeñan un papel importante en la evaluación y asesoramiento sobre la aplicación de la normativa.

No obstante, como hemos señalado anteriormente, el Parlamento también lleva a cabo una serie de procedimientos de evaluación *ex post* para tratar de asegurar el control sobre la calidad de la normativa aprobada. Entre ellos encontramos el Informe anual de la Comisión de la Ley de la Asamblea Nacional sobre la aplicación de las leyes aprobadas, una evaluación general para cada legislatura en la que examina, además, la efectiva capacidad del Gobierno para desarrollar y garantizar la aplicación efectiva de la ley mediante decretos habilitadores. Igualmente, según lo establecido por las reglas procedimentales de la Asamblea Nacional, el relator o *rapporteur* de una ley o, por defecto, otro diputado designado por la comisión competente, presenta un informe a esta sobre la aplicación de la ley seis meses después de su entrada en vigor. Si en ese plazo todavía no se ha adoptado la legislación reglamentaria necesaria, la Comisión escucha a su ponente después de un nuevo periodo de seis meses. En este sentido, el artículo 67 de la Ley de simplificación jurídica n.º 2004-1343, de 9 de diciembre de 2004, prevé la presentación por parte del Gobierno de un informe sobre la aplicación de todos los actos legislativos a los seis meses desde su entrada en vigor. Se considera que gracias a estos informes la tasa de promulgación efectiva de los necesarios reglamentos de aplicación ha aumentado en los últimos tiempos.

#### 4.4.3 *La participación en el proceso normativo*

El sistema francés no incorpora aún de forma clara y definida los procedimientos de consulta pública en los procedimientos de aprobación de leyes, con la excepción de la normativa ambiental. En este sentido, a pesar de que sí se indica que suelen darse consultas informales y también a través de comités consultivos con frecuencia, no se encuentra formalmente determinado el periodo mínimo durante el que estas deben realizarse (OECD, 2019). En cambio, en relación con la aprobación de legislación secundaria, sí encontramos un procedimiento más regulado, previéndose expresamente la obligación de consultar a la ciudadanía durante un periodo de entre 1 a 3 semanas, al menos.

La ciudadanía es consultada mediante procedimientos tradicionales, aunque últimamente se está intentando realizarlos también a través de internet, mediante consultas que forman parte del procedimiento para la promulgación de un texto y que pueden realizarse de forma previa o paralela a la tramitación de la ley, sin existir requisitos formales particulares. Sí que se prevé, no obstante, que la consulta debe posibilitar que el legislador o la administración tomen una decisión informada, siendo necesario garantizar que se cumplen los plazos de notificación y los términos y condiciones prescritos (Secrétariat général du Gouvernement - Conseil d'État, 2017). En relación con estas consultas, el artículo 131-1 del *Code des relations entre le public et l'administration* establece los principios aplicables a la consulta, que como señala el *Conseil d'État*, implican que incumbe a la autoridad administrativa determinar las reglas de organización de la consulta de acuerdo con los principios de igualdad e imparcialidad, poniendo a disposición de las personas interesadas una información clara y suficiente sobre el tema de la de tal forma que les permita dar su opinión de manera eficiente y en un periodo de tiempo razonable, así como garantizar que los resultados sean hechos públicos en el momento oportuno. Además, deben introducirse medidas para evitar que su resultado sea viciado por múltiples opiniones de la misma persona o por opiniones emitidas por personas ajenas al perímetro de consulta demarcado (CE, Ass., 19 juillet 2017, Association citoyenne pour Occitanie et Pays Catalan et autres, n.º 403928).

#### 4.4.4 *La mejora de la regulación en el ámbito regional y local*

Durante las últimas tres décadas, Francia ha avanzado en un proceso de descentralización destinado a transferir nuevos poderes y responsabilidades a los entes locales, lo que ha aumentado la complejidad institucional del estado francés, que cuenta con tres niveles de gobierno desconcentrado o descentralizado: las comunas, los departamentos y las regiones.

Conjuntamente con la potenciación de la descentralización se ha creado un órgano consultivo específico para evaluar las repercusiones financieras en las autoridades locales de los proyectos de reglamentos que les conciernen, el *Conseil national d'évaluation des normes* (CNEN, Consejo nacional de la evaluación de las normas). El CNEN, establecido por la Ley n.º 921 de 17 de octubre de 2013 sustituye a la *Commission consultative d'évaluation des normes*, creada en septiembre de 2008, y es una autoridad administrativa

independiente que reúne a dos tercios de sus miembros entre los funcionarios locales y el otro tercio entre representantes de los Ministerios que se reúne una vez al mes. Es responsable de emitir una opinión sobre el impacto financiero de las propuestas normativas que crean o modifican normas relevantes para las autoridades locales y sus instituciones así como sobre el impacto técnico y financiero de las propuestas de textos comunitarios sobre las autoridades locales y el territorio —en atención a que la circular del primer ministro del 12 de octubre de 2015 indica que los proyectos normativos aplicables a las autoridades locales y regionales requieren, como tal, una consulta a la Junta Nacional de Evaluación de Normas y deben acompañarse de una evaluación de su impacto—. Asimismo, el Gobierno central puede consultarle sobre proyectos de ley o enmiendas relativas a las autoridades locales. Como parte de su función de evaluar el impacto de las normas en las autoridades locales, la CNEN coopera con la *Direction interministérielle de la transformation publique* (Cour des Comptes; Chambres régionales & territoriales des comptes, 2015).

En este sentido, los ministerios están obligados a referirse al impacto financiero de los reglamentos propuestos que involucran a gobiernos regionales y locales, al igual que la SGAE, con respecto al impacto financiero de las disposiciones comunitarias propuestas que tengan un impacto técnico y financiero en los gobiernos territoriales.

#### 4.4.5 *La transposición de directivas europeas*

En Francia, la *Guide de Légistique* de 2017 sobre la Redacción de Leyes destaca que debe llevarse a cabo una evaluación de las disposiciones europeas lo antes posible durante la fase de negociación de los proyectos de ley de la UE, en la que se tenga en cuenta, asimismo, la evaluación llevada a cabo por la Comisión Europea. Y es que, la evaluación de las disposiciones de transposición de una directiva de la Unión Europea o la aplicación de un reglamento europeo tiene ciertas peculiaridades. En este aspecto, la circular del primer ministro, de 27 de septiembre de 2004 sobre el procedimiento de transposición al derecho nacional de las directivas, prevé que, en el momento de la negociación del texto europeo, el ministerio responsable elabore una evaluación simplificada del impacto de la norma, para fijar la posición negociadora de Francia con pleno conocimiento de la situación y para preparar la transposición. Este análisis ha de cubrir el impacto legal, presupuestario, técnico o administrativo, incluyendo, cuando corresponda, el impacto para las autoridades locales y regionales, así como en el sector de actividad en cuestión. Para ello, la SGAE colaborará con el ministerio responsable. En caso de surgir problemas jurídicos delicados, se podrá solicitar al Conseil d'État su opinión al respecto.

Por otro lado, y en relación con la transposición de directivas, tan pronto como la directiva ha sido publicada, su texto es enviado por la SGAE al Ministerio. Dentro de un tiempo fijada por la SGAE, que no puede exceder de tres meses después de esta transmisión, el ministerio responsable de la transposición deberá enviar un plan de transposición a la SGAE en el que se

lleve a cabo un análisis legal preciso y riguroso de su alcance y su compatibilidad con la ley vigente. De acuerdo con la Circular del primer ministro de 27 de septiembre de 2004 sobre el procedimiento para la transposición al derecho nacional de las directivas negociadas en el marco de Instituciones europeas, este trabajo debe iniciarse en la fase de negociación de la propuesta de directiva y actualizarse periódicamente a la luz de los resultados de la negociación. En la *Guide* viene detallada la forma en que deben transponerse las directivas que, básicamente, viene a seguir las mismas reglas que para la aprobación de cualquier otro texto normativo. La *Guide de Légistique* (2018) establece que la transposición deberá ser fiel y completa en relación con el texto de la Directiva, tal y como ha establecido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aunque se regula la posibilidad de adaptarla mediante distintas leyes, la posibilidad de transponer varias directivas a través de una sola ley, los requisitos de fidelidad al texto europeo y la forma en que se debe procurar que el texto sea transpuesto de conformidad con otras disposiciones de la legislación nacional.

#### 4.4.6 Otras medidas

##### a) Administración electrónica y digitalización

A pesar de que no existe en Francia una estrategia estructurada alrededor de la mejora de la calidad normativa, puede encontrarse en las circulares de 2003,<sup>50</sup> el documento donde se plasmaron unos primeros objetivos en relación con políticas de mejora regulatoria, relacionados con la reducción de la inflación normativa y la mejora de la calidad de la regulación (Montin, 2012). Tras ellas se han sucedido una serie de medidas que complementan el sistema antes descrito, entre las que podemos destacar la introducción, desde de 2008, de un plan para la economía digital conocido como *France numérique 2012* (Francia Digital 2012). Sigue el primer plan para el desarrollo del gobierno electrónico, conocido como *Adèle*, que se desarrolló entre 2004 y 2007. El progreso del plan es supervisado por el Consejo de Modernización de Políticas Públicas. Organizada en 150 acciones, *France numérique 2012* busca incrementar el uso de medios digitales, el desarrollo y diversificación de servicios utilizados por empresas, autoridades públicas y particulares y la modernización de la gobernanza de la economía digital. Se ha utilizado, en los últimos años, para celebrar consultas ciudadanas a través de internet sobre la calidad de proyectos normativos, de borradores preliminares, o menos comúnmente de los Libros Blancos o Verdes, así como foros abiertos sobre temas de reforma. Estos procesos de consulta se realizan por iniciativa de los distintos ministerios responsables de su contenido.

##### b) Formación

Por otro lado, es relevante también la formación que se ofrece periódicamente a nivel ministerial e interministerial en redacción legislativa, bien en beneficio del personal recientemente asignado a los departamentos interesados, bien para revisar cuestiones jurídicas de actualidad o para

capacitar a las personas en nuevas técnicas de gobernanza. Cabe recordar que los proyectos de documentos legislativos o reglamentarios son el trabajo de los departamentos del ministerio interesado y no incluyen un equipo de especialistas jurídicos específicamente capacitados para redactar normas (como el *British Parliamentary Counsel*). Varios informes han hecho hincapié en los avances logrados en los últimos años en la difusión de la cultura de calidad regulatoria en todo el gobierno. Con todo, esta formación se ocupa principalmente de los aspectos jurídicos y, por ejemplo, los cursos de capacitación en evaluación de impacto o los cursos para la mejora de las capacidades de redacción jurídica siguen claramente ausentes (Montin, 2012).

### c) Experimentación

Finalmente, hay que mencionar, por su singularidad, la existencia de previsiones constitucionales específicas en Francia relativas a la experimentación en normas legislativas y reglamentarias. Así, el artículo 37-1 de la Constitución francesa establece que «la ley y los reglamentos pueden incluir, para un propósito y una duración limitados, disposiciones de carácter experimental». Por su parte, el art. 72 establece que «en las condiciones previstas por ley orgánica, y salvo cuando se discutan las condiciones esenciales para ejercer una libertad pública o un derecho garantizado por la Constitución, las autoridades locales o sus agrupaciones pueden, cuando sea el caso, si la ley o el reglamento así lo disponen, derogar, de forma experimental y con un propósito y duración limitados, las disposiciones legislativas o reglamentarias que rigen el ejercicio de sus poderes». Antes de la aprobación de estas disposiciones constitucionales en 2003, esta forma de experimentación ya había sido prevista en ciertos textos y validada por el Conseil d'État.

Estas previsiones permiten estudiar las consecuencias de una normativa antes de decidir si introducirla o no hacerlo, generalizarla al resto de la población, generalizarla con modificaciones como resultado de la evaluación, etc. Asimismo, en este aspecto, el régimen introducido también describe como «experimental» un régimen implementado en general, sin recurrir a la noción de muestra, sino con el compromiso de que, pocos años después de su entrada en vigor, sea evaluado y, en su caso, modificado o revisado, de forma similar a las *sunset clauses* en el Reino Unido. Sin embargo, como reconoce la *Guide de Légistique* (2017), un experimento cuya generalización es prevista desde el principio no es un experimento, sino simplemente una forma particular de entrada en vigor de la normativa en cuestión.

Con base en la jurisprudencia del *Conseil constitutionnel* y del *Conseil d'État*, la *Guide de Légistique* (2017) recoge una serie de condiciones que se han ido identificando para el establecimiento de estas normas experimentales:

- La experimentación debe tener un propósito determinado y éste debe explicitarse de forma precisa en la ley o decreto que la establezca, aunque el legislador no está obligado a definir en él todo el régimen

experimental. De cualquier forma, el texto que establece el experimento debería definir las características de la muestra, que debe, obviamente, adaptarse al propósito del experimento y que responde a menudo a una lógica territorial (territorio de la región, departamento, comuna, academia, jurisdicción de los tribunales, etc.).

- Las disposiciones que establezcan estos experimentos no se podrán encontrar sujetas a codificación.
- La duración del experimento debe ser limitada. En este sentido, la ley o el reglamento que establezca la experimentación debe fijarla expresamente, para lo que puede determinar el periodo que considere adecuado. Salvo indicación en contrario, el periodo para la realización del experimento debe ser de entre tres y cinco años.

En este sentido, el artículo 1 de la Ley Orgánica n.º 2003-704 de 1 de agosto de 2003 relativa a *l'expérimentation par les collectivités territoriales*, especifica que el experimento no puede exceder de cinco años.

- Asimismo, se excluye la experimentación cuando están implicadas las condiciones esenciales para ejercer una libertad pública o un derecho garantizado por la Constitución. En este sentido, el régimen de experimentación permite derogar, durante la duración de los experimentos, el principio de igualdad, pero no permite ignorar otros requisitos o principios constitucionales. El *Conseil constitutionnel* ha establecido que sobre la base del artículo 37-1 de la Constitución, el Parlamento puede autorizar, con vistas a su eventual generalización, experimentos que deroguen para un propósito y duración limitados el principio de igualdad ante la ley, pero que para ello debe definir de manera suficientemente precisa el objeto y las condiciones de la experimentación (CC, n.º 2004-503 DC de 12 de agosto de 2004). Así, solo se permite dar un tratamiento diferenciado a la muestra durante la duración de la experimentación y cuando esta diferencia de tratamiento está destinada a desaparecer al final del experimento. Por ejemplo, la creación de «salas de consumo seguras», experimento instaurado por la Ley n.º 2016-41 de 26 de enero de 2016 para modernizar el sistema de salud, prevé la no responsabilidad penal de un consumidor de productos narcóticos cuando está en una habitación así, mientras que si consume fuera de esta sala no se beneficia de la exención de responsabilidad. Esta diferencia de tratamiento, inherente al régimen de «salas de consumo seguras», sería inconstitucional solo en caso de que se mantuviera o ampliase después del periodo de experimentación.
- No es posible experimentar con un dispositivo cuya generalización sería inconstitucional o ilegal. Por ejemplo, el Estado no puede delegar el ejercicio de su soberanía en el contexto de un experimento a una persona privada (CC, n.º 2002-461 DC de 29 de agosto de 2001, n.º 2003-473 DC de 26 de junio de 2003).

- En los casos en que el texto que configura el experimento deba ir acompañado de un estudio de impacto inicial, este deberá justificar los motivos por los que se propone recurrir a la experimentación, la elección de su finalidad y duración, indicar las previsiones sobre las que tiene incidencia, determinar si la muestra precisa prevista ya se conoce y explicar los motivos de la elección de esta muestra y los métodos propuestos para evaluar el experimento (Conseil d'État, Informe público 2015, sobre el Proyecto de ley sobre la adaptación de la sociedad al envejecimiento de la población).
- Finalmente, la experimentación debe ser evaluada, en aras de una buena administración y eficiencia, con la intención de informar a la autoridad que la adoptó sobre las decisiones a tomar al final de este periodo relativas al abandono, mantenimiento del experimento con o sin modificaciones o a la generalización de sus medidas. En la práctica, el texto que establece el experimento suele prever las modalidades y la periodicidad de la evaluación, que deben adaptarse a la naturaleza de la experimentación.

Pueden destacarse algunos ejemplos de legislación experimental ya desarrollados como la derogación temporal en determinados departamentos territoriales (Bouches-du-Rhône, Gironde, Rhône y la región de Ile-de-France) de lo dispuesto en un conjunto de artículos del Código de Circulación, con la finalidad de analizar su efectividad, y también otro experimento relacionado con la forma en que se componen y eligen los miembros de los tribunales penales (CC, n.º 2011-635 DC, de 4 de agosto de 2011).

## 5. ITALIA

### 5.1 Introducción

La aparición de un verdadero programa de calidad reguladora en Italia llevó un tiempo considerable ya que, tradicionalmente, el país sufría una situación de «hipertrofia legal» debida a la inflación regulatoria de leyes de baja calidad que se mantuvo durante décadas tras la posguerra (Cassese y Mattarella, 1998). Poco a poco, la escasa profesionalización de las funciones legislativas unida al singular caos característico de la técnica normativa italiana dio lugar a la elaboración de distintos informes destinados a identificar los problemas en la elaboración de los proyectos de ley, tanto en relación con su redacción como en lo referido a la evaluación del impacto de la regulación propuesta.<sup>51</sup>

En el contexto de realización de estos informes, en 1978 el Ministerio de Administración Pública lanzó un importante programa de revisión de la calidad de las administraciones, que incluía una reforma del sistema de producción normativa. En 1986, la presidencia de la Cámara de los Diputados emitió una circular que contenía ciertas reglas y

recomendaciones sobre la estructura, la modificación y la derogación normativa, mientras que la Ley n.º 241 de 1990 se convirtió en la piedra angular de la modernización del sistema administrativo italiano, a pesar de que todavía entonces la calidad normativa se encontraba más vinculada con cuestiones relacionadas con la simplificación administrativa y con la liberalización de la actividad económica. Posteriormente, a principios de los años 2000, se identifica una progresiva evolución del modelo basado en la simplificación a otro basado en la calidad de las normas, más centrado en la racionalización del procedimiento administrativo, el incremento de la participación y consulta de los interesados y una mejora de los procedimientos de análisis del impacto normativo (Basilica y Barazzoni, 2014). En los últimos años, la calidad de las normas en Italia se ha mejorado través de mecanismos de codificación y simplificación normativa, así como los ya clásicos y generalizados análisis de impacto regulatorio (Di Majo, 2016). En especial, encontramos una serie de reformas introducidas por el Gobierno italiano en septiembre de 2017 por las que se ha incorporado al sistema mejoras en la evaluación del impacto regulatorio, la evaluación *ex post*, la participación de la ciudadanía en el procedimiento legislativo y la planificación de la regulación, que en los siguientes epígrafes analizaremos.

Finalmente, es importante reconocer que otra de las fuentes de introducción de los principios de calidad normativa en Italia viene de la mano de las regiones en las que, además de desarrollar —algunas de ellas— agendas propias muy avanzadas en relación con la calidad normativa, se han adoptado las *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, promovidas por la *Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome*, y con el apoyo del *Osservatorio legislativo interregionale*.

## **5.2 Estructura general del procedimiento legislativo**

La estructura general del procedimiento legislativo italiano es consecuencia del bicameralismo absolutamente equilibrado que ha sido signo distintivo de su poder legislativo —reforzado tras la derrota del referéndum constitucional de diciembre de 2016 promovido por el primer ministro del momento, Matteo Renzi, que pretendía acabar con el mismo y fracasó— compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado con poderes equiparables. Ambas cámaras están en igualdad de condiciones y desempeñan el mismo papel a lo largo de todo el proceso legislativo y político, ya sea para legislar, otorgar y retirar la confianza al Gobierno o cumplir funciones de control político sobre el ejecutivo mediante la adopción de documentos de orientación tales como mociones y resoluciones, así como preguntas y peticiones. En este sentido, la Constitución italiana establece que la función legislativa es ejercida colectivamente por ambas Cámaras (artículo 70). Esto significa que, para ser ley, un proyecto de ley debe ser aprobado por la Cámara de Diputados y el Senado en idénticos términos. Cada una de ellas, por separado y sucesivamente, considera y aprueba las normas.

El proceso de elaboración de la legislación viene regulado por el Decreto n.º 246 de 2009, del primer ministro, que introduce el análisis del impacto normativo de la regulación, y que requiere que los ministerios comuniquen al Departamento de Asuntos Legislativos (*Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*, DAGL) las iniciativas que tengan intención de presentar al Consejo de Ministros en el trimestre siguiente. Asimismo, los ministerios han de elaborar obligatoriamente un informe descriptivo (*relazione illustrativa*) para cualquier iniciativa de regulación, en el que se ha de indicar el objetivo de la intervención propuesta, el problema que debe abordarse y cómo se ajusta la propuesta al contexto legal, administrativo y político general. Además de éste, se elaboran también tres documentos técnicos más exhaustivos —que más adelante analizaremos en profundidad— respecto de la futura normativa: un análisis jurídico, una evaluación del impacto regulatorio y un informe técnico-financiero, emitido en colaboración con la Dirección General de Contabilidad (*Ragioneria Generale dello Stato*).

Tras presentar el ministerio proponente el proyecto de ley al DAGL, este lo examina y lo distribuye a las oficinas legislativas de los ministerios. Posteriormente, los proyectos se examinan en las reuniones preparatorias del Consejo de Ministros, tras las que el DAGL solicita documentación adicional y los dictámenes pertinentes y realiza las consultas necesarias. Una vez completados estos trámites, el proyecto de ley junto con la documentación de apoyo, se vuelve a presentar al Consejo de Ministros para su aprobación final. El periodo prelegislativo se convierte, de este modo, en la fase idónea en la que situar las posibles acciones para mejorar la calidad, coherencia y eficacia del proyecto normativo (Di Majo, 2016).

La iniciativa legislativa puede provenir tanto del Gobierno, como hemos visto, del Parlamento (miembros de cualquiera de las cámaras), la ciudadanía, a través de iniciativas populares, así como por parte del Consejo Nacional de Economía y las Cámaras Regionales. El proyecto de ley es primero discutido y aprobado por la cámara a la que se presentó originalmente, donde se asigna al comité parlamentario responsable por tema (hay 14 comités permanentes en cada cámara), quien informa, realiza un examen (*istruttoria*) y prepara un texto y un informe adjunto al proyecto, que se presenta en sede plenaria. Durante el examen, el comité recaba opiniones e información según sus necesidades mediante la solicitud de informes y otros procedimientos de audiencia. El Gobierno participa en las etapas preliminares y en el estudio del texto. Asimismo, el Comité decide sobre las enmiendas que proponen los miembros de la Cámara y el Gobierno y, finalmente, designa al ponente encargado de preparar el informe para el Pleno.

Cada uno de los artículos del borrador, así como sus enmiendas, deben ser discutidos y votados por separado. La votación final de todo el proyecto de ley cierra la sesión. El proyecto de ley aprobado en primera lectura se envía a la otra cámara, donde se discute y aprueba siguiéndose el mismo procedimiento que para la primera lectura. Si las enmiendas se adoptan en segunda lectura, el proyecto de ley pasa de una cámara a otra, hasta que sea aprobado por ambas con la misma formulación. Finalmente, el proyecto de

ley aprobado es promulgado por la presidencia de la República en el mes siguiente a su adopción y publicado en el Boletín Oficial.

El papel del Parlamento, y especialmente de la Cámara de Diputados a través de sus comisiones, en la verificación de la calidad normativa es una característica del sistema italiano que raramente se observa en otros países. En este sentido, el Senado y la Cámara de los Diputados emitieron en 1997 una circular sobre la evaluación de los proyectos de ley, dirigida a todas las comisiones parlamentarias, por la que se indica la necesidad de intervenir a través de las instituciones parlamentarias para: a) comprobar si la propuesta de ley es coherente con la Constitución, la legislación de la Unión Europea y las áreas de competencia de regiones y gobiernos locales; b) comprobar la correspondencia entre los objetivos de la ley propuesta y los medios para lograrlos; c) determinar los costes para la administración, la ciudadanía y las empresas y, d) controlar que el texto sea claro y comprensible (OCDE, 2013). Así, en Italia, es el poder legislativo quien ha impulsado las políticas de gestión de la calidad de la legislación, dando un giro desde el enfoque de simplificación administrativa previsto por el Gobierno —y dominante en otros países—, hacia un enfoque más centrado en la calidad de la legislación. A pesar de ello, la acción del Parlamento no ha sido suficiente para que se pueda afirmar que el italiano ha sido un sistema avanzado en lo que a calidad normativa se refiere. Y es que, aun con todo, el modelo italiano representa un ejemplo característico de modelo difuso de redacción normativa ciertamente prolífico y caótico y necesitado, por tales motivos, de medidas y organismos dirigidos a racionalizar, estructurar y simplificar la producción normativa, en el que la preocupación por la calidad normativa es reciente. Es, por todo ello, y a la vista de lo que venimos explicando, un ejemplo de ordenamiento jurídico y modelo de producción normativa que, por muchas razones, se asemeja notablemente al español.

### **5.3 Órganos implicados en las políticas de calidad normativa**

#### *5.3.1 Órganos gubernamentales*

La preocupación por la calidad normativa ha llevado a las instituciones italianas a crear una serie de órganos en sede gubernamental que se han centrado en el análisis de los impactos normativos, sin que se hayan llegado a crear órganos especializados y profesionalizados de redacción normativa. En este sentido, destacan la Presidencia del Consejo de Ministros y, más específicamente, el Departamento de Asuntos Jurídicos (DAGL), responsable de coordinar la actividad reguladora del Gobierno y garantizar la calidad de la producción regulatoria, y el Ministerio de Administración Pública (*Ministro per la Pubblica Amministrazione*), encargado del programa de reducción de la carga administrativa y de simplificación y reforma de la administración pública.

El Departamento de Asuntos Jurídicos y Legislativos (DAGL), radicado en la Presidencia del Consejo de Ministros, es el principal responsable de la planificación y la preparación de las propuestas legislativas y de revisar la

calidad de los análisis de impacto normativo realizados por los ministerios. En este sentido, emite dictámenes en relación con la calidad de los análisis, propone cambios en el marco de la política reguladora y la capacitación del personal, proporciona asesoramiento técnico y jurídico a los ministerios e informa anualmente al Parlamento sobre las medidas adoptadas en calidad reguladora. Asimismo, supervisa la coherencia política y gubernamental y coordina los asuntos normativos entre los distintos departamentos ministeriales, autoridades independientes, órganos parlamentarios pertinentes, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

La configuración actual del DAGL es consecuencia de la sucesión de determinados órganos creados en Italia para apoyar la nueva política reguladora, entre los que encontramos la Unidad de Simplificación Regulatoria (*Nucleo per la Semplificazione delle Norme e delle procedure*), creada en 1999. Adjunta a la oficina del primer ministro, brindaba apoyo a los ministerios en la mejora de la reglamentación y proporcionaba opiniones al DAGL sobre la calidad de los análisis de impacto normativo y las evaluaciones de la redacción jurídica. Asimismo, a finales de la década de los años 90, también fue creado un órgano consultivo permanente denominado *Osservatorio sulle semplificazioni*, que se encargaba de discutir y revisar borradores legales y reglamentarios y los análisis de impacto normativo de estos (Barazzoni y Basilica, 2013). Ambos fueron suprimidos a mediados de 2002.

El DAGL se articula en torno a a) la Oficina de coordinación de la iniciativa legislativa y actividad reguladora del Gobierno (*Ufficio per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa del Governo*), que se encarga, entre otros, de revisar las propuestas de textos normativos y los informes a ellos adjuntos y de coordinar las iniciativas dirigidas a la transposición de las normas europeas, junto con el Departamento de Políticas Europeas;<sup>52</sup> b) la Oficina de estudios, documentación jurídica y calidad de regulación (*Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della regolazione*) a la que le corresponde la recopilación y el procesamiento de la documentación necesaria para la actividad del Departamento y de las demás Oficinas de la Presidencia (documentos e informes parlamentarios, legislación, jurisprudencia, doctrina, opiniones, informes e informes de otros organismos y autoridades) y es responsable del desarrollo de la agenda, de las mejoras en la calidad de la normativa y de la coordinación de las actividades relacionadas con el análisis del impacto regulatorio;<sup>53</sup> y, c) finalmente, la Oficina de litigios para el asesoramiento jurídico y las relaciones con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Ufficio contenzioso per la consulenza giuridica e i rapporti con la Corte europea dei diritti dell'uomo*) (Governo Italiano, 2018).

Por su parte, el Ministerio de Administración Pública se encarga de coordinar las iniciativas legislativas y de simplificación administrativa y, dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Departamento de Asuntos Europeos (*Dipartimento Politiche Comunitarie*) coordina la política europea del Gobierno tanto en la fase de negociación como en la aplicación

de la legislación comunitaria, supervisando la labor del CIACE (*Comitato interministerial per gli affari comunitari Europei*).

Finalmente, el Consejo de Estado, con funciones consultivas sobre la actividad del Gobierno, garantiza la legalidad de la actuación de la administración pública y la corrección de los análisis del impacto normativo realizados, y debe ser obligatoriamente consultado sobre los proyectos de reglamento, proyectos de leyes, ciertos contratos públicos, acuerdos y convenciones, decisiones administrativas específicas, etc. El Consejo de Estado también está involucrado en las tareas de codificación. Además, el art. 1 de la Ley n.º 80 de 2006 establece que el Consejo de Estado debe emitir su propio parecer sobre el plan anual de acción para la simplificación y la calidad de la regulación, por lo que a través de sus informes también puede influir en la agenda gubernamental para la mejora de la calidad normativa.

### 5.3.2 Órganos parlamentarios

Por su parte, el Parlamento ha evolucionado hacia una función de supervisión y rendición de cuentas, cuya principal preocupación ha sido evitar leyes primarias excesivamente detalladas, controlar la discrecionalidad administrativa en las regulaciones subordinadas y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas para controlar la discrecionalidad del poder ejecutivo y evitar arbitrariedades. Tras las reformas inspiradas por la agenda en mejora regulatoria de la Unión Europea, la Cámara revisó a fondo sus reglas y procedimientos e introdujo la Circular sobre la evaluación de los proyectos de ley mencionada anteriormente. Para contribuir a la aplicación de estos criterios, fue creado el *Comitato per la legislazione*, así como la *Commissione parlamentare per la semplificazione*,

El Comité de legislación (*Comitato per la legislazione*), creado en 1997, está compuesto por diez diputados, y su función es el asesorar a las Cámaras sobre la coherencia, simplicidad y claridad en la redacción de la legislación propuesta y sobre la eficacia de las medidas de simplificación. Con esta finalidad, el Comité emite dictámenes sobre los decretos emitidos por el Gobierno y presentados al Parlamento, así como sobre todas las propuestas de actos de habilitación y desregulación adoptados por los Comités Permanentes. Publica anualmente un informe anual sobre la regulación a nivel del Gobierno central, de las regiones y de la transposición de normas europeas. Además de sus tareas permanentes, el Comité se ha convertido en defensor y promotor de las técnicas de mejora de calidad normativa, promoviendo conferencias interinstitucionales con el Gobierno, las regiones, las autoridades locales, el Poder Judicial, las autoridades sectoriales independientes, los centros de investigación y las organizaciones no gubernamentales.

Por su parte, en el Senado encontramos la Oficina para la Calidad de la Legislación (*Servizio per la qualità degli atti normativa*), creada en el año 2000, y responsable de asegurar el cumplimiento de las normas de redacción, de revisar de los RIA realizados por el Gobierno y los efectos de

las normas en las regiones italianas. Además, tanto los Parlamentos regionales como la Conferencia de presidentes de las asambleas legislativas regionales también tienen estructuras responsables de asegurar la calidad de la legislación.

## 5.4 Medidas adoptadas en materia de calidad normativa

### 5.4.1 *Procedimientos ex ante*

Hasta fechas recientes, el único control *ex ante* existente en el sistema italiano, además de aquellos destinados al control ordinario de legalidad, consistía en una evaluación del impacto presupuestario impuesta por la Constitución (artículo 81), requisito que no fue rigurosamente aplicado hasta que la voluntad política, alentada por las normativas europeas y los informes de la OCDE, proporcionó las disciplinas y los procedimientos para hacerlo. En este contexto, los Análisis de Impacto de la Regulación (RIA) se introdujeron formalmente en el año 1999, como un proyecto piloto, mediante un Decreto del primer ministro. El diseño original del RIA consistía en un proceso de dos niveles. El primero consistía en una «evaluación preliminar» estandarizada cuya finalidad era identificar el problema a tratar, los objetivos de la intervención y las partes interesadas, en la que también se analizarían las posibles restricciones presupuestarias, económicas y sociales y se proporcionaría una evaluación general de las alternativas. El segundo, consistía en la elaboración de un RIA más completo que acompañaba al proyecto final de propuesta (OCDE, 2013).

Posteriormente, se dio un nuevo impulso político a la RIA con la Ley 246/2005, en la que se amplió el ámbito de aplicación de los análisis con el fin de abarcar tanto regulación primaria como secundaria, e incluso los actos de transposición de las directivas de la UE (Patroni Griffi, 2007). Para ello, se descentralizaron las responsabilidades en la realización del proceso del RIA y se simplificó la metodología, asegurando así un mayor y mejor uso de este procedimiento por parte de todas las administraciones públicas italianas. En 2008, se adoptó un reglamento sobre la forma de implementar el RIA (DPCM 170/2008), a la vez que se buscó la difusión e integración del instrumento en los métodos de trabajo de la administración central. En el sistema actual, el RIA es uno de los tres informes obligatorios que debe acompañar los proyectos normativos del Gobierno. Y es que, además del RIA, que analiza los distintos impactos de las normativas, encontramos el Análisis técnico-normativo (*Analisi tecnico-normativa*, ATN) y la Verificación del impacto regulatorio (*Verifica di impatto regolatorio*, VIR). Los dos primeros se realizan antes de la aprobación del texto normativo, mientras que el VIR se realiza a posteriori, motivo por el que lo analizamos en el siguiente epígrafe.

En relación con el RIA, tal y como es común a la tradición desconcentrada de responsabilidad sobre la calidad normativa, la responsabilidad de llevarlo a cabo recae en los distintos ministerios, en atención al artículo 14 de la Ley n.º 246, de 28 de noviembre de 2005, de Simplificación y reorganización regulatoria del año 2005 (*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno*

2005) y el Reglamento n.º 169, de 15 de septiembre de 2017, sobre la regulación del impacto de la regulación, verificación del impacto de la regulación y consulta (*Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*). En este Decreto se prevé la posibilidad de que los ministerios realicen análisis de impacto normativo simplificados, en los que se proporciona una primera evaluación de los impactos esperados y se justifica la no procedencia de realizar el RIA completo para el impacto de las propuestas de bajo impacto (costes bajos, pequeño número de personas afectadas, impacto muy limitado). Este RIA simplificado es revisado por el Departamento de Asuntos Jurídicos y Legislativos, cuya función de control se ha fortalecido. Asimismo, se han introducido disposiciones adicionales en el *Statuto delle imprese* (Ley 11 de noviembre de 2011, n.º 180) y en el Decreto *Semplifica Italia* (Decreto-ley 5 de febrero de 2012).

Para la elaboración del RIA, la administración realiza un análisis de las razones que motivan la intervención reguladora, identifica los objetivos que persigue, elabora y evalúa una serie de opciones (incluida la opción de no intervención), con especial atención a los efectos esperados en la ciudadanía y las empresas, y motiva la elección final. Asimismo, la administración lleva a cabo consultas con las diferentes partes interesadas para recopilar datos, opiniones y sugerencias. Los resultados del análisis y la descripción de la opción seguida por la administración se resumen en un informe, llamado *Relazione AIR*, cuyo contenido se define en el Decreto del primer ministro de 15 de septiembre de 2017, n.º 169 (Governo Italiano, 2018).

En este contexto, el DAGL es órgano encargado de revisar los informes realizados por los ministerios. Su unidad de RIA se encarga de la gestión del proceso y del control del cumplimiento y verifica la idoneidad e integridad del análisis. El DAGL, asimismo, verifica los casos en que no es necesario realizar el RIA y puede pedir a las administraciones pertinentes que complementen y aclaren el informe de RIA y emitan su opinión definitiva sobre el documento antes de que entre en el orden del día del Consejo de Ministros. De este modo, los ministerios deben enviar al DAGL una lista trimestral con los reglamentos que presentarán, justificando solicitudes de exención de RIA. El modelo de análisis del Impacto Regulatorio del DAGL se estructura en las siguientes secciones:

- El análisis de las lógicas que subyacen a la propuesta legislativa/reglamentaria, que comprende el estudio de si la propuesta incluye una descripción del contexto de referencia, la coherencia de la iniciativa en relación con los objetivos programáticos del Gobierno y la información utilizada en el análisis.
- El análisis de la justificación de los objetivos a alcanzar por la propuesta.
- El estudio del proceso de consulta y participación pública y la forma en la que se han tratado sus resultados.
- El examen de la forma en que se prevé que se va a aplicar la normativa para conseguir los objetivos definidos (instrumentos y metodologías),

teniendo en cuenta tanto la evaluación de la opción «cero» (no intervención) y de las opciones alternativas y la justificación de la opción reguladora elegida (con especial énfasis en la evaluación de las probables cargas administrativas implícitas en la opción elegida).

- En cuanto a la metodología, se estudia si se han tenido suficientemente en cuenta las principales ventajas e inconvenientes de las alternativas consideradas, con especial énfasis en la opción preferida (el análisis coste-beneficio se indica como una de las posibles técnicas disponibles), las obligaciones de información (y los costes administrativos relacionados) introducidas en las empresas y la ciudadanía; el impacto en el buen funcionamiento de los mercados y en la competitividad del país y el impacto en los procesos de liberalización en marcha.

De acuerdo con la Ley 246/2005, los informes finales del RIA son públicos, porque están vinculados a los actos entregados al Parlamento por el Gobierno y, por lo tanto, se pueden encontrar en la página web del Parlamento. Además del informe del RIA, las administraciones deben elaborar un Análisis técnico-normativo (ATN), que verifica el impacto de la regulación propuesta en el sistema normativo vigente, dando cuenta de su conformidad con la Constitución, la legislación comunitaria y las obligaciones internacionales, así como las competencias regionales y locales. El análisis también analiza la jurisprudencia existente relevante en relación con el asunto en cuestión, tanto nacional como de la UE, y tiene en cuenta cualquier sentencia pendiente sobre el mismo tema con el fin de minimizar la inseguridad jurídica y verificar que la legislación se adapta de manera coherente y sistemática al marco legal vigente. El análisis se plasma en un informe que acompaña los esquemas de actos normativos adoptados por el Gobierno y los reglamentos ministeriales o interministeriales. Para su realización, las administraciones pueden solicitar soporte técnico de DAGL en todas sus fases. Una vez elaborado, el informe de ATN se envía al DAGL, junto con el informe sobre el análisis del impacto regulatorio donde se verifica la conformidad de los distintos informes y se informan, según estos sean adecuados o no. En este último caso, si el DAGL considera que la ATN o el RIA es deficiente o insuficiente, señala las observaciones apropiadas y las indicaciones operativas a seguir en la preparación, integración o corrección del informe (Governo Italiano, 2018).

De forma complementaria a estos dos análisis de impacto, el DAGL se encarga de la preparación de un informe anual al Parlamento sobre la aplicación de la evaluación RIA tanto *ex ante* como *ex post*, a los que se suma la obligación de los ministerios de publicar dos veces al año su programa legislativo para los próximos 6 meses, tanto en el sitio web del Gobierno central, como en el sitio web de los ministerios individuales. Asimismo, hay que recordar que el Parlamento también desempeña un importante papel de supervisión. Y es que, conforme a lo establecido por la Ley 246/2005, a pesar de que es el Gobierno el responsable de redactar y proponer RIA, estos informes se envían al Parlamento para su consideración,

donde debe examinarse todo el conjunto de información e informes que acompañan a la legislación propuesta.

#### 5.4.2 *Procedimientos ex post*

Italia ha demostrado cierta preocupación por realizar evaluaciones de la legislación vigente. Y es que, como en la mayoría de los demás países de la Unión Europea, estas evaluaciones no se han realizado sistemáticamente, a pesar existir varios informes que, en principio, se centran en evaluar la estrategia de mejora de la legislación, entre los que se incluyen los informes anuales enviados por la DAGL al Parlamento sobre los avances en la implementación de las medidas de mejora de la calidad normativa y los informes anuales de las autoridades administrativas independientes remitidos al Presidente del Consejo o al Parlamento, que incluyen una descripción de las iniciativas de mejora de la reglamentación.

Concedor de estas carencias, el Gobierno italiano ha fortalecido recientemente su sistema de evaluación *ex post* al introducir un nuevo conjunto de procedimientos que imponen la obligación de llevar a cabo evaluaciones periódicas de forma sistemática en todas las áreas de las normas en vigor. La evaluación *ex post* de la normativa se ha mejorado a través de las conocidas como verificaciones del impacto de la regulación (*Verifica di impatto regolatorio*, VIR). La verificación de impacto regulatorio consiste en evaluar la consecución de los objetivos de uno o más actos normativos, así como en estimar los efectos producidos en ciudadanos, empresas y administraciones públicas. El propósito del VIR es, por lo tanto, proporcionar, después de un cierto periodo de tiempo desde la introducción de una norma, información sobre su efectividad, así como sobre el impacto real producido en los destinatarios, para introducir, en su caso, posibles revisiones de la norma en vigor. Al igual que con la RIA, la elaboración del VIR requiere de consultas a las diversas partes interesadas, con el fin de recopilar datos y opiniones de aquellos sobre quienes la legislación en cuestión ha producido los efectos principales (Governo Italiano, 2018).

La realización de las VIR se encuentra prevista en el artículo 14 de la Ley n.º 246, de 28 de noviembre de 2005, de Simplificación y reorganización regulatoria y por el Reglamento n.º 169, de 15 de septiembre de 2017, sobre la regulación del impacto de la regulación, verificación del impacto de la regulación y consulta, ya señalados anteriormente. La Ley establece que la responsabilidad de llevar a cabo el VIR recae en la administración que originalmente realizó el RIA o, en caso de que no se hubiera realizado RIA originalmente, en la administración competente en la materia, mientras un anexo adjunto al reglamento proporciona algunas indicaciones básicas sobre cómo realizar este análisis. Según lo dispuesto en la mencionada Ley, el VIR debe realizarse dos años después de la entrada en vigor del acto jurídico, y actualizarse periódicamente cada dos años.

Para llevar a cabo el VIR, la administración primero debe elaborar un conjunto de indicadores necesarios para monitorear y evaluar la efectividad de la intervención. Durante la evaluación, se identifican las diferencias entre

los resultados observados y los objetivos perseguidos, tratando de tener en cuenta factores que no pudieron ser previsibles *ex ante*. Con esta finalidad, se están realizando verdaderos esfuerzos para asegurar una mayor interacción entre los RIA y la evaluación *ex post*. Por ejemplo, cada RIA debe especificar la siguiente información: a) el sujeto responsable de la evaluación *ex post*; b) la descripción de las actividades que se realizarán para asegurar la adecuada publicidad e información sobre la revisión normativa; y c) las herramientas que empleará la administración para realizar el seguimiento y la evaluación. A través del VIR se identifican los efectos consustanciales a la modificación jurídica, es decir, aquellos impactos que no hubieran ocurrido en su ausencia y se destaca el grado en el que se han logrado los propósitos subyacentes a la normativa, la existencia de efectos inesperados y el surgimiento de puntos críticos.

El VIR concluye con la identificación de medidas complementarias o correctivas de la regulación vigente. Una vez realizado este informe, se envía al DAGL, que verifica la idoneidad de este y puede solicitar adiciones y aclaraciones. A pesar de lo expuesto, hay autores (Giupponi y Caruso, 2011), que critican la ejecución de estas medidas, puesto que la evaluación posterior que se hace de las normas introducidas «proprio per la sua natura tecnica, non fa altro che fotografare la situazione di fatto successiva all'introduzione di interventi normativi, senza compiere una valutazione sull'intervento legislativo relativa all'individuazione dei punti critici e ai suggerimenti sulle possibili modifi che».

#### 5.4.3 *La participación en el proceso normativo*

En Italia no encontramos provisiones generales destinadas a garantizar la participación en el proceso de elaboración de normas. No obstante, en determinados sectores (como mercados financieros o telecomunicaciones), la normativa específica sí que ha empezado a introducir estas cláusulas para garantizar la participación de la ciudadanía en el procedimiento normativo (De Benedetto, 2013). Además, aunque no encontremos formalmente regulado el requisito de consulta, este se da en la práctica durante periodos relativamente largos (de 4 a 5 semanas) y de forma muy temprana, a diferencia de la mayoría de países europeos, lo que permite que los redactores normativos, antes de abordar el inicio de las tareas normativas, sean informados sobre la naturaleza del problema.

Asimismo, la publicidad del procedimiento de participación en Italia es notable, ya que se informa a la ciudadanía con antelación de la consulta pública, a través de anuncios en páginas web o a través del plan normativo anual (OECD, 2019).

#### 5.4.4 *La mejora de la regulación en el ámbito regional*

Los gobiernos regionales y locales han jugado un importante papel en relación con la mejora de la regulación y han puesto en marcha iniciativas para mejorar sus marcos regulatorios. Así, a partir de la reforma del Título V

de la Constitución italiana en 2001, los Estatutos regionales comenzaron a adaptarse a la tendencia de la evaluación y la calidad de la legislación, llegando en algunos casos a innovar, anticipar y probar instrumentos antes de su adopción a nivel nacional. La mayoría de las regiones se ha equipado con procedimientos completos y formales para redactar propuestas de ley y ha introducido otros instrumentos y mecanismos para la calidad de la regulación, como las medidas de simplificación administrativa y las evaluaciones de impacto normativo. En muchos aspectos, las regiones han servido como importantes laboratorios para el diseño e implementación de herramientas reguladoras, yendo a veces más allá de la experiencia del Gobierno nacional. En este sentido, los Estatutos de la Región de Lombardía, de la Región de Toscana y de la Región de Emilia-Romagna, en los que se no se limitan a afirmar el principio de la calidad de la legislación, sino que requieren que las propuestas legislativas vayan acompañadas de un análisis técnico-regulatorio y de un análisis de impacto de la propuesta, tanto *ex ante* como *ex post* (a través de la introducción de las cláusulas de revisión de las normas, que prevén una fecha límite y una ruta de evaluación participativa de sus resultados, en el periodo anterior a su derogación predeterminada), han marcado el camino a seguir en este aspecto.

Sin embargo, el RIA a nivel regional todavía se encuentra en una etapa temprana y la mayoría de las regiones italianas están lejos de llevar a cabo un RIA de manera sistemática (OCDE, 2013). Es por ello que el Gobierno central ha desarrollado un programa para ayudar a las regiones en la implementación de políticas regulatorias a través de asistencia técnica y formación, especialmente a través de Formez (*Centro de Formazione Studi*). Este centro ejecuta la mayor parte de los programas de formación a nivel regional y local, realizando labores de capacitación y difusión de metodologías relacionadas con los procedimientos de RIA. Una iniciativa reciente a este respecto es el acuerdo entre el Departamento de Administraciones Públicas y la DAGL sobre la mejora de las capacidades normativas en cuatro regiones del sur (*Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione*).

#### 5.4.5 *La transposición de directivas europeas*

En relación con la transposición de normativa europea, igual que cualquier otro acto legislativo, la legislación que transpone las directivas de la UE está sujeta a la aprobación del Consejo de Ministros y debe ir acompañada de una evaluación del impacto normativo y seguirse con revisiones periódicas después de su entrada en vigor. De este modo, los procedimientos seguidos para los actos de transposición son los mismos que los iniciados a nivel nacional, aunque el control de la transposición de la legislación europea se lleva a cabo por las oficinas dedicadas del Departamento de Asuntos Europeos. Este Departamento, a su vez, apoya la formación de los funcionarios de las administraciones centrales, regionales y locales (OECD, 2019).

## 6. UNIÓN EUROPEA

### 6.1 Introducción

Desde hace ya no pocos años las instituciones de la Unión Europea se vienen enfrentando a iguales o parecidos problemas que los Estados en lo que se refiere a la calidad de las normas, problemas que se concretan en la ausencia o deficiente calidad de las mismas, así como en su excesivo número. Así se explica que hayan debido afrontar similares retos para garantizar una mejora de la calidad normativa a todos los niveles.

Como hemos indicado a lo largo de este trabajo, puede decirse que el deterioro de la normativa se ha producido por varios factores, entre los que encontramos a) el uso de la legislación para fines que no le son propios, o sea, no para la ordenación de conductas sociales, la delimitación de derechos y deberes, sino para la divulgación o propaganda política, lo que conlleva regular cuestiones o materias que no lo necesitan o que no lo necesitan con esa intensidad; b) la escasa atención a su comprensión y aplicabilidad, utilizando un lenguaje y estructura de las normas que se aparta de los cánones que le son propios ya que lo perseguido es el impacto momentáneo, la imagen cortoplacista y no la solución adecuada de los problemas sociales; y c) la desprofesionalización en su preparación y redacción (Santaolalla López, 2009). Asimismo, la multiplicación de las normas, conocida como motorización legislativa, de la que ya hablaron Schmitt (1950) o García de Enterría (2006), provoca que en su elaboración participen múltiples personas, no siempre con la cualificación y técnicas necesarias –en este sentido, se ha hablado de la mcdonalización del ordenamiento jurídico, por la multiplicación de normas estandarizadas y de baja calidad, como uno de los problemas de nuestros ordenamientos jurídicos modernos (Boix Palop, 2013).

Pues bien, en la UE, igual que en los países europeos, esta evidente inflación normativa acaba produciendo, en numerosos casos, contradicciones internas lo que, sumado a la complejidad institucional del entorno europeo, dado que coexisten 23 lenguas oficiales, se da una considerable variedad de procedimientos de elaboración de normas (de dictamen, de codecisión, de cooperación y de consulta) y el cuadro normativo europeo dista de ser típico (reglamentos, directivas, decisiones), incrementa las dificultades. Por otra parte, debe prestarse atención al hecho de que algunas categorías o conceptos jurídicos son propios de un país, pero ajenos a las tradiciones de otros, lo que obliga al legislador europeo a esforzarse por utilizar términos más neutros o genéricos que permitan la traslación de su comprensibilidad, lo que a su vez puede conllevar otros problemas de interpretación y de falta de igualdad en la aplicación de las normas por los Estados Miembros.

Este contexto de partida, unido a la evolución económica y social, y a las posibilidades crecientes de la tecnología de la información para el procesamiento de datos y su análisis, están llamados a cambiar la relación

de los instrumentos normativos con la realidad. Pero antes de lograr iniciar siquiera una reflexión profunda sobre cómo afrontar las inevitables transformaciones que la regulación y la ley deberán afrontar para cumplir sus funciones en las sociedades de la tercera revolución productiva (Boix Palop, 2013), la Unión Europea ha optado, en una primera fase, por intentar mejoras normativas de un estilo clásico. En este sentido, ya en 1992, dentro de las primeras medidas de mejora del corpus jurídico europeo, el Consejo Europeo adoptó la Declaración de Birmingham, en la que se pedía una «legislación comunitaria más clara y más sencilla». Esta Declaración condujo a la adopción de la Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993 sobre la calidad de la legislación comunitaria<sup>54</sup> y a que, más tarde, en 1996 se aprobasen unas Directrices generales para la política legislativa. Un nuevo impulso a la mejora de la técnica legislativa se dio en 1997, en la Conferencia Intergubernamental de Ámsterdam en la que se adoptó la Declaración n.º 39 sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria. La Conferencia señaló que «la calidad de la redacción de la legislación comunitaria es crucial si se quiere que las autoridades nacionales competentes lleven a cabo una buena implementación de la normativa comunitaria y que esta sea mejor comprendida por el público y los círculos empresariales», pidiendo a las instituciones que «establezcan de común acuerdo directrices para mejorar la calidad de la redacción de la legislación comunitaria [...] y (adoptar) las medidas de organización interna que consideren necesarias para garantizar que estas directrices se aplican correctamente».

Para cumplir con las previsiones de la Declaración n.º 39, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión adoptaron el Acuerdo Interinstitucional de 22 de diciembre de 1998 sobre directrices comunes para la calidad de la legislación comunitaria.<sup>55</sup> Ese acuerdo establecía una veintena de directrices relacionadas con la elaboración tanto de disposiciones generales como de partes específicas de actos. Otras de las propuestas más interesantes introducidas por la Declaración n.º 39 son: a) una guía práctica para informar a las personas que participan en la redacción de la legislación europea; b) la creación de unidades de redacción en las Direcciones Generales; c) la formación en materia de redacción de textos jurídicos para el personal de las instituciones comunitarias, haciéndolos conscientes, en particular, de los efectos del multilingüismo sobre la calidad de la redacción; d) la mejora de la participación de Estados miembros en el procedimiento normativo, con el fin de mejorar la comprensión de las consideraciones particulares a tener en cuenta a la hora de redactar textos; y e) el desarrollo de herramientas electrónicas para ayudar en la redacción jurídica.

Tras un desarrollo incipiente de estas medidas, en el año 2000, los servicios jurídicos de las tres instituciones aprobaron la Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión dirigida los redactores de los textos legislativos en las instituciones comunitarias, con el fin de que todos los textos normativos, a lo largo de todo su proceso de elaboración, se sometiesen a las mismas pautas de configuración y redacción. Asimismo, como parte de la Estrategia de Lisboa, en julio de 2001, la Comisión Europea adoptó el Libro Blanco sobre la gobernanza

européa, en el que se declaró que la Unión Europea «debe prestar atención constante a la mejora de la calidad, eficacia y simplicidad de los actos reglamentarios».<sup>56</sup> En esta línea, tras la publicación del informe del Grupo Mandelkern,<sup>57</sup> la Comisión adoptó el Plan de Acción de Mejora de la Normativa,<sup>58</sup> tras el que comenzó a aplicar el análisis del impacto normativo de forma sistemática a iniciativas normativas.

Posteriormente, el Parlamento Europeo y el Consejo se implicaron también en la mejora de la calidad normativa a través del Acuerdo interinstitucional, de 16 de diciembre de 2003, sobre la mejora de la regulación,<sup>59</sup> en el que reafirmaron su compromiso común por mejorar la calidad del proceso legislativo y en promover la simplicidad, claridad y consistencia en la redacción de leyes, a pesar de que, como Vida Fernández (2017) indica, la actividad de evaluación del Parlamento y del Consejo ha sido muy limitada «o casi nula», a diferencia del gran número de evaluaciones realizadas por la Comisión. El acuerdo también declara la búsqueda de una mayor transparencia y accesibilidad de la legislación de la UE, una nueva cultura para mantener la carga regulatoria a niveles mínimos y un seguimiento mejorado de la legislación adoptada. Asimismo, se aprobó el plan de acción «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea» (COM (2005) 97, de 16 de marzo de 2005<sup>60</sup>), que actualiza y completa el Plan de acción de 2002 «Simplificar y mejorar el marco regulador», (COM (2002) 278, de 5 de junio de 2002), y que establece los principales objetivos y medidas para mejorar la regulación de las instituciones europeas.

En este contexto, en 2006 se creó un Comité de Evaluación de Impacto, con la finalidad de asesorar a la Comisión en la realización de las evaluaciones de impacto normativo y se constituyó en 2007 el Grupo de alto nivel sobre cargas administrativas, conocido como el grupo Stoiber, que en su Informe de 24 de julio de 2014 «Reducir la burocracia en Europa. Legado y Perspectivas» recomendó a la UE, entre otras cosas, la realización de consultas públicas sobre los proyectos normativos y los proyectos de evaluaciones de impacto y la creación de un organismo independiente similar a la OIRA estadounidense.

En 2015, al comienzo del mandato de Jean-Claude Juncker, la Comisión dejó clara su intención de cambiar tanto el contenido como la forma de su actuación, especialmente a través de la aplicación más estricta del principio de subsidiariedad en el desarrollo de la normativa comunitaria. En este sentido, la Comisión reafirmó su compromiso con la agenda «Legislar mejor» en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 19 de mayo de 2015, «Legislar mejor para obtener mejores resultados. Un programa de la UE. Simplificar y mejorar el marco regulador» (COM (2015) 215) y a través del *Better Regulation Package*, que conforma una serie de medidas dirigidas a darle un nuevo empuje a las políticas de la *better regulation*, extendiendo el análisis de impacto normativo<sup>61</sup> y renovando los procedimientos de consulta.<sup>62</sup> Forma parte de estas medidas el Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 2016,<sup>63</sup> firmado por el

Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea con la finalidad de «ofrecer una legislación de la Unión de alta calidad basada en los principios de mejora de la legislación, transparencia y cooperación a lo largo de todo el ciclo legislativo» (Comisión Europea, 2019: 13).

Entre ellas, se renueva el cuerpo dedicado a la supervisión de las evaluaciones del impacto normativo, se perfila la creación de un nuevo registro de transparencia para analizar las interacciones de las partes interesadas con el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión y se insta la realización de estudios anuales de la carga administrativa y la codificación, simplificación y reducción de la legislación obsoleta. A su vez, se crea la plataforma REFIT que, con la finalidad de incrementar la participación de los gobiernos nacionales y de las partes interesadas en la agenda de mejora regulatoria europea, permite que cualquier persona presente en la plataforma sus puntos de vista sobre la legislación de la UE en vigor y proponga mejoras a esta (Comisión Europea, 2015).

Así, desde mayo de 2015, la Comisión ha puesto en marcha una serie de medidas que reflejan un compromiso más activo y significativo a la hora de elaborar nuevas iniciativas y de evaluar las políticas existentes. Como ahora veremos, estas medidas han supuesto un cambio en lo que respecta a la participación de la ciudadanía y las empresas en el procedimiento legislativo, que ahora pueden dar su opinión en línea sobre las ideas iniciales de la Comisión, participar en las consultas públicas en internet, comentar las propuestas de la Comisión y presentar sus observaciones sobre la aplicación de la legislación antes de que la Comisión adopte los actos legislativos. Sin embargo, no faltan voces críticas como Alemanno (2015), quien señala que las novedades introducidas por el *Better Regulation Package* son discutibles puesto que lejos de innovar, la Comisión se ha mantenido en su «zona de confort» faltando homogeneidad, equilibrio y objetivos claros en el desarrollo de estas políticas, en línea con la crítica sobre la falta de reflexión profunda sobre estos aspectos que realizábamos al inicio de este capítulo.

## **6.2 Estructura general del procedimiento legislativo**

El sistema institucional europeo es complejo, con un parlamento bicameral (el Consejo y el Parlamento), y un poder ejecutivo encarnado por la Comisión, que a su vez interactúa con las instituciones de los 28 Estados miembros (Montin, 2013). El procedimiento legislativo ordinario, antes conocido como el procedimiento de codecisión, es el principal proceso por el que un proyecto normativo puede ser aprobado en la Unión Europea. Este procedimiento atribuye al Parlamento Europeo y al Consejo, conjuntamente y previa propuesta de la Comisión, la aprobación de un mismo texto como cámaras legislativas colegiadas en relación con muy diversos ámbitos (por ejemplo, gobernanza económica, inmigración, energía, transporte, medio ambiente o protección del consumidor). El procedimiento de codecisión fue introducido en 1992 por el Tratado de Maastricht y, en 1999, con el Tratado de Ámsterdam, fue ampliado y ajustado para aumentar su eficacia. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (diciembre de 2009) dos tipos de

procedimientos pueden llevar a la adopción de actos legislativos (es decir, reglamentos, directivas o decisiones): el procedimiento legislativo ordinario —que es el que aquí analizaremos— y el procedimiento legislativo especial, establecido para los casos específicos previstos por los Tratados (Parlamento Europeo, 2015).

La propuesta legislativa corresponde a la Comisión. Ninguna otra institución europea ni ningún Estado miembro tiene la facultad de presentar por sí solo una propuesta válida para su consideración como tal por el Parlamento o el Consejo. No obstante, se prevé la posibilidad de la Comisión presente una propuesta de acto legislativo a iniciativa de una cuarta parte de los Estados miembros, del Parlamento europeo, del Banco Central Europeo, del Banco Europeo de Inversiones o de una iniciativa ciudadana.<sup>64</sup> El Reglamento interno de la Comisión contempla un conjunto de pasos a seguir a la hora de elaborar las propuestas y elevarlas a las cámaras, entre los que encontramos la elaboración de hojas de ruta y del análisis del impacto inicial de las normas.<sup>65</sup> Estos procedimientos o mecanismos internos velan por una mayor transparencia en el procedimiento legislativo europeo y una participación anticipada de las instituciones y de la ciudadanía interesada, facilitando su posterior adopción. Por lo general, un proyecto legislativo es elaborado por los servicios de las direcciones generales competentes de la Comisión, que actúan bajo la supervisión del comisario responsable y sujetos a la coordinación de su gabinete político. El texto que finalmente acuerde este grupo de trabajo será revisado por el servicio jurídico de la Comisión y, finalmente, tras recibir el visto bueno de la Secretaría General de la Comisión, será elevado por el comisario competente al Colegio de Comisarios en pleno. Éste, tras debatir la propuesta, votará por su adopción como propuesta de la Comisión o la devolverá a los servicios para su mejor estudio.

En esta fase del proceso es importante tener en cuenta la importancia de los grupos de presión en el proceso legislativo europeo, que son, a su vez, una de las más evidentes muestras del incremento notorio de poder que ha experimentado la Unión Europea en las últimas dos décadas. Así, estas redes de intereses se organizan y agrupan sistemática y estructuradamente en torno a las instituciones de Bruselas, con el fin de promover dinámicas comunitarias que les sean favorables y sofocar aquellas iniciativas que les sean contrarias o inconvenientes. Estas estructuras de presión conocidas por su denominación inglesa, *lobbies*, funcionan por medio de personal especializado que, respaldado por una sólida y discreta red de contactos personales y profesionales, se infiltra en las distintas fases y entre los distintos agentes del proceso decisorio con el objetivo de hacer prevalecer los intereses de sus representados, que suelen ser empresas o industrias agrupadas (sectorial o verticalmente), asociaciones civiles, fundaciones, colectivos sociales, organizaciones, etc. El desarrollo de libros de consulta es una importante herramienta adoptada por la Comisión para dotar de mayor representatividad y transparencia al ejercicio de su derecho de iniciativa. Estos, conocidos como los «libros verdes» (reflexiones y propuestas generales que la Comisión hace públicas con el fin de dar a conocer sus

puntos de vista y algunas de sus ideas en estudio invitando a todos los agentes o individuos interesados en participar a hacerle llegar sus impresiones, opiniones y proposiciones acerca de una posible intervención europea en la materia, generando así un debate público que dura aproximadamente un año) y los «Libros blancos» (documentos que contienen propuestas definidas de acción comunitaria en un campo específico), constituyen una herramienta de la Comisión para estructurar más transparentemente la participación en el inicio del proceso legislativo.

Tras la adopción de la propuesta legislativa esta se remite al Parlamento, al Consejo y a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, a los que se les concede un plazo de ocho semanas durante las cuales tienen la oportunidad de estudiar en detalle la propuesta de la Comisión, especialmente a efectos de analizar el cumplimiento del principio de subsidiariedad, y de realizar las preguntas que consideren oportunas. Para ello, envían un informe motivado a la Comisión con las razones por las que pueden considerar que un proyecto de acto legislativo no se ajusta al principio de subsidiariedad, de conformidad con los Protocolos n.º 1 y n.º 2 anejos a los Tratados. Si un tercio de los Parlamentos nacionales considera que el proyecto no respeta este principio, la Comisión Europea deberá revisarlo.<sup>66</sup> Una vez revisado el proyecto, la Comisión puede tomar la decisión de mantenerlo, modificarlo o retirarlo. Asimismo, si la mayoría de los Parlamentos nacionales considera que un proyecto no respeta el principio de subsidiariedad, la Comisión debe revisar el proyecto y analizar si la propuesta se debe mantener, modificar o retirar. Si la Comisión Europea decide mantener la propuesta, el Parlamento Europeo y el Consejo deberán analizar, antes de concluir la primera lectura, si es compatible con el principio de subsidiariedad. Si el Parlamento, por mayoría simple de sus diputados, y el Consejo, por mayoría del 55 % de sus miembros, consideran que el proyecto no se ajusta al principio, la propuesta se entenderá rechazada (Parlamento Europeo, 2017).

El procedimiento legislativo ordinario se basa en la existencia de tres lecturas. En la primera lectura es poco habitual que se produzca un acuerdo definitivo entre las instituciones, tratándose más bien de que tanto el Parlamento como el Consejo manifiesten formalmente sus puntos de vista sobre la base propuesta por la Comisión. El Parlamento es el primero en recibir la propuesta, que será remitida por la presidencia para su examen en la comisión parlamentaria correspondiente, que adoptará un informe por el que recomendará al pleno la adopción de una posición u otra. A la vista del informe de la comisión parlamentaria, el pleno del Parlamento adoptará su posición en primera lectura, en la que podrá optar por la versión de la Comisión, por una versión enmendada de la misma (remitiendo entonces el texto al Consejo) o, finalmente (lo cual es inusual) por un rechazo global de la propuesta de ley de la Comisión, lo que forzaría a esta a reconsiderarla o retirarla.

Así, en esta primera lectura el Parlamento Europeo puede aprobar o rechazar la propuesta legislativa o proponer enmiendas a la misma. Adoptada la posición del Parlamento Europeo, corresponde al Consejo

manifestar la suya, para lo que convoca grupos de trabajo especializados integrados por expertos nacionales y por representantes de la Comisión. El Consejo puede aprobar la propuesta de la comisión por mayoría cualificada, si esta no fue enmendada en el Parlamento o si la Comisión incorporó a su propuesta las enmiendas del Parlamento Europeo, con lo que el acto legislativo quedaría definitivamente adoptado. Igualmente, el Consejo puede asumir las enmiendas del Parlamento en su totalidad, pronunciándose por unanimidad y contra el criterio de la Comisión, con lo cual la ley quedará igualmente adoptada en esos términos, o adoptar una posición propia, llamada común, distinta a la del Parlamento. Si las posiciones adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo en primera lectura difieren entre sí, la tramitación del proyecto de ley comunitaria se adentra necesariamente en la segunda lectura que se caracteriza por la posibilidad de veto institucional. Asimismo, se multiplican en segunda lectura los contactos informales y los grupos de trabajo interinstitucionales Parlamento-Consejo-Comisión, llamados «trílogos». Y es que debe tenerse en cuenta que, aunque este es el procedimiento ordinario teórico de codecisión entre ambas cámaras, en muchas ocasiones no es el que se sigue. Como algunos autores señalan, entre ellos Acosta (2009), la realidad está lejos de lo señalado, debido a la institucionalización en las estructuras europeas de los «trílogos». Mediante ellos, representantes del Consejo, la Comisión y el Parlamento, a puerta cerrada, buscan conseguir un temprano acuerdo con el fin de que, comunicado a sus respectivos cuerpos presentándolo para su aprobación en primera lectura, sea aceptado rápidamente, evitando enmiendas y ulteriores lecturas del texto. Como Acosta señala, el principal problema de estos trílogos (cada vez más utilizados en todo tipo de proyectos normativos) es que las negociaciones son extremadamente informales, lo que lleva a superponer la eficiencia y eficacia a la responsabilidad y transparencia del procedimiento de elaboración normativo, logrando que este se vuelva extremadamente opaco.<sup>67</sup>

Recibida por el Parlamento Europeo la posición motivada del Consejo en primera lectura y la opinión de la Comisión respecto de esta, el Parlamento podrá asumir la posición del Consejo enteramente, dando lugar a la adopción del acto legislativo en los términos en que resultó de la posición común del Consejo en primera lectura; vetarla, con lo que queda rechazada en su conjunto la posición común remitida por el Consejo y el acto legislativo no se adopta, o bien introducir enmiendas, en los términos y dentro de los límites antes señalados, al texto aprobado en posición común por el Consejo en la primera lectura. Una vez aprobadas nuevas enmiendas por el Parlamento Europeo, estas constituyen su posición en segunda lectura y le corresponderá a la Comisión emitir dictamen sobre las mismas, siéndole posteriormente remitidas al Consejo, junto con el dictamen de la Comisión, para que se pronuncie y, en su caso, las apruebe (asumiendo las enmiendas del Parlamento) o las rechace.

En el caso de que el Consejo no apruebe con la mayoría requerida las enmiendas introducidas por el Parlamento Europeo en segunda lectura, la presidencia del Consejo convocará de común acuerdo con la presidencia del

Parlamento Europeo un comité de conciliación, con el fin de intentar la consecución de un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo y que pueda procederse a una tercera y última lectura del texto fruto del compromiso entre las cámaras. Este texto recibe el nombre proyecto común. El comité dispone de un plazo de seis semanas, prorrogables por otras dos semanas más, para adoptar un proyecto común y elevarlo a las cámaras. Alcanzada la fecha límite sin acuerdo, el acto legislativo se considerará no adoptado, poniéndose fin al procedimiento legislativo. Si se adopta un proyecto común, éste será remitido de nuevo al Parlamento y al Consejo para su tercera y última lectura.

El texto remitido al Parlamento Europeo y al Consejo para que se pronuncien en tercera y última lectura es el adoptado como proyecto común por el comité de conciliación. Dicha redacción no puede alterarse y no se admiten enmiendas de ningún tipo. El Parlamento deberá pronunciarse por mayoría y el Consejo lo hará por mayoría cualificada (salvo excepciones por razón de la materia). No suelen plantearse problemas para la doble aprobación en tercera lectura, dado que parte del proyecto común, fruto del consenso. De cualquier forma, aunque improbable, no es imposible, y cabe la posibilidad de que o bien el Parlamento y el Consejo aprueben el proyecto común, con lo que el acto legislativo quedaría adoptado o bien que alguno de los dos interponga su veto sobre el proyecto común o no se pronuncie (en el caso del Consejo, bastaría que no alcanzase la mayoría cualificada necesaria) en el plazo requerido, con lo que el acto se considerará no adoptado.

Cuando se llega a un acuerdo provisional entre las instituciones en primera, segunda o tercera lectura, el texto del acuerdo se somete a un análisis jurídico-lingüístico antes de ser oficialmente aprobado en sesión plenaria, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica y la coherencia entre las diferentes versiones lingüísticas y para evitar la necesidad de una corrección de errores en una fase posterior. En el Parlamento, son los juristas-lingüistas de la Dirección de Actos Legislativos (DLA), en cooperación con la Dirección de Calidad Legislativa del Consejo (SGC), quienes realizan y coordinan la verificación jurídico-lingüística. Asimismo, la secretaría de la Comisión participa en el procedimiento y se le informa periódicamente sobre los progresos realizados. La duración habitual de la verificación jurídico-lingüística es de ocho semanas. Una vez el Parlamento y el Consejo adoptado el acuerdo y este es revisado, la presidencia del Parlamento Europeo firma el acto, junto con un representante de la Presidencia rotatoria del Consejo y se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), entrando en vigor al vigésimo día de su publicación salvo disposición en contrario (Parlamento Europeo, 2017).

## **6.3 Órganos implicados en las políticas de calidad normativa**

### *6.3.1 Órganos gubernamentales*

Un análisis del desarrollo de los principios de *better regulation* en Europa prueba que la Comisión ha sido el órgano que ha mostrado más empeño y compromiso entre los de la Unión por mejorar la calidad normativa. En este sentido, la Comisión se ha centrado en la simplificación, los análisis de impacto normativo y las políticas de reducción de cargas administrativas (Montin, 2013).

Asimismo, en el seno de la Comisión podemos encontrar dos cuerpos especializados: los revisores legales y el Comité de Control Reglamentario. Los revisores legales del Servicio Jurídico de la Comisión Europea conforman el órgano en el que la Comisión delega la responsabilidad de la redacción de la legislación comunitaria. Estos, garantizan que las propuestas legislativas de la Comisión sean claras, precisas y comprueban que se usa la terminología legal correcta y que los términos e implicaciones legales sean las mismas en cada idioma oficial, cuestión esta particularmente importante en la Unión Europea, como consecuencia de su muy particular conformación y de la diversidad de tradiciones jurídicas, de conceptos y de familias lingüísticas que, en cambio, y normalmente, no resulta tan conflictiva en los Estados Miembros, aunque en algunos, como España, sí puede presentar aristas que, por lo general, han sido muy poco atendidas. También proporcionan orientación sobre cuestiones de redacción y ofrecen formación relacionada con la redacción legislativa a los responsables de estos procesos (European Commission, 2013).

Por su parte, en 2006, se creó el Comité de Evaluación de Impacto (*Impact Assessment Board*, IAB) como órgano independiente de asesoramiento a la Comisión, encargado de redactar los estudios de impacto europeos. Este cuerpo fue objeto de cambios estructurales que le llevaron a desaparecer en 2015, encarnando ahora sus competencias el Comité de Control Reglamentario (*Regulatory Scrutiny Board*, RSB). Con más independencia y competencia para examinar todos los proyectos de evaluación de impacto, las evaluaciones retrospectivas y los controles de adecuación de la legislación vigente de la Comisión, el RSB se compone de 7 miembros a tiempo completo,<sup>68</sup> que se encargan de controlar también el análisis *ex post* legislativo, lo que refuerza la capacidad global del sistema y da un enfoque general a los mecanismos de control (Alemanno, 2015).

A través de su supervisión, el Comité desempeña un papel clave a la hora de garantizar la objetividad y credibilidad de los datos en que se basan las decisiones políticas de la Comisión. Y es que toda iniciativa acompañada de una evaluación de impacto que presente la Comisión debe contar con el dictamen favorable del Comité. En caso de dictamen negativo, el proyecto de informe debe revisarse y volverse a presentar al Comité. El dictamen y la evaluación de impacto acompañan al proyecto de iniciativa a lo largo de todo el proceso decisorio de la Comisión. En este sentido, la Comisión ha indicado que, en el muy limitado número de casos en los que la Comisión adoptó la decisión política de seguir adelante con una iniciativa pese a la falta de un dictamen favorable del Comité que acreditase la adecuación de la evaluación de impacto subyacente, esta ha explicado públicamente los motivos de su decisión (Comisión Europea, 2019).

### 6.3.2 *Órganos parlamentarios*

El apoyo del Parlamento en la materia, más allá del trabajo de las distintas Comisiones existentes en el mismo y de la Dirección de Actos Legislativos, se le confía al Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, que lleva a cabo periódicamente evaluaciones de la calidad de las evaluaciones de impacto realizadas por la Comisión Europea y realiza evaluaciones de impacto sobre las modificaciones sustanciales propuestas por el Parlamento Europeo de los proyectos normativos —hasta la fecha, ha realizado unas 40— (Comisión Europea, 2019). En este sentido, su misión es proporcionar a los diputados del Parlamento Europeo y, cuando corresponda, a las comisiones parlamentarias «estudios y análisis independientes, objetivos y fiables sobre cuestiones políticas relativas a la Unión Europea, con el fin de ayudarles en el desarrollo de su actividad parlamentaria» (Parlamento Europeo, s.f.).

Con esta finalidad, el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo publica informes sobre los distintos temas y actos legislativos más importantes de la Unión, y es responsable de llevar a cabo los estudios solicitados por los diputados. Además, proporciona una apreciación inicial de la calidad de las evaluaciones de impacto realizadas por la Comisión Europea antes de que estas sean objeto de debate en las comisiones parlamentarias.

Asimismo, podemos resaltar la existencia del Servicio de Evaluación de las Opciones Científicas y Tecnológicas que, dirigido por un grupo de diputados del Parlamento, lleva a cabo evaluaciones basadas en criterios científicos y tecnológicos, especialmente en normativas con un contenido más técnico.

Por su parte, el Consejo se ha dotado de capacidad propia para evaluar las modificaciones sustanciales, que propone, pero como la Comisión indica, aún no ha hecho uso de ellas (Comisión Europea, 2019).

## **6.4 Medidas adoptadas en materia de calidad normativa**

### 6.4.1 *Procedimientos ex ante*

La iniciativa de la UE «Legislar mejor» y su programa de evaluación de impacto, incluida la creación del IAB/RSB, se han desarrollado como respuesta al crecimiento de la normativa producida a nivel europeo. La creación de la IAB se basó en el ejemplo de la *Office for Information and Regulatory Affairs* (OIRA) estadounidense (Wiener 2006), pero también a partir de la experiencia del Reino Unido y otros ejemplos de los Estados miembros, donde se habían visto mejoras significativas en los marcos regulatorios asociadas a la creación de cuerpos de estas características (Radaelli y De Francesco 2007). Y es que, al igual que ha ocurrido en los Estados Unidos, la supervisión regulatoria ha logrado alcanzar una especie de consenso

bipartidista en la UE: la iniciativa de la UE para legislar mejor y el proceso de evaluación normativa han sido apoyados por varias presidencias de la Comisión, incluyendo a los presidentes Romano Prodi (progresista) Barroso (conservador), y Jean-Claude Juncker (conservador), y estas medidas también han sido apoyadas por el Consejo de la UE (Wiener y Alemanno, 2016).

No obstante, la preocupación por mejorar el marco legal es anterior al impulso recibido a partir de 2005, y se remonta a la obligación de la Comisión de presentar al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo un informe anual sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que quedó consagrada en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre 1992. Esta obligación se incluyó en un Protocolo anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) en el marco de las modificaciones realizadas por el Tratado de Ámsterdam de 1997. Desde 1995, este informe se ocupaba también de las actividades destinadas a mejorar la calidad y la accesibilidad de la legislación. Con todo, en Europa, la revisión regulatoria no se estableció formalmente hasta después del año 2000. La Unión Europea lanzó su procedimiento formal de evaluación de impacto normativo (IA) en 2002 como un sistema cuya finalidad es analizar la calidad de las evaluaciones realizadas por los servicios de la Comisión (Direcciones Generales) sobre las propuestas para la introducción de nuevas normas. Sin embargo, entre 2002 y 2006, estas evaluaciones de impacto fueron realizadas y debatidas entre los servicios de la Comisión, no siendo hasta noviembre de 2006 que se creó un cuerpo específico para supervisar el proceso de evaluación normativa: el Comité de Evaluación de Impacto de la UE, ubicado en la oficina de la Secretaría General de la Comisión Europea (Alemanno, 2008).

En mayo de 2015, la Comisión, bajo la presidencia de Juncker, reestructuró el Comité, ahora renombrado como la Junta Interinstitucional de Regulación (*Regulatory Scrutiny Board*, RSB). La función principal del RSB, que cuenta con siete miembros, es supervisar la calidad de las evaluaciones de impacto elaboradas por las Direcciones Generales al proponer nuevas políticas y apoyarlas en sus esfuerzos analíticos (que están obligadas a realizar siempre en relación con las principales propuestas legislativas y no legislativas<sup>69</sup>). En este sentido, el RSB tiene una importante función de control de calidad en este proceso, contado con el apoyo de normas procedimentales que garantizan que solo las propuestas acompañadas de una sólida evaluación de impacto puedan presentarse para su examen. Así, las directrices y herramientas para la mejora de la legislación (actualizadas en el año 2015, tras su creación en 2003 y posterior revisión en 2005 y 2009) proporcionan unas pautas de calidad aplicables a la planificación y propuesta de políticas y textos legislativos. Estas directrices presentan un sistema de múltiples fases para la evaluación de los proyectos:

1. identificación del problema,
2. determinación de los objetivos,
3. selección de las posibles políticas,

4. identificación de los posibles impactos económicos, sociales y medioambientales,
5. comparación de las diferentes opciones en relación con los impactos que estas generan,
6. futura supervisión y evaluación de la norma o acto.

Una vez el RSB recibe la evaluación realizada, la analiza para certificar su calidad, centrándose en los siguientes aspectos: eficacia (si la acción consigue sus objetivos), eficiencia (costes y beneficios), pertinencia (si responde a las necesidades de las partes interesadas), coherencia (si combina bien con otras acciones), valor añadido europeo (beneficios de la actuación a escala europea). Y es que, tal y como señala el apartado III del Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación, «Las evaluaciones de impacto deben abordar la existencia, la magnitud y las consecuencias de un problema y valorar si es necesaria la actuación de la Unión. Deben indicar soluciones alternativas y, cuando sea posible, los costes y beneficios potenciales a corto y largo plazo, evaluando de forma integrada y equilibrada las repercusiones económicas, medioambientales y sociales mediante análisis cualitativos y cuantitativos. [...] Las evaluaciones de impacto también deben abordar, siempre que sea posible [...] las repercusiones en la competitividad y las cargas administrativas de las distintas opciones, prestando especial atención a las PYMES (pensar primero a pequeña escala), los aspectos digitales y las consecuencias territoriales. Las evaluaciones de impacto deben estar basadas en información precisa, objetiva y completa y ser proporcionadas en lo que atañe a su alcance y a su enfoque (artículo 12 del Acuerdo)». Las evaluaciones cubren tanto los actos legislativos de la Unión (directivas, reglamentos y decisiones), como la actividad no legislativa (actos, comunicaciones, programas, directrices, etc.) de mayor relevancia, que son aquellos que se definen anualmente en el programa de trabajo de la Comisión.

Sin embargo, algunos autores critican que la UE carezca de órganos consultivos realmente externos como, por ejemplo, el Ejecutivo británico<sup>70</sup> o el alemán, donde se ha constituido un órgano independiente del Gobierno federal con cometidos de control e impulso en materia de calidad regulatoria. Y es que, ni OIRA en los Estados Unidos, como hemos visto antes, ni el RSB de la UE se configuran como órganos consultivos externos, a pesar de que tal organismo externo haya sido solicitado por algunos miembros de la Comisión<sup>71</sup> y el Parlamento Europeo<sup>72</sup> y la incorporación de tres miembros independientes en el RSB refleje este interés en la entrada de expertos externos. Además, como Weiner y Alemanno (2016) señalan, este control externo podría mejorarse con el examen, por parte de los tribunales europeos, del cumplimiento por parte de las instituciones de la UE de los procedimientos de *better regulation*.<sup>73</sup> Estos autores proponen que no solo las partes interesadas en el procedimiento estén legitimadas para impugnar la exactitud de las evaluaciones realizadas por los servicios de la Comisión, sino que también el Tribunal de Justicia esté capacitado para determinar una posible violación de un principio general de derecho (en aras a controlar las

evaluaciones de impacto), como, por ejemplo, el principio de proporcionalidad. No obstante, ha de tenerse en cuenta que, a pesar de que el RSB no tiene poder de veto, sí puede rechazar las evaluaciones realizadas por las Direcciones generales de la UE y, de hecho, como indica Vida Fernández (2017), en torno a un 40 % de los borradores de informes de evaluación reciben al año un dictamen desfavorable por parte de dicho cuerpo.

Por su parte, la medición de los costes normativos a escala de la UE presenta problemas particulares, como el hecho de que dependan de la aplicación de las medidas por parte de los Estados miembros. Y es que, a pesar de que la Comisión estudia de manera sistemática los costes y beneficios en sus evaluaciones de impacto, que cubren los impactos económicos, sociales y medioambientales de forma integrada, a menudo no se dispone de los datos necesarios, puesto que los costes reales solo pueden calcularse *a posteriori*. Asimismo, como la misma Comisión Europea reconoce (2019), el análisis del cumplimiento de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad presentados en las evaluaciones de impacto suelen ser bastante generales, demasiado legalistas y formalistas.

En conclusión, como Weiner y Alemanno han analizado, en la UE se ha creado un sistema de RIA moderadamente avanzado, en el que el RSB tiene poderes para revisar las políticas nacidas en la Comisión. No obstante, las evaluaciones se llevan a cabo por la Comisión, en sus propias propuestas legislativas y en gran medida fundamentalmente para su uso interno y no se han desarrollado, por el momento, mecanismos de fiscalización externa a cargo de órganos independientes ni parece que estén previstos para un futuro cercano. En este sentido, otros autores como Chase y Schlosser (2015), señalan que, además, las metodologías empleadas para llevar a cabo estos análisis deberían mejorarse, especialmente en relación con la falta de consistencia de las afirmaciones que en estos se manifiestan y de la calidad de los datos empleados para llevar a cabo los estudios.

#### 6.4.2 *Procedimientos ex post*

El tratamiento que han tenido los procedimientos de calidad normativa *ex post* en la UE, es decir, el estudio y la comprobación de si, a través de las normativas en vigor se han alcanzado los resultados y repercusiones esperados en el momento de su diseño, no ha recibido tanta atención por parte de las instituciones europeas como el análisis *ex ante*. Es por ello que, en atención a las carencias detectadas en esta área, la Comisión Europea está tratando de aumentar el papel del análisis de impacto normativo retrospectivo, con el fin de evaluar los impactos reales, revisar las políticas existentes y ayudar a mejorar la calidad de las evaluaciones realizadas previamente (Wiener y Alemanno, 2016). La forma en la que la UE ha articulado este procedimiento de análisis *ex post* ha sido a través de la conocida como Plataforma REFIT, creada en 2015 dentro del programa «Legislar mejor» de la Comisión y que ha supuesto uno de los mayores cambios introducidos a nivel europeo en la materia<sup>74</sup>. Su principal misión,

además de apoyar en el proceso de simplificación de la legislación de la UE y de reducción de la carga normativa, es formular recomendaciones a la Comisión en la materia, teniendo en cuenta las sugerencias formuladas por la ciudadanía (Comisión Europea, 2017).

En este sentido, la plataforma, se compone de dos grupos que se reúnen tanto de forma independiente como en sesiones plenarias: el grupo gubernamental, compuesto por un representante de cada Estado miembro, y el grupo de las partes interesadas, compuesto por representantes del mundo empresarial y de la sociedad civil, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones. Ambos grupos buscan posibilitar que las autoridades nacionales, la ciudadanía y otras personas interesadas intervengan en la mejora de la legislación de la UE y pueden hacer sugerencias sobre cómo reducir las cargas reglamentarias y administrativas de la legislación, sugerencias que después son analizadas por la propia plataforma REFIT y la Comisión.<sup>75</sup> Así, las funciones de la Plataforma son (Comisión Europea, 2015):

- invitar y recopilar sugerencias para la reducción de la carga regulatoria para los Estados miembros y la ciudadanía;
- evaluar estas sugerencias en términos de su potencial para tratar de reducir la carga regulatoria derivada de la legislación de la UE sin afectar los objetivos legislativos perseguidos;
- acordar, sobre esta base, las sugerencias que deben señalarse a los servicios de la Comisión y/o de las autoridades nacionales, regionales o locales responsables.

Una vez que el grupo en cuestión ha determinado la conveniencia de realizar una sugerencia o comentario a la Comisión (sobre la base de una solicitud o sugerencia previa de alguno de los miembros que la componen), la presidencia los remitirá. Si la Comisión decide no seguirla, la explicación razonada de esta será comunicada a quien presentó la sugerencia<sup>76</sup> (Comisión Europea, 2019). En este sentido, la Comisión se ha comprometido políticamente a publicar los comentarios de sus servicios sobre las sugerencias de la Plataforma y a tomar medidas cuando sea apropiado, bien iniciando una evaluación de impacto con la finalidad de revisar un texto normativo o bien motivando debidamente la intención de no iniciar ninguna acción (Comisión Europea, 2015).

Con el acuerdo de la presidencia, los grupos pueden establecer grupos de trabajo y establecer enlaces con los grupos de expertos sectoriales existentes de la Comisión. Cada asunto específico se delega a un miembro responsable, que luego actuará como relator. Los grupos de la Plataforma se reúnen regularmente para analizar los asuntos señalados anteriormente y las actividades de la Plataforma se discuten y evalúan en la reunión anual conjunta. Asimismo, se establece una agenda para el análisis de temáticas concretas y específicas (por ejemplo, legislación sectorial o temas transversales como la innovación) sobre la base de un calendario publicado con anticipación para permitir la participación de los interesados.

Además de la Plataforma REFIT también podemos encontrar las evaluaciones programadas de la Comisión, realizadas para evaluar la normativa, las políticas y los presupuestos (Comisión Europea, 2019). Tal como indican los artículos 21 y 22 del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación, la Comisión deberá informar al Parlamento Europeo y al Consejo de su planificación plurianual de las evaluaciones de la legislación vigente e incluirá en dicha planificación, en la medida de lo posible, sus solicitudes de evaluación en profundidad de ámbitos políticos específicos o de actos legislativos. A su vez, las tres Instituciones han convenido en establecer en la legislación, en su caso, requisitos de información, seguimiento y evaluación, evitando al mismo tiempo un exceso de regulación y de cargas administrativas, en particular para los Estados miembros. Cada departamento de la Comisión es responsable de evaluar las áreas de su competencia. Finalmente, de acuerdo con los artículos 23 y 46 del Acuerdo interinstitucional, las tres instituciones (Comisión, Parlamento y Consejo) acuerdan plantearse sistemáticamente la utilización de cláusulas de revisión, estudiar la posibilidad de implantar cláusulas de revisión y recurrir a la técnica legislativa de la refundición (codificación) para la reforma de legislación vigente con más frecuencia.

No obstante, tal y como la Comisión Europea señala (2019), el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión todavía no cuentan con una estructura desarrollada para evaluar la legislación, a pesar de los compromisos asumidos en el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación<sup>77</sup> ya que, en muchos casos, la Comisión no dispone de información adecuada sobre el funcionamiento de la legislación de la Unión en los Estados miembros. Y es que la obtención de datos sobre los resultados y el impacto en la práctica de la legislación de la UE en todos los Estados miembros sigue constituyendo un reto. Asimismo, se puede advertir que, en ocasiones, el Parlamento o el Consejo añaden requisitos para las revisiones o imponen plazos para la evaluación de la legislación que se cumplen antes de que se haya podido reunir suficiente experiencia práctica sobre la aplicación de las normas. El Tribunal de Cuentas Europeo, en su informe especial n.º 16/2018,<sup>78</sup> ha reconocido recientemente estas deficiencias.

### 6.4.3 *La participación en el proceso normativo*

Las reformas introducidas por la Comisión europea a través del *Better Regulation Package* también atienden a cuestiones relacionadas con la participación de la ciudadanía en las distintas fases del proceso legislativo de la UE (preparación, propuesta de nueva legislación y evaluación del rendimiento de la legislación vigente). Básicamente, se permite la posibilidad de que se presenten comentarios a través de consultas públicas abiertas y otras herramientas online. En este sentido, la Comisión publica en línea todas las iniciativas normativas, así como las evaluaciones de impacto normativo asociadas a estas, invitando a la ciudadanía a publicar comentarios sobre esta durante ocho semanas. La Comisión debe elaborar un Informe sobre esta participación, y remitirlo, junto a la propuesta normativa, al Parlamento

y al Consejo. No obstante, como indican algunos autores (Chase y Schlosser, 2015), a pesar de que la Comisión debe informar sobre estos comentarios, el momento elegido para articular la participación es tardío ya que en pocas ocasiones un texto ya redactado se cambia. Una consulta sobre el borrador del texto más temprana podría ayudar a su mejor configuración tomando como base los resultados de la participación.

Por su parte, en relación con borradores para la aprobación de medidas de implementación y para la aprobación de actos delegados, el periodo de consulta se reduce a cuatro semanas, y determinadas agencias como la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria o Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas pueden ser eximidas de llevarlas a cabo, lo que ha sido calificado, por estos mismos autores de «perturbador» (Chase y Schlosser, 2015).

Asimismo, la UE ha articulado un nuevo sistema para que la ciudadanía exprese su parecer en toda la fase del ciclo de vida de una norma desde su concepción hasta su aplicación, a través de una página web titulada «Díganos lo que piensa».<sup>79</sup> La página web se estructura en distintas secciones a través de las cuales se articula la participación, que tienen que ver con las distintas fases de concepción de un proyecto normativo<sup>80</sup> (Comisión Europea, s.f.):

- Consultas públicas. Las consultas son a menudo utilizadas por la Comisión en los momentos más tempranos de la concepción de las políticas con la intención de recabar información y propuestas de la ciudadanía o, cuando se detecta la necesidad de realizar alguna modificación o derogación, con la finalidad de informarse sobre esta. Las consultas se encuentran abiertas durante un periodo de doce semanas y se articulan a través de cuestionarios predefinidos elaborados para cada caso.
- Comentarios sobre hojas de ruta y evaluaciones del impacto inicial. Como hemos indicado, las propuestas de la Comisión sobre políticas y legislación se esbozan en documentos denominados hojas de ruta, así como en las evaluaciones del impacto normativo inicial. Lo mismo ocurre con las evaluaciones y los controles de adecuación de la legislación vigente. En relación con estas propuestas, que todavía se encuentran en fase de análisis, la Comisión puede abrir un periodo para que la ciudadanía presente comentarios durante un periodo de cuatro semanas.
- Comentarios sobre iniciativas de la Comisión (reglamentos, directivas, etc.). Estas son las consultas públicas que hemos señalado anteriormente, que son obligatorias y que versan sobre las iniciativas normativas nacidas en la Comisión que se encuentran en desarrollo. Además del periodo de ocho semanas señalado anteriormente, cuando la Comisión ha finalizado su propuesta legislativa y la ha presentado al Parlamento Europeo y al Consejo, se abre un nuevo periodo de ocho semanas para enviar comentarios. Transcurrido ese

plazo, las aportaciones se transmiten al Parlamento Europeo y al Consejo.

- Comentarios referidos a actos delegados y actos de ejecución. En ocasiones, la legislación de la UE aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo contiene disposiciones específicas que permiten a la Comisión tanto modificar o completar aspectos no fundamentales de dicha legislación (mediante los conocidos como actos delegados) o especificar las condiciones para que la legislación vigente se aplique de la misma manera en toda la UE (mediante lo que se denomina comúnmente como actos de ejecución).<sup>81</sup> A través de esta página, la Comisión también permite la participación vía comentarios sobre los proyectos de actos delegados y de ejecución en un plazo de cuatro semanas.
- Finalmente, en relación con la evaluación de la normativa en vigor, como hemos indicado en el apartado anterior, podemos encontrar la plataforma REFIT.

Tal y como señala la Comisión Europea, algunas consultas de la página han generado unos niveles de interés público muy elevados, como por ejemplo la consulta de 2018 sobre el cambio horario en la UE, que dio lugar a 4,6 millones de respuestas; la consulta de 2016 sobre la legislación de protección de la naturaleza, que generó 550.000 respuestas y la de la política agrícola común en 2017, que generó más de 300.000 comentarios (Comisión Europea, 2019). No obstante, al sistema de participación se le pueden hacer distintas críticas entre las que encontramos la escasa publicidad que se les da y la falta de transparencia de la forma en la que la Comisión informa sobre los resultados de sus consultas públicas y en el uso que se hace de ellas.

#### 6.4.4 *Otras medidas*

Además de las medidas indicadas, que buscan mejorar la permeabilidad del procedimiento legislativo comunitario, también se están adoptando medidas para mejorar la implicación de las regiones en él, especialmente en relación con la evaluación de la aplicación de las distintas políticas comunitarias. En este sentido, el Comité de las Regiones inició un proyecto piloto denominado «Red de Centros Regionales para la Revisión de la Aplicación de la Política de la UE (RegHub)» cuya finalidad es reforzar el papel del Comité de las Regiones y de los entes subnacionales en la fase de aplicación y evaluación de la elaboración de las políticas de la UE (Comité Europeo de las Regiones, 2019). En noviembre de 2018, el presidente del Comité, Karl-Heinz Lambertz, se reunió con las representaciones de las regiones de la UE en Bruselas para presentar el proyecto y examinar el procedimiento de selección de las regiones que participarán en una fase piloto que se está desarrollando durante los años 2019-2020, que consiste en la selección de una serie de regiones y la participación de estas en una serie de consultas

sobre distintos temas (contratación pública, asistencia sanitaria transfronteriza, etc.).

---

<sup>1</sup> Especialmente relacionadas con la reducción de cargas administrativas, entre las primeras medidas introducidas en Reino Unido podemos encontrar la publicación del libro blanco *Building businesses... not barriers*, en 1986, que analiza los costes inherentes a la apertura y mantenimiento de las empresas, la creación de una agencia central denominada *Enterprise and Deregulation Unit*, o la aprobación de leyes como la *Deregulation and Contracting Out Act*, de 1994.

<sup>2</sup> El informe, publicado en marzo de 1999 y elaborado por la *Cabinet Office*, presenta el programa del Gobierno inglés para la reforma y modernización del sector público.

<sup>3</sup> La calidad de sus prácticas regulatorias ha obtenido la máxima puntuación mundial en el análisis de la OCDE «Regulatory Policy Outlook, 2018», publicado en marzo de 2019. En línea: <<https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>> (consulta: 09/07/2019).

<sup>4</sup> En este sentido, la segunda Presidencia de la UE del Gobierno de Blair en el año 2004 destaca por haberse convertido en uno de los momentos cruciales en el avance de las políticas de mejora regulatoria en la UE (Tombs, 2016).

<sup>5</sup> La Constitución de Gran Bretaña, no codificada, se puede encontrar en diferentes fuentes, y en particular en los estatutos constitucionales, el derecho consuetudinario (basado en la jurisprudencia y los precedentes) y las convenciones constitucionales.

<sup>6</sup> En atención a la diferente denominación que cada país utiliza para denominar la normativa en el presente texto utilizaremos los términos regulaciones o normativas «secundarias» o «reglamentarias» para referirnos a aquellas normas cuya aprobación corresponde al poder ejecutivo y otros órganos del Estado como las Agencias, mientras que nos referiremos al término legislaciones o normativas «primarias» para referirnos a las normas aprobadas por el poder legislativo.

<sup>7</sup> El *soft law* consiste en una serie de normas a las que les falta uno de los elementos que integran el concepto de norma jurídica: el efecto o consecuencia jurídica, que también se suele llamar sanción. Esto es, lo que ocurre si no se cumple la proposición que determina lo que debe hacerse en una situación concreta, lo que ordena la norma. Estas normas «blandas» vienen a recuperar para el ámbito jurídico la característica básica de las normas sociales, dotadas de una sanción tácita que solo supone en mayor o menor medida un descrédito o pérdida de consideración pública del que las incumple (Valverde, s.f.).

<sup>8</sup> Para cada sesión del Parlamento (el periodo entre elecciones se divide en sesiones, y cada una de esas sesiones dura aproximadamente un año) el Gobierno elabora un programa legislativo, que es un plan de los proyectos de ley que pedirá al Parlamento que considere en esa sesión revisado por el Comité de Legislación del Gabinete (*Parliamentary Business and Legislation Committee*). Se pueden aprobar otros proyectos de ley que no forman parte del programa legislativo en casos de emergencia o en caso de que la iniciativa proceda de un grupo parlamentario ajeno al Gobierno (Cabinet Office, 2013). Por su parte, los *Command Papers* son documentos del Gobierno que se presentan al Parlamento para transmitir información o decisiones que el Gobierno considera que deberían llamar la atención de una o ambas cámaras del Parlamento. Comprenden los llamados libros blancos (iniciativas de políticas gubernamentales y propuestas de legislación), los libros verdes (documentos de consulta) e informes de comisiones, estadísticas anuales de algunos organismos gubernamentales, tratados internacionales, etc. (House of Commons, 2017).

<sup>9</sup> Un *Government Bill*, o proyecto de ley del Gobierno, es una propuesta formal para una nueva ley, o un cambio en la ley, presentada por el Gobierno para su consideración por el Parlamento.

<sup>10</sup> En este sentido, Burgess y MacRae (2012) narran la breve existencia del Consejo Consultivo de Riesgos y Regulación (*Risk and Regulation Advisory Council*, RRAC), creado en 2008. Este cuerpo, como afirman, a diferencia de su predecesora, la *Better Regulation Commission*, centró su atención más allá de las preocupaciones económicas directas, ya que analizaba, también, las respuestas normativas desproporcionadas a los riesgos percibidos en la opinión pública (accidentes, seguridad infantil y regulación de alimentos, por ejemplo). En este sentido, el RRAC trató de cuestionar los límites de la responsabilidad del Gobierno y atraer a sectores más amplios de la sociedad a un diálogo sobre la intervención gubernamental. El RRAC tuvo una vida útil predefinida y limitada a 15 meses en la que pudo establecerse y demostrar la importancia de introducir la perspectiva del análisis los riesgos, aunque como reconocen los autores, no tuvo éxito, ya que no dio pie a la creación de una Comisión de Riesgo Público (propuesta por el mismo RRAC) y el único sucesor institucional se encontró en el *Regulatory Policy Committee*, creado con aspiraciones y objetivos más modestos que el RRAC.

Anteriormente al RRAC, encontrábamos la *Better Regulation Task Force*, creada en 1997 como un cuerpo asesor independiente para el Gobierno que fue sucedido, a su vez, en 2005 por la *Better Regulation Commission*, que asesoró sobre el desempeño regulatorio del Gobierno, como su antecesor, pero desempeñando un papel más activo ya que también se encargaba de la verificación de los planes ministeriales para reducir las cargas regulatorias (Burgess y MacRae, 2012).

<sup>11</sup> El *Hampton Report* es una publicación de 2005 elaborada por Philip Hampton a petición del Gobierno inglés que propone un código de buenas prácticas para los reguladores en el Reino Unido basadas en enfoques más eficientes y efectivos para el análisis y la elaboración de la normativa.

<sup>12</sup> Con esta finalidad, se publica un documento de consulta en el que se detalla la legislación vigente y sus defectos, se exponen los argumentos a favor y en contra de las posibles soluciones y se solicitan comentarios. El documento se distribuye ampliamente a todas las personas y organizaciones interesadas, así como a los medios de comunicación. Pueden comprobarse los proyectos y consultas abiertos, así como sus publicaciones en el sitio web: <<http://www.lawcom.gov.uk/>> (consulta: 29/06/2019).

<sup>13</sup> Si la cuantía es inferior el impacto de la norma se analizará por el departamento ministerial (Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2018). Como indica Bishop (2019), esta medida se ha introducido para hacer más sostenible y proporcionado el sistema —ya que una gran parte de la normativa tenía relativamente pequeño impacto y tenía que someterse a los mismos trámites que aquellas normas con más relevancia— como consecuencia de la aplicación de los principios de mejora regulatoria al sistema de mejora regulatoria en sí mismo. A su vez, ha permitido a los departamentos ministeriales y al RPC focalizar en las medidas que tienen más impacto.

<sup>14</sup> Para estas normas, el memorando explicativo elaborado por el ministerio debe establecer los impactos clave e incluir la justificación para no realizar un RIA, en atención a los impactos y efectos de la política, utilizando para ello no solo el umbral de 3 5 millones de libras como justificación, sino también otros criterios, lo que ayudará a facilitar el escrutinio parlamentario. Para realizar la evaluación de impacto, los ministerios estarán ayudados por la *Better Regulation Unit* correspondiente, existiendo una serie de pautas descritas en el *HMT Green Book*, en línea: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/685903/The\\_Green\\_Book.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf)> (consulta: 13/06/2019).

<sup>15</sup> Cuando una medida tenga un valor neto negativo, el departamento ministerial puede proporcionar una breve descripción de los beneficios más amplios que no se

han monetizado para justificar su adopción (Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2018).

<sup>16</sup> La guía legal sobre las revisiones proporciona consejos sobre cuándo y cómo incluir una cláusula de revisión. *El Libro Magenta* de HM Treasury (*Magenta Book: Guidance for evaluation*, en línea: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220542/magenta\\_book\\_combined.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220542/magenta_book_combined.pdf)> (consulta: 16/ 06/2019), también proporciona una guía útil.

<sup>17</sup> Federal Register 51735, 4 de octubre de 1993.

<sup>18</sup> Federal Register 3821, 18 de enero de 2011.

<sup>19</sup> Por ejemplo, la presidencia ha señalado que las regulaciones en EE.UU. podrían reducirse hasta en un 75 % (Mufson, 2017).

<sup>20</sup> En este sentido, tal y como Vida Fernández (2017) describe, encontramos la *Unfunded Mandates Reform Act*, que en 1995 introdujo un sistema de control de la normativa que obliga a la elaboración de un análisis de coste-beneficio sobre los efectos a nivel estatal, local y en el ámbito privado, tanto de las leyes como de la regulación de las agencias federales, y la *Congressional Review Act*, de 1996, que permite al Congreso supervisar la actividad regulatoria de las agencias y, en última instancia, impedir que entren en vigor aquellas normas que consideren que se desvían de la ley de delegación, sin que puedan volver a proponer una norma igual a menos que se lo autorice el propio Congreso.

<sup>21</sup> En cambio, en el procedimiento de elaboración formal de la normativa, las agencias deben articular una audiencia similar a la de un juicio. Como Carey (2016) señala, este tipo de procedimiento para la elaboración de las normas es raramente utilizado.

<sup>22</sup> Por ejemplo, la Ley de reducción de la burocracia (*Paperwork Reduction Act*, 1980), ha establecido un proceso según el cual las agencias deben considerar la carga burocrática asociada a las acciones regulatorias. Por su parte, la Ley de Flexibilidad Regulatoria (*Regulatory Flexibility Act*), también promulgada originalmente en 1980, requiere análisis del impacto regulatorio para las normas propuestas que puedan tener un impacto económico significativo en un número sustancial de entidades pequeñas, y el Título II de la Ley de Reforma de Mandatos sin Financiamiento de 1995 (*Unfunded Mandates Reform Act*) impone requisitos para que las agencias analicen los costes resultantes de las regulaciones que pueden afectar a los gobiernos estatales, locales y tribales y el sector privado. Finalmente, la Ley de Revisión del Congreso (*Congressional Review Act*), promulgada en 1996, también establece un mecanismo a través del cual el Congreso puede anular las regulaciones federales mediante la promulgación de una resolución conjunta de desaprobación y exige que las normativas más relevantes -por ejemplo, aquellas cuyos efectos económicos se tasen en más de 100.000.000 \$ o que puedan suponer una subida de costes relevante para consumidores, industrias, el Gobierno federal, los gobiernos locales o determinadas regiones- tengan una fecha de entrada en vigor superior a al menos 60 días desde que estas normas son presentadas en el Congreso o publicadas en el *Federal Register*. Asimismo, la agencia responsable debe elaborar y remitir un informe sobre cada norma relevante a los comités del Congreso correspondientes dentro de los 15 días posteriores a la fecha de presentación o publicación de esta, que debe incluir un resumen del cumplimiento por parte de la agencia de varios requisitos (como los análisis de impacto regulatorio que las agencias están obligadas a realizar) (Carey, 2016).

<sup>23</sup> Para analizar la necesidad de intervención hay que tener en cuenta si se dan fallos de mercado (externalidades, existencia de abuso o poder de mercado por parte de algún actor, información asimétrica, etc.) o algún otro interés público convincente, aspecto que deberá analizarse tanto cualitativa como cuantitativamente.

<sup>24</sup> Bajo Executive Order 12866, se requiere que las agencias presenten los análisis de impacto de las normas a la OIRA para una revisión centralizada siempre que OIRA determine estas que son «significativas». Una norma es «significativa» siempre que (1) tenga un efecto anual en la economía de 100 millones o más de dólares, o que afecte de manera material la economía, un sector de la economía, la productividad, la competencia, los empleos, el medio ambiente, el público salud o seguridad, o gobiernos o comunidades estatales, locales o tribales; (2) que cree una inconsistencia grave o interfiera de otra manera con una acción tomada o planeada por otra agencia; (3) que altere materialmente el impacto presupuestario de los derechos, subvenciones, tarifas de usuarios o programas de prestamos o los derechos y obligaciones de los destinatarios de los mismos; o (4) que plantee cuestiones legales o políticas novedosas que surjan de mandatos legales, las prioridades de la presidencia o los principios establecidos en esta orden del Ejecutivo (Carey, 2016).

<sup>25</sup> Por ejemplo, la Regulatory Flexibility Act (Ley de Flexibilidad Regulatoria de 1980), aprobada por el Congreso durante la presidencia de Jimmy Carter, exigía a las agencias federales que «publicaran en el plan Federal la revisión periódica de las normas emitidas por la agencia que tienen o tendrán un impacto económico significativo sobre un número sustancial de pequeñas entidades».

<sup>26</sup> Así, no es hasta el año 1984 que se aprueba el primer cuestionario de evaluación que se basa en una serie de elementos que ha de verificar el redactor de la norma cuando esta se encuentra en proceso de elaboración, la *Blaue Prüffagen*, y hasta 1991 que se aprueba el primer Manual de redacción legislativa por parte de la Cancillería.

<sup>27</sup> La colaboración entre el ejecutivo y el legislativo ha evolucionado sobre la base del modelo de la llamada «ayuda a la redacción» (*Formulierungshilfe für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages*), que consiste en una asistencia proporcionada por el ministerio responsable. Así, incluso cuando la iniciativa nace en el *Bundestag*, suele ser responsabilidad del ministerio competente desarrollar la propuesta. No obstante, el procedimiento no está regulado y se desarrolla informalmente, por medio del desarrollo de procedimientos *ad hoc*.

<sup>28</sup> En el caso de proyectos normativos especialmente complejos se puede nombrar una comisión de expertos que elabore un texto previo (García-Escudero Márquez, 2005).

<sup>29</sup> El Ministerio Federal de Justicia examina si el proyecto de ley es compatible con la legislación vigente, analiza el lenguaje utilizado, incluida su neutralidad de género, y la metodología de las referencias a otra legislación.

<sup>30</sup> Entre 2007 y 2008, el Ministerio de Justicia llevó a cabo un análisis sobre la comprensibilidad de la legislación, entre cuyos resultados encontró que la comprensión y la claridad de los proyectos de legislación podrían mejorarse significativamente involucrando a expertos, abogados y lingüistas pertinentes en una etapa más temprana del procedimiento de elaboración normativa. Como resultado, este asesoramiento lingüístico multidisciplinario se institucionalizó a partir de 2009. La Sociedad de Lengua Alemana cuenta con una Oficina de redacción en el *Bundestag* para el asesoramiento lingüístico. Además, edita conjuntamente con los ministerios de Interior y Justicia una guía para la redacción de lenguaje jurídico y administrativo cuya finalidad es hacer más accesible el lenguaje jurídico.

<sup>31</sup> A no ser que el proyecto de ley se inicie en el *Bundestag*, caso en el que los proyectos de ley no tendrán que enviarse primero al *Bundesrat*, lo que a veces el Gobierno utiliza para presentar proyectos de ley especialmente urgentes (Linn y Sobolewski, 2015). Otra excepción a este procedimiento es el proyecto de Ley de Presupuestos, que se transmite simultáneamente al *Bundesrat* y al *Bundestag*.

<sup>32</sup> En línea: <<https://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt>> (consulta: 05/06/2019).

<sup>33</sup> Como indican Linn y Sobolewski (2015), la cuestión de si el *Bundestag* está preocupado por un proyecto de ley en el que el *Bundesrat* puede presentar una objeción o por el que se requiere su consentimiento es un aspecto clave del proceso

legislativo. Sin embargo, no siempre es fácil determinar en qué categoría se encuentra el proyecto de ley, siendo frecuentes los desacuerdos sobre este tema entre el Gobierno federal y el *Bundestag* por un lado y el *Bundesrat* por el otro. El Tribunal Constitucional Federal ha tenido que decidir más de una vez si un proyecto de ley requiere, o debería haber requerido, el consentimiento del *Bundesrat*.

<sup>34</sup> Entre los Manuales procedimentales que completan el marco de referencia para la elaboración de los proyectos de ley, pueden destacarse, tanto el «Manual para la preparación de disposiciones legales y administrativas» (*Handbuch zur Vorbereitung von Rechts-und Verwaltungsvorschriften*, 1992, en línea: <[https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Projekt\\_eGesetzgebung/Handbuecher\\_Arbeitshilfen\\_Leitfaeden/Hb\\_vorbereitung\\_rechts\\_u\\_verwaltungsvorschriften/hb\\_vorbereitung\\_rechtsvorschriften\\_node.html](https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Projekt_eGesetzgebung/Handbuecher_Arbeitshilfen_Leitfaeden/Hb_vorbereitung_rechts_u_verwaltungsvorschriften/hb_vorbereitung_rechtsvorschriften_node.html)> [consulta: 04/06/2019]), elaborado por el Ministerio del Interior como el «Manual de redacción jurídica» (*Handbuch zur Rechtsförmlichkeit*, 2008, en línea: <<http://hdr.bmj.de/vorwort.html>> [consulta: 04/06/2019]), del Ministerio de Justicia, en el que se editan las directrices de técnica normativa alemana. Gracias a estos manuales el sistema alemán ha tenido una gran influencia a nivel internacional, especialmente en países europeos e iberoamericanos, donde han proliferado los manuales de redacción normativa inspirados en estos.

<sup>35</sup> Así se prevé en las secciones 46, 42 (4), 62 (2) y 72 (3) de las Reglamenteo Conjunto de los Ministerios federales

<sup>36</sup> El informe de 2018 del NKR es accesible en línea: <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/656764/1548226/a53ca395512296087f96a45d0b839d44/2018-11-09-jahresbericht-englisch-data.pdf?download=1>> (consulta: 06/06/2019).

<sup>37</sup> Así lo califica el NKR en su informe anual de 2013, «2013 Annual Report: Transparency of Costs Improved - Focus on further Burden Reduction», en línea: <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/656764/775344/79e08e1aa240dc5c6ee580bcb5d03f31/2013-annual-report-data.pdf?download=1>> (consulta: 06/06/2019).

<sup>38</sup> En línea: <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/656764/771786/137189edf779b7cf4e7c564a60763756/2017-annual-report-data.pdf?download=1>> (consulta: 06/06/2019).

<sup>39</sup> Informe «Better Regulation 2015: More simplification. More transparency. More time for the essentials» en línea: <<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998452/321452/4017bb96cfb1c32fc38c8d65a04a1bc8/2016-08-31-better-regulation-2015-data.pdf?download=1>> (consulta: 31/07/2019).

<sup>40</sup> A través medidas como ERBEX, señalada anteriormente.

<sup>41</sup> En línea: <[https://www.enorm.bund.de/eNorm/DE/Home/home\\_node.html](https://www.enorm.bund.de/eNorm/DE/Home/home_node.html)> (consulta: 05/06/2019).

<sup>42</sup> Esta guía ha sido considerada por sus autores (Consejo de Estado y sGG) como un elemento clave para mejorar la calidad de los textos normativos. Su amplia distribución ha contribuido significativamente a una mejor comprensión de los requisitos de calidad existentes a la hora de elaborar la legislación. El trabajo se presenta en forma de fichas temáticas que detallan las normas para la elaboración de legislación (leyes y órdenes) y reglamentos a través de consideraciones teóricas y casos de aplicación práctica. Este documento, como explica Montin (2012), elaborado para los responsables que redactan las regulaciones, contiene ideas teóricas y consejos prácticos sobre cómo escribir no sólo buenos textos, sino que además sean legalmente seguros y consistentes. Finalmente, el texto propone una serie de consejos para redactar una mejor legislación relacionados con la presentación del texto, el uso correcto del idioma y el diseño y la coherencia sistemática del mismo. La última edición de la guía es del año 2017.

<sup>43</sup> Cuando se trate de la adopción de un acuerdo internacional, o en leyes relativas a asuntos financieros o de seguridad social, para las que la Constitución y leyes de desarrollo prevén procedimientos especiales para su adopción, entre otras.

<sup>44</sup> Las observaciones sobre las evaluaciones de impacto en el informe Mandelkern se examinaron más a fondo en una evaluación complementaria realizada a petición del primer ministro por un grupo de trabajo presidido por Bruno Lasserre, que presentó su informe en 2004. Este informe recomendó que el análisis proyectado del impacto normativo se tuviera en cuenta en una etapa mucho más temprana del procedimiento de elaboración de la norma (Lasserre, 2004).

<sup>45</sup> La Ley orgánica de 23 de julio de 2008 modificó el artículo 39 de la Constitución francesa en este sentido.

<sup>46</sup> Además, el primer ministro ha emitido tres circulares del por las que establece que se prestará especial atención a ciertos impactos: la Circular n.º 5598/SG del 23 de agosto de 2012 en relación con la inclusión en la preparación de los textos legislativos y reglamentarios del impacto en términos de igualdad entre mujeres y hombres; la Circular n.º 5602/SG del 4 de septiembre de 2012 en relación con los impactos para las personas discapacitadas y la Circular n.º 5857/SG de 2 de mayo de 2016 sobre la evaluación del impacto en el impacto para las personas jóvenes.

<sup>47</sup> El Informe Warsmann propuso emprender un examen exhaustivo de la redacción de reglamentos para reforzar aún más la calidad jurídica. Se podrían extraer varias conclusiones de este trabajo: la necesidad de reforzar la capacidad de redactar legislación (mejor formación para los redactores, constituir equipos de expertos jurídicos dentro de los ministerios, como es el caso del sistema británico, por ejemplo) y desarrollar herramientas en línea para ayudar a los responsables de la redacción.

<sup>48</sup> Para un análisis sobre este organismo, véase epígrafe 4 de este apartado.

<sup>49</sup> *France Stratégie* es una organización para el análisis prospectivo sobre los principales temas sociales y económicos, para lo que publica informes y notas de análisis. Ubicada en la oficina del Primer Ministro, hace recomendaciones al poder ejecutivo, organiza debates, lleva a cabo ejercicios de consulta y contribuye a la evaluación *ex post* de las políticas públicas. Fue creada por decreto de 22 de abril de 2013, y su organización gira en torno a 4 departamentos temáticos: Economía, Trabajo, empleo y habilidades, Sociedad y políticas sociales y Desarrollo sostenible y digital.

<sup>50</sup> Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation and Circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation.

<sup>51</sup> En este sentido, el Informe remitido al Senado en 1979 por el ministerio de estudios para la función pública que adoptaría su nombre, el *Rapporto Giannini*, evidenció los principales problemas de la Administración del Estado para la redacción de las normas.

<sup>52</sup> Para ello, la oficina se divide en cinco servicios, el Servicio de la Presidencia del Consejo de Ministros y cuestiones institucionales, el Servicio de Asuntos Exteriores, Orden y Seguridad Interior y Exterior, Justicia y Relaciones Civiles, el Servicio de cultura, educación, universidad e investigación y medio ambiente, el Servicio de actividades económicas y de finanzas públicas y el Servicio de asuntos sociales y gestión territorial.

<sup>53</sup> A su vez, esta oficina se subdivide en el Servicio de estudio y documentación legal y parlamentaria y el Servicio de análisis y verificación del impacto de la regulación, que se encarga de verificar que los distintos tipos de análisis de impactos regulatorios se realizan de conformidad con la legislación vigente.

<sup>54</sup> DOC 166 de 17 de junio de 1993.

<sup>55</sup> DOC 73 de 17 de marzo de 1999.

<sup>56</sup> Comunicación de la Comisión «La gobernanza europea. Un Libro Blanco» COM (2001) 428 final, de 25 de julio de 2001.

<sup>57</sup> Informe final del Grupo Consultivo de Alto Nivel sobre Mejora de la Regulación, de 13 de noviembre de 2001.

<sup>58</sup> Plan de Acción de 2002, «Simplificar y mejorar el marco regulador», COM (2002) 2278, de 5 de junio de 2002.

<sup>59</sup> Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor», adoptado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en diciembre de 2003, DOC 321 de 31 de diciembre de 2003).

<sup>60</sup> En línea: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0097&from=EN>> (consulta: 10/06/2019).

<sup>61</sup> La propuesta extiende al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Estados Miembros el compromiso con la apertura, la participación y responsabilidad a la hora de diseñar e implementar políticas.

<sup>62</sup> Introduce nuevos momentos en los que los interesados en las políticas y legislación pueden dar su parecer. Así, se permite una primera participación en las *roadmaps* o hojas de ruta de la Comisión, otra tras la publicación de un nuevo documento, el Análisis de Impacto de Origen, que cubre una descripción inicial del problema; y una tercera vía de participación en la preparación de los actos no legislativos de implementación de políticas. En línea: <[http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm)> (consulta: 31/07/2019).

<sup>63</sup> Acuerdo de 12 de mayo de 2016, en línea: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.123.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG)> (consulta: 29/07/2019).

<sup>64</sup> Las iniciativas ciudadanas han de encontrarse respaldadas por al menos un millón de ciudadanos de la UE de al menos 7 Estados miembros diferentes y deben seguir un procedimiento específico para su tramitación.

<sup>65</sup> En su programa de trabajo anual, la Comisión asume el compromiso político de sacar adelante una serie de prioridades durante el año correspondiente recurriendo a hojas de ruta para determinar el alcance de la nueva legislación y las nuevas políticas y a las evaluaciones de la legislación y las políticas vigentes. En las hojas de ruta se describen los problemas por resolver y los objetivos que se han de alcanzar, se explica por qué es necesaria una intervención de la UE, se resumen las opciones políticas y se exponen las principales características de la estrategia de consulta. No obstante, en ocasiones, las normativas y las políticas pueden tener repercusiones significativas para la economía, el medio ambiente o la sociedad por lo que se hace necesario que la Comisión elabore una evaluación de impacto más desarrollada antes de presentar su propuesta. En estos casos, las hojas de ruta se sustituyen por una evaluación del impacto inicial, más detallada. El objetivo de la evaluación es analizar con más detenimiento la cuestión que se va a abordar, determinar si deben adoptarse medidas a escala de la UE y establecer las posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales de las distintas soluciones que se barajan. Los resultados de la evaluación de impacto contribuyen a la decisión de la Comisión sobre la conveniencia o no de iniciar un proyecto normativo (Comisión Europea, 2019).

<sup>66</sup> Este umbral se reduce a un cuarto en el caso de los proyectos legislativos presentados con arreglo al artículo 76 del TFUE (cooperación judicial en materia penal y cooperación policial).

<sup>67</sup> Acosta señala incluso que, «the process is opaque, to the point where sometimes not even the shadow rapporteurs from the Parliament are invited to the meetings, or when they are invited they often cannot take the stand. This obviously gives greater influencing power to the Council's Presidency and to the Parliament's rapporteur. [...] However, the decisions adopted under the "trilogues" are not easily available. Moreover, when that "early agreement" arrives to the Parliament, the Parliament's plenary tends not to change anything as it runs the risk that the Council will decide

not to go on with the process or that it will adopt a tougher position in the negotiations as a consequence.

It seems however that this process will continue to be the favoured process as the Parliament, the Council and the Commission signed a Joint Declaration on Practical Arrangements for the Co-decision Procedure to clarify these working methods and the practical arrangements for pursuing them».

<sup>68</sup> El Comité se compone de tres altos funcionarios de la Comisión y tres expertos ajenos a esta, y se encuentra presidido por un director general de la Comisión. Todos ellos se dedican a las tareas del Comité a tiempo completo.

<sup>69</sup> Ha de criticarse cierta indefinición en la formulación de dicha regla, ya que en el Acuerdo Interinstitucional no se define cuando nos encontraremos ante propuestas que se puedan calificar como significativas, que es el criterio determinante para la realización o no del análisis.

<sup>70</sup> Hay autores que sugieren que debería establecerse una entidad adicional externa para el control de calidad, en vez de un cuerpo como el RSB, radicado en la Comisión. La Comisión no apoya esta idea, puesto que señala que un cuerpo independiente interferiría con su función legislativa y de elaboración de políticas. Además, defiende que, para presentar propuestas acertadas y equilibradas, debe realizar sus propias evaluaciones de impacto. Así, una vez que la Comisión ha publicado sus evaluaciones, están disponibles para el control y comentario públicos (Wiener y Alemanno, 2016).

<sup>71</sup> Discurso pronunciado por el Comisario G. Verheugen, «Legislar mejor en la UE», pronunciado en la Conferencia Europea sobre Subsidiariedad durante la Presidencia austriaca, 19 de abril de 2006 («lo que necesitamos es una validación independiente de la evaluación de impacto»).

<sup>72</sup> Informe sobre «Legislar mejor en la Unión Europea» preparado por la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo (Ponente: Katalin Levai, 2007/2095 (INI)) como propuesta de Resolución del PE.

<sup>73</sup> Por ejemplo, en España contra el Consejo (Asunto C-310/04, 2006) el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sostuvo que la falta de presentación de una evaluación de impacto para apoyar una decisión reglamentaria cuando esta sí se ha realizado para apoyar decisiones similares puede conducir a una violación del principio de «proporcionalidad» del Derecho de la UE. Sin embargo, como Vida Fernández (2017: 490-491) indica, este tipo de pronunciamientos «no puede contemplarse como un hito en el desarrollo de una política de mejora de la legislación, ya que se limita a decisiones singulares —y no a las iniciativas normativas—, y no valora de forma singular las Els sino que las considera como un factor más en la comprobación de los datos de base que fundamentan las decisiones» concluyendo, por tanto, que «la transcendencia que ha otorgado el Tribunal de Justicia a las Els dentro del procedimiento legislativo es muy limitada ya que no se exige como requisito formal necesario en la adopción de los actos legislativos ni se ha cuestionado su profundidad o pertinencia y, cuando existe, tampoco se ha exigido su observancia admitiéndose la adopción de soluciones no contempladas en la evaluación».

<sup>74</sup> Artículo 3 de la Decisión de la Comisión por la que establece la Plataforma REFIT, C (2015) 3261 final.

<sup>75</sup> Se puede acceder al sitio web de la Plataforma REFIT, donde se realiza un seguimiento de la evolución de cada iniciativa y los cambios introducidos por el Parlamento y el Consejo durante el procedimiento legislativo a través del enlace: <[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform\\_en#wip](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform_en#wip)> (consulta: 06/07/2019).

<sup>76</sup> En los tres primeros años de la Comisión Juncker (2014-2018) se propusieron al Consejo y al Parlamento más de 150 iniciativas provenientes de la Plataforma REFIT para simplificar y reducir las cargas reglamentarias y el programa de trabajo de la

Comisión para 2019 incluye 10 nuevas iniciativas surgidas bajo la Plataforma, tal como indica la Comisión Europea (2019).

<sup>77</sup> Véanse los apartados 22 y 23 del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación.

<sup>78</sup> Informe especial n.º 16/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo *Revisión ex post de la legislación de la UE: un sistema bien asentado, pero incompleto*, en línea: <[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_16/SR\\_BETTER\\_REGULATI ON\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATI ON_ES.pdf)> (consulta: 06/07/2019).

<sup>79</sup> En línea: <[https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_es)> (consulta: 12/06/2019).

<sup>80</sup> Para enviar los comentarios, que pueden realizarse en cualquiera de las 24 lenguas oficiales, debe crearse una cuenta en la página de la iniciativa en cuestión. Salvo cuando se trate de respuestas a consultas públicas, los comentarios recibidos se publican de forma inmediata en la web, por lo que todas las opiniones son públicas.

<sup>81</sup> El Parlamento Europeo y el Consejo (en su calidad de colegisladores) pueden habilitar a la Comisión para adoptar actos de Derecho secundario de la Unión. Estas habilitaciones se basan en los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Sin embargo, existen en el Derecho de la Unión muchas habilitaciones que se rigen por un antiguo procedimiento de reglamentación con control que debería actualizarse. En este ámbito, gracias al Acuerdo Interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 2016 se han realizado avances en la sustitución de los antiguos procedimientos por los previstos en el Tratado de Lisboa a fin de acordar criterios para decidir cuándo ha de recurrirse a actos delegados y cuándo a actos de ejecución (Comisión Europea, 2019).

## 4. ARTICULACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE PRODUCCIÓN Y EVALUACIÓN NORMATIVA

Como ya ha sido expuesto, desde la entrada en vigor de la nueva legislación básica de procedimiento administrativo en España, y en cumplimiento del artículo 130 de la Ley 39/2015, se deberá revisar periódicamente la normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. Se trata de una novedad de gran calado, que afecta a todas las administraciones territoriales españolas, y que convierte por primera vez en jurídicamente obligatoria la realización de evaluaciones *ex post*, de forma generalizada, en nuestro país. El resultado de esta evaluación deberá plasmarse en un informe que se hará público, con el detalle y periodicidad, y por el órgano que determine la normativa de desarrollo. Igualmente, y como consecuencia de esta reforma legislativa, que ya hemos tenido ocasión de desarrollar, se han extremado las exigencias referidas a los procedimientos de calidad normativa *ex ante*, creando un marco jurídico que, al menos formalmente, es suficientemente exigente. Pues bien, con base en dichas exigencias y el análisis de los modelos planteados, se desprende que el elemento fundamental de una evaluación correcta es la superación de la fragmentación dentro de los procesos de elaboración normativa y evaluación de las normas, por lo que se debe aspirar a crear un sistema completo y coherente que permita la mejora de la calidad normativa a través de un modelo de producción normativa totalmente articulado que permita no solo garantizar su calidad a todos los niveles (análisis de las necesidades, estudio de las propuestas de actuación política y de las alternativas existentes, modulación de la participación ciudadana para lograr todos los enfoques y críticas a la regulación propuesta, a efectos de mejorar tanto su calidad como de adecuarla lo más posible a las necesidades y peticiones sociales, corrección técnica, lingüística, jurídica, económica, etc.), sino también su periódica evaluación. A estos efectos, se proponen las siguientes medidas:

## 1. LA CREACIÓN DE UN ÓRGANO ESPECIALIZADO ENCARGADO DE LA GARANTÍA DE LA CALIDAD NORMATIVA

A diferencia de lo que es habitual en España, donde la producción normativa, como ya hemos analizado, depende casi exclusivamente de los departamentos correspondientes, por mucho que esta sea finalmente aprobada a la postre por los órganos de gobierno en pleno (ya sea el Consejo de Ministros, ya los consejos de gobierno respectivos de las comunidades autónomas), estimamos que ha de establecerse un órgano de apoyo y evaluación de tipo concentrado por razones de especialización. Esta propuesta de órgano administrativo de evaluación y calidad normativa habría de participar, como institución especializada de soporte y ayuda, en todos los procesos de elaboración de normas que se operaran en el seno de su administración. Para que un órgano como este sea de utilidad y pueda a la vez ser operativo en el modelo institucional español, creemos que es esencial que su función sea percibida como útil por los responsables de llevar a cabo la elaboración de las normas en sede ejecutiva, por una parte, además de que se responsabilice de la evaluación de las normas que se establezca en cada caso. Ambas actividades generan sinergias evidentes y se retroalimentarían, con la ventaja de que el órgano adquiriría un *know-how* en estos procesos que lo haría particularmente útil si luego este se pone a disposición de las personas encargadas de la elaboración de normas.

A partir de estas ideas previas, proponemos un diseño para este órgano, que creemos que ha de estar articulado a partir de las siguientes notas, inspiradas en la experiencia comparada que hemos analizado previamente. Así, consideramos que, para el mejor funcionamiento y viabilidad práctica de cualquier órgano especializado encargado de velar por la calidad normativa, las siguientes notas y características estructurales son altamente recomendables:

- Ha de ser un órgano de apoyo y asesoramiento que, más allá de sus funciones de evaluación, participe también como coordinador del programa de mejora de la regulación y soporte de los departamentos encargados de llevar a cabo los procesos de producción normativa (y entre sus principales cometidos, ha de ser capaz de colaborar y dar apoyo a los departamentos para garantizar el cumplimiento de las medidas de calidad del art. 130 de la Ley 39/2015 o de planificación del art. 132 de esa misma norma), y no un instrumento de fiscalización o control sobre estos.
- El órgano ha de contar con personal especializado en la calidad y evaluación normativa, reclutando a sus miembros a partir de la búsqueda de estos perfiles, combinando para ello no solo juristas sino también, y muy especialmente, economistas, sociólogos y especialistas en el tratamiento de información y datos. Debiera integrar estructuralmente a un número mínimo de miembros orgánicamente ligados a los servicios jurídicos de cada administración

(por ejemplo, respecto del Estado, a la Abogacía del Estado) a fin de implicarlos en las labores de estos órganos.

- Sus dimensiones han de ser necesariamente reducidas en un primer momento, como consecuencia de su novedad y carácter experimental, por lo que es conveniente que su participación inicialmente no se extienda inmediatamente a todos los procesos de creación normativa, sino que en una fase inicial se restrinja únicamente a los más relevantes. De este modo, se lograría un aprendizaje y, a su vez, sería posible una evaluación o reevaluación del diseño y la manera de actuar del órgano antes de su expansión y consolidación definitiva. Estimamos que, en todo caso, en esta fase inicial habría de ser parte, como mínimo, en toda la producción normativa de textos destinados a ser enviados a los órganos legislativos estatales o autonómicos para su posterior debate y aprobación, en su caso, como leyes. En cambio, y respecto de la producción normativa estricta del poder ejecutivo, en esta primera fase podría limitarse solo respecto de aquellas normas reglamentarias en que se estime conveniente su ayuda, por la importancia de las mismas, y siempre y cuando así se lo solicite el órgano de gobierno correspondiente, por ejemplo. Sólo posteriormente, a medida que el órgano gane en experiencia y medios, podría contemplarse una ampliación de sus labores necesarias. De todos modos, ha de tenerse en cuenta que, a estos efectos (como a otros muchos), la distribución territorial del poder en la España autonómica permite experimentar de forma natural respecto de la organización institucional en este y otros muchos aspectos. Así, por ejemplo, esta formulación más prudente, que quizás puede tener sentido en comunidades autónomas, podría y debería verse superada por la puesta en práctica por la Administración del Estado, con muchos más medios personales y materiales que podrían ponerse desde un primer momento a disposición de un órgano de estas características.

Entre las áreas normativas donde en un futuro podría imperar la presunción a favor de cláusulas de revisión (o donde se recomienda que desde un inicio los órganos de gobierno puedan invocar la ayuda del órgano cuando haya una propuesta normativa de tipo reglamentario de especial incidencia en esas áreas) y que en todo caso, de hecho, un órgano ambicioso a escala estatal habría de revisar además de los proyectos de ley, se podrían incluir los siguientes, por su mayor importancia e incidencia regulatoria:

- Normativas introducidas de forma más general basándose en un motivo preventivo;
- Normativas «de vanguardia»: en los casos donde las condiciones tecnológicas o del mercado se especifican en áreas sujetas a un rápido desarrollo;

- Proyectos legislativos piloto; y
- Normativas que confirieran derechos a las Administraciones públicas (en oposición a los ciudadanos o las empresas).
- Como órgano concentrado, creemos interesante que una institución de estas características dependa directamente de Presidencia o de la Vicepresidencia del consejo ejecutivo que tenga atribuidas labores de coordinación general de las tareas de gobierno. Para desarrollar sus tareas, además, ha de gozar de un nivel adecuado de autonomía, así como estar dotado de personal suficientemente capacitado y que disfrute de un estatuto jurídico funcional en su mayor parte, características todas ellas necesarias para asegurar que este cuerpo actúe con objetividad e independencia.
- A través de una estrategia a largo plazo, el órgano creado debería encargarse asimismo del fomento de la simplificación y evaluación de la normativa en vigor por medio de la propuesta de acciones en este sentido, basadas en objetivos de:
  - Revisión, con el objetivo de clarificar textos normativos, reducir las cargas administrativas existentes en los mismos (cuantitativa y cualitativamente, esencialmente a través de la simplificación de los procedimientos y el mayor uso de las TIC para identificar sectores con problemas o cargas excesivas) y adaptar sus disposiciones a los progresos técnicos y científicos.
  - Derogación/revocación de todos aquellos textos legales innecesarios, irrelevantes u obsoletos.
  - Codificación de la normativa con el fin de reducir el volumen de la legislación, proporcionar textos más fáciles de entender, mejorar la seguridad jurídica y clarificar el sistema normativo y facilitar la transparencia y el cumplimiento de las normas.

Debe tenerse en cuenta que simplificación no significa desregularización, puesto que mientras que esta se refiere simplemente a la abolición de normas en un sector determinado, aquélla determina una etapa más avanzada en la gestión de la regulación, centrada en conservar la existencia de normas en un sector determinado a la vez que intenta hacerlas más efectivas, con menos cargas y más fáciles de comprender y de cumplir, lo que proporciona, por lo general, un cumplimiento más eficaz.

- Por último, se propone que corresponda a este órgano el desarrollo de labores tales como:
  - Proponer la aprobación de acrónimos «oficiales», como es habitual por ejemplo en la República Federal de Alemania, para las normas existentes, especialmente para las leyes (en el futuro, el propio legislador debería fijar el acrónimo oficial).

- Elaborar manuales y guías de redacción de leyes para ofrecer ayuda a estos procesos, así como los manuales y modelos de los procesos de Evaluación de Impacto Normativo (EIN).
- Revisar e informar anualmente sobre la realización y resultados de los procedimientos de participación, así como estudiar las posibilidades tecnológicas y jurídicas para su mejora y proponer la implementación de nuevos procedimientos.

## 2. LA MEJORA DE LA EVALUACIÓN NORMATIVA

El Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, es únicamente de aplicación a la Administración General del Estado, por lo que la local y autonómica no quedan comprendidas dentro de los obligados a realizar el EIN en sus concretos ámbitos de desarrollo normativo. No obstante, la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en su artículo 130 señala que las AA. PP. promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica. Pese a la declaración de inconstitucional en lo referido a las iniciativas legislativas autonómicas (no así para la elaboración de sus normas reglamentarias) y a pesar de que también las previsiones de los artículos 132 y 133 son entendidas por el Tribunal Constitucional como no obligatorias para las comunidades autónomas, es indudable que en esta norma encontramos al menos los principios que nos permiten establecer una cierta guía sobre cómo afrontar la mejora de la evaluación normativa en nuestro país.

Así, aun con toda la vaguedad de los mismos, que no se puedan entender obligatorios en algunas de sus partes para las CC. AA., la falta de concreción de medidas de análisis específico y la evidente falta de compromiso con el cumplimiento de dicho artículo (las AA. PP. *cooperarán* para...), se prevé al menos como principio una extensión de la obligación de análisis *ex ante* de la normativa a el resto de Administraciones Públicas, entre ellas la autonómica y la local. Igualmente, la Ley 39/2015 en su artículo 130, «Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación», afirma que las AA. PP. revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. Asimismo, se señala que el resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente. Con estos mimbres, es posible construir un sistema más exigente a cargo de cada Administración pública,

que puede ser diferente en su concreción pero que ha de estar orientado a la consecución de estos objetivos.

Siguiendo estos parámetros básicos marcados por la legislación, que consideramos interesante tener en todo caso como directriz, creemos que la evaluación normativa, tanto la desarrollada *ex post* como la realizada antes de la puesta en marcha de una nueva iniciativa regulatoria, ha de ser mejorada sustancialmente, yendo más allá de las exigencias de los informes previos que en la actualidad son solicitados, y cumplimentados de modo muy protocolario, apenas si completado con un análisis jurídico manifiestamente mejorable por parte del Consejo de Estado u órganos equivalentes de las comunidades autónomas. Para ello se requiere del establecimiento de pautas mucho más exigentes que las existentes hasta la fecha. Las que se recomiendan como conclusión a este trabajo son las siguientes:

- Debe realizarse una labor general de control y evaluación, así como de expurgo, del ordenamiento jurídico estatal y de los ordenamientos autonómicos que, por lo general, adolecen de un problema de exceso de regulación innecesaria, existencia de normas desfasadas, reiterativas y contradictorias. Se considera necesario, para ello, que una de las tareas del órgano de control de la calidad normativa propuesto sea justamente la dirección y apoyo, facilitando soporte y medios materiales y humanos, así como su experiencia, para la realización de una evaluación completa por año de cada una de las parcelas del ordenamiento jurídico (por ejemplo, dedicando un año a cada departamento). Esta evaluación deberá ser llevada a cabo por el organismo encargado de la materia siguiendo para ello las directrices y guía establecidas al efecto por la propia institución, que, además de esta labor de orientación, ayudará a su realización. De este modo se garantiza que cada 10-15 años todas las áreas materiales objeto de regulación administrativa sean sometidas a una revisión de su encuadramiento normativo realizada de forma integral y completa. Tras estas revisiones, se publicarán informes completos sobre la evaluación, con identificación de las normas cuya supresión se propone y de las lagunas normativas que, en su caso, sean identificadas y respecto de las que se propone una actuación normativa de regulación futura.
- Con carácter previo a la aprobación de cualquier norma, debe procederse a la revisión de la norma a través de la Evaluación de Impacto Normativo (EIN), tal y como establece ya la legislación básica vigente en España, así como las diversas normas autonómicas en esta materia, pero de modo mucho más completo y exigente. Esta es una herramienta efectiva que ha de convertirse en una parte más del proceso de elaboración de políticas públicas a nivel autonómico puesto que permite que estas se adopten con criterios más claros y con un mayor conocimiento de la realidad. Junto con el examen de las diferentes opciones de implementación de políticas, la realización de consultas y la comprobación de que todo este proceso se desarrolla

adecuadamente, el EIN formaría un método común de evaluación *ex ante* que permitiría a las personas encargadas de adoptar las decisiones políticas finales contar con un marco común estructurado en el que conste toda la información relevante en relación con la normativa en cuestión, mejorando así el proceso de desarrollo de políticas y la decisión final.

El objeto del análisis de la EIN consistiría en estudiar el impacto que tendría la futura normativa en la ciudadanía y las empresas, en el medio ambiente y el cambio climático, en la exclusión social y en grupos sociales específicos, en las administraciones locales y el abanico completo de sectores de desarrollo sostenible. Para realizar este análisis *ex ante* de la normativa debería ampliarse el análisis a factores tanto micro como macroeconómicos, incluyendo objetivos y resultados previstos, los costes económicos y de tiempo de la adaptación, los resultados de las consultas, etc. Así se lograría reducir el impacto o cargas innecesarias o no deseables a la vez que maximizar el impacto positivo de las normativas. Igualmente, la EIN ofrecería a la Administración la oportunidad de trabajar con organismos externos, grupos de interés, representantes de empresas y representantes de la sociedad civil tales como las ONG, para considerar cual sería el mejor modo de diseñar las políticas. A efectos de ordenar el proceso, el órgano administrativo especializado y encargado de estas tareas debería preparar guías que sistematizaran la forma de actuar, y revisar que las mismas sean seguidas, así como actualizarlas y adaptarlas a las necesidades constantemente.

- La preparación de una evaluación de impacto normativo debe ser realizada por los responsables de políticas implicados y debe comenzar tan pronto como sea posible en el proceso de desarrollo normativo, continuando como una parte fundamental del mismo. En este proceso, los responsables del área en cuestión contarán con la colaboración y asesoramiento del órgano especializado. Entre las fases esenciales propuestas para un modelo avanzado de EIN encontraríamos:
  - La etapa inicial debería consistir en un análisis de la situación actual o evaluación preliminar, en la que se estudien las ventajas y los inconvenientes de no hacer nada. Igualmente, se deberían identificar los riesgos o problemas esenciales, el impacto previsible, las opciones políticas posibles y los sectores/agentes afectados. Una Guía con preguntas desarrollada siguiendo el modelo de la *Blaue Liste* alemana, a la que ya nos hemos referido en esta obra, puede ser de ayuda.
  - Una evaluación detallada, que debería basarse en directrices coherentes en todas las áreas de las políticas dentro de la administración. Un primer borrador de esta evaluación detallada podría constituir un elemento clave de las consultas formales e

informales que se realicen en el proceso. Existen múltiples estudios que analizan los aspectos que debe cubrir un AIN para ser eficaz. A pesar de las inevitables variaciones entre países, la mayoría de análisis incluyen:

- Examen de cuál es el riesgo o problema al que la normativa se dirige, por qué son necesarias las medidas propuestas y cuál es la medida más adecuada para conseguirlo.
- Consideración y justificación de las diferentes opciones que existen para afrontar el riesgo o problema, incluyéndose las alternativas a la regulación del mismo.
- Para cada opción relevante, la identificación de las partes afectadas (privadas y públicas) y una evaluación cuantitativa (si fuera posible) o cualitativa (como mínimo) del impacto sobre estas partes, tanto de los beneficios como los costes, a través de instrumentos como:
  - El análisis de coste/beneficio, que permite la comparación de las ventajas y desventajas cuantificables, durante el periodo de duración de cualquier política y sin importar la duración de los beneficios y los costes.
  - El análisis de la efectividad de los costes, que no tiene en cuenta de forma explícita los beneficios.
  - El análisis de coste de cumplimiento, que se centra en la valoración de los costes posibles del cumplimiento en relación con las normas propuestas.
  - Técnicas que ponderan y valoran los diferentes impactos de las políticas, a pesar de que en ellas se pierde el factor duración y pueden integrar subjetividades.
- Un resumen de las personas, entidades y organizaciones consultadas, cuándo y cómo, así como los resultados de dichas consultas (a través de, por ejemplo, un resumen o el acceso a comentarios y una explicación de los cambios resultantes).
- El tiempo estimado de duración del desarrollo de la política o normativa, más una justificación de las razones por las que se ha excluido el análisis *ex post*, si fuera el caso.
- Un breve análisis de cómo se ajusta esta propuesta a las normas y políticas existentes y (para el caso de ser conocidas) futuras.
- Una explicación de qué se ha tenido en cuenta para cuantificar la materialización de la implementación, incluyendo las diferencias en los beneficios o costes de alargar o acortar la entrada en vigor de la normativa.

- En este sentido, debería avanzarse en unos usos parlamentarios exigentes respecto de este tipo de evaluaciones previas, de modo que los parlamentos habrían de acostumbrarse a analizar con rigor y exigencia si esta tarea previa ha sido o no debidamente realizada. Y, caso de que no sea así, debería considerarse la posibilidad de establecer que no pueda tramitarse ninguna propuesta normativa o proyecto de ley a menos de que vaya acompañada por una EIN correctamente realizada (o, si fuera conveniente, de una evaluación preliminar demostrando que no hay necesidad para una evaluación detallada), excepto en casos de urgencia. Como mínimo, y caso de que no fuera así, este elemento debería ser señalado en los debates parlamentarios, y ser tenido por una alerta que actúe como indicio cualificado contra la conveniencia y pertinencia de la normativa en tramitación. En esta materia, de nuevo, el liderazgo y apoyo del órgano especializado propuesto como primera de nuestras sugerencias debiera ser, una vez más, absolutamente clave.
- La etapa final de la EIN debería ser una evaluación *ex post* del impacto real una vez que se ha implementado la opción política por medio de una regulación acordada y vigente, con el fin de comprobar la exactitud de las suposiciones y valoraciones realizadas en etapas anteriores del proceso, que a su vez pueden contribuir a mejorar la calidad de las EIN futuras. También puede ayudar a poner en evidencia si se ha pasado por alto algún beneficio o coste, mejorando de nuevo el nivel de conocimiento de la administración para el futuro.

La evaluación *ex post* de todos los instrumentos normativos debe realizarse, asimismo, de modo necesario y pautado, a los 3 y 5 años de la aprobación del mismo (salvo que en la misma normativa se indicasen otros periodos), según los protocolos y contenidos diseñados por los órganos especializados. Un buen modelo de evaluación *ex post* en el que podrían basarse es el cuestionario desarrollado por la OCDE, utilizado por un gran número de Estados en sus análisis *ex post* con resultados favorables. Una evaluación *ex post* exhaustiva de la normativa contribuiría a su revisión de una forma más eficaz, proporcionando información sobre la efectividad e idoneidad de las normas, sus puntos fuertes y débiles, y permitiría una revisión fundada de la misma en caso de que fuera necesario. Igualmente, estos requisitos de revisión *ex post* pueden servir como complemento para una evaluación *ex ante* del impacto de la norma mediante la comprobación del rendimiento de la normativa en relación con las hipótesis iniciales. La ventaja de la revisión es que obliga a la Administración a contemplar de nuevo la necesidad de una norma concreta, con la oportunidad además de eliminar o de hacer más eficiente las disposiciones que ya no son necesarias.

Pasado ese periodo, la evaluación en años ulteriores de los efectos de esos cambios normativos quedará subsumida en la evaluación

departamental correspondiente, que se basará en un modelo de evaluación similar al seguido en este apartado.

- Todas las evaluaciones señaladas deberían ser publicadas.
- A efectos de desarrollar esta evaluación, es importante que el órgano especializado de evaluación normativa de cada Administración pública ayude a la implantación y generalización en cada Administración pública del empleo de los diversos métodos empíricos y cuantitativos, más allá de los jurídicos, ya habituales en el resto de ordenamientos jurídicos de nuestro entorno para la realización de estas tareas.
- Finalmente, sería conveniente sistematizar los pasos a seguir en todo el procedimiento de elaboración de un proyecto legislativo o reglamentario en un manual, *checklist* o lista de verificación, con el fin de ayudar en la verificación de que las fases del proceso se han realizado correctamente. En su forma más simple esta evaluación podría ser un cuestionario donde todos los pasos necesarios en el proceso pueden ser comprobados.

### 3. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS CON MÚLTIPLES AGENTES PARTICIPANDO

Como ya se ha comentado, se propone que, con la ayuda de los órganos especializados que se puedan crear en cada Administración pública para realizar estas funciones, el procedimiento de elaboración de normas siga radicado en cada departamento. Sin embargo, en el momento de su elaboración, y más allá de los actuales procedimientos, habrá de «empotrarse» siempre y en todo momento del trámite miembros especializados designados por el órgano, expertos en estos procesos, que orientarán, ayudarán y darán apoyo técnico a todo al proceso. Asimismo, y para garantizar la mejor calidad normativa, tanto los servicios jurídicos de cada Administración pública (Abogacía del Estado o equivalentes autonómicos) como los servicios de Hacienda designarán responsables en cada procedimiento normativo con la idea de que participen de los mismos junto a los responsables de los departamentos correspondientes. De este modo, se garantizará una mejor coordinación y la evacuación final de informes de estos respectivos órganos podrá ejercer un control mucho más propositivo y con conocimiento de causa, por haber participado activamente de todo el proceso desde sus inicios.

Adicionalmente, se establecerán los protocolos para la recopilación de toda la información relevante (estadística, documental, jurídica...) para la tramitación de la norma en cuestión y el análisis de los problemas subyacentes que trata de resolver que obre en poder de los servicios administrativos de la administración correspondiente, tanto en el propio departamento como en otros. La elaboración de normas deberá tener un responsable en cada departamento, que podrá delegar la responsabilidad en otro cargo público por razones de especialidad para la tramitación de una

norma concreta. Este responsable deberá velar por el cumplimiento de todas estas pautas procedimentales, así como las de participación, y coordinar todo el proceso, para lo cual contará con la colaboración, guía y ayuda para aquello que pueda requerir del órgano especializado en la calidad y evaluación normativa.

#### 4. PARTICIPACIÓN MEJORADA

Con el objetivo tanto de garantizar una normativa de calidad y posteriormente fomentar un proceso decisorio abierto, transparente y democrático es importante que los individuos, grupos y organizaciones afectados por la nueva norma sean consultados en etapas adecuadas del proceso normativo, puesto que la consulta deviene en un instrumento importante para revelar las consecuencias no intencionadas de la norma, contar con conocimientos y expertos externos y, a su vez, puede contribuir a un nivel mayor de cumplimiento de la misma. Además, puede ser un buen instrumento a disposición las Cortes, estatales o autonómicas, a la hora de valorar las posiciones de las partes afectadas por la norma propuesta. Las pautas de participación ya establecidas en el marco estatal y autonómico vigentes se consideran suficientes (por ejemplo, las dispuestas en el art. 133 de la nueva Ley 39/2015, por mucho que en esta norma la participación parezca proponerse en un momento diferente a la publicidad con periodo de audiencia previsto en la también estatal y básica Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y por mucho que para los gobiernos autonómicos, como ya se ha comentado, este modelo no sea en sí mismo y con esta concreta configuración obligatorio), pero requieren de cierto desarrollo y aplicación práctica mejoradas en algunos aspectos, de los que el responsable de la tramitación, en cada caso, habrá de dar cuenta:

- Establecimiento de canales activos de publicidad e incentivo de la participación. En cuanto a los métodos mediante los cuales llevar a cabo la consulta, además de por canales más tradicionales, estas podrían articularse a través de vistas públicas o conferencias con la asistencia y participación de organizaciones representativas, expertos, medios de comunicación, etc. Por otro lado, también se pueden crear paneles de control (como en Dinamarca), que, compuestos por un número de empresas que representan tipos de negocio, número de empleados y estructura corporativa, tengan como misión evaluar las implicaciones administrativas previstas en las empresas como consecuencia de la nueva normativa, contribuyendo al análisis de la estructura de un nuevo reglamento.
- Igualmente, además del proceso tradicional de consulta, las consultas deberían ser accesibles a través de internet, lo que permitiría que la ciudadanía realizase comentarios y que así se garantizase la difusión de información al mayor número posible de interesados.

- La consulta debería realizarse con anterioridad a la presentación de la propuesta al poder legislativo, con el objeto de poder modificarla de acuerdo con los resultados de la consulta. Por su parte, los márgenes de tiempo para realizar las consultas deben ser establecidos de conformidad con las circunstancias, aunque es necesario proporcionar tiempo suficiente para que las partes ofrezcan una respuesta adecuada. En este sentido, se estima más razonable seguir la pauta de la Ley básica estatal 39/2015 que la prevista en la Ley de transparencia 19/2013.
- La consulta debería basarse, siempre que fuera posible, en textos concretos, permitiendo de este modo a las partes consultadas el ofrecer comentarios específicos.
- La consulta debería ser transparente y todos aquellos afectados y/o interesados deberían implicarse lo más pronto posible. No es posible especificar de forma general las personas o colectivos que es necesario consultar, aunque, como norma general, toda persona que pueda verse afectada por la norma debería ser consultada o debería tener la posibilidad de expresar sus opiniones. En cualquier caso, es mejor consultar a demasiados que a pocos. Por esto, sería útil articular una plataforma mediante la cual las partes/organizaciones interesadas identifiquen los asuntos sobre los que desean ser consultados y se lo notifiquen a la administración.
- Garantía de análisis y contestación a las alegaciones y participación. Como contrapartida, sería necesario mejorar la transparencia y porosidad de la participación, especialmente la de los grupos de interés, a través de los conocidos como instrumentos de «huella normativa».
- Recopilación, análisis e informe sobre las propuestas. Debería ser posible para el público en general tener acceso a los comentarios realizados por las personas consultadas. Asimismo, el resultado de las consultas debería ser remitido al órgano normativo con el fin de que dicho órgano diera debida cuenta de las opiniones y valoraciones de las partes interesadas.
- Cada norma, con vistas a su evaluación *ex post*, deberá además disponer de un buzón ciudadano de incidencias, críticas y propuestas de mejora permanentemente abierto. Este buzón, además, deberá ser más publicitado cuando se acerquen los momentos calendarizados de evaluación. Las sugerencias contenidas en el buzón deberán ser atendidas en la misma.
- La participación debe estar abierta a propuestas de mejora y evaluación internas, que han de ser buscadas activamente.

## 5. CONTROLES FINALES DE LA REDACCIÓN DE NORMAS

El control final de la calidad de la redacción de las normas ha de realizarse por medio de los informes en la actualidad previstos con el añadido, en los casos ya señalados, de un informe del órgano especializado propuesto en este trabajo específicamente orientado a evaluar todo el proceso y sus resultados, así como a proponer mejoras sobre el mismo. En esta fase han de ser atendidos los informes de órganos como el Consejo de Estado o los Consejos consultivos autonómicos o la evaluación por parte de Hacienda de la memoria económica del proyecto.

## 6. PUBLICACIÓN

La publicación y consolidación de las normas en algunas comunidades autónomas es insatisfactoria en estos momentos. Los respectivos diarios oficiales deberían disponer en todo caso de servicios equivalentes a los que ya desde hace tiempo ofrece el BOE (consolidación de todas las normas, indicación de su vigencia, acceso a las revisiones de la misma...) y su empleo y visualización ha de realizarse de forma mucho más sencilla que en la actualidad. Asimismo, estas normas deberían integrarse siempre y en todo caso en un portal legislativo que contuviera también, junto a la norma finalmente aprobada, sus revisiones y la versión consolidada, todo su proceso de elaboración e información relativa al mismo en sus diferentes estados. En esta plataforma web habrían de publicarse, así, todos los informes y evaluaciones integradas en el proceso de EIN, tanto *ex ante* como *ex post*, de toda norma jurídica de modo que fueran visibles y fácilmente accesibles desde ella en todo momento.

## 7. OTRAS MEDIDAS

Junto a estos instrumentos, la generalización en países de nuestro entorno de medidas complementarias aconseja, en algunos casos, tenerlas en cuenta para completar y mejorar los sistemas de mejora normativa:

- Es importante también atender a la calidad formal de las normas, que como señalábamos en la introducción de esta obra, implica que las normas deban ser claras, accesibles y coherentes con el ordenamiento jurídico. Para ello ha de mejorarse la claridad y la comprensibilidad de las normas y respetarse la diversa tipología legislativa, corrigiendo el uso desmesurado de los decre-tos-leyes y reglamentos, simplificar y mejorar los mecanismos de transposición de directivas y mejorar la comprensibilidad de los proyectos normativos.
- Asesoramiento lingüístico: se recomienda una mejor integración de los servicios de asesoramiento lingüístico, particularmente en materia de garantía de la identidad de los textos y los términos utilizados en los mismos en los casos en que las normas se publiquen en más de un idioma oficial (lo que incluye también al Estado, que debería hacer un

esfuerzo mayor por disponer de todas las normas legales en versiones en todas las lenguas oficiales de España). El correcto uso del lenguaje ha de velar también por que las versiones en castellano y otras lenguas oficiales de las normas no planteen matices diferenciados que puedan dar lugar a confusiones. Para estas funciones, un hipotético órgano especializado como el aquí propuesto también podría ser un agente activo en labores de enlace y promoción de un lenguaje claro, técnicamente correcto y comprensible. Igualmente, debe potenciarse la comprensibilidad por parte de las personas a las que va dirigido el texto normativo, librando al mismo de tecnicismos, arcaísmos, contradicciones, estructuras complejas o partes oscuras. A estos efectos, se recomienda, por ello, el uso de acrónimos oficiales ya mencionado para las leyes, a efectos de facilitar su identificación y uso por parte de los operadores jurídicos.

- Legislar es una de las muchas maneras de materializar políticas públicas. Así, para las autoridades públicas, el recurso a la regulación normativa no tiene por qué ser el mejor modo de solucionar un problema determinado ni tampoco el único. En muchas ocasiones los procesos normativos se hacen excesivamente largos (especialmente para algunos sectores como el de la tecnología), el coste de la elaboración y la implementación de la normativa se vuelve desproporcionado en comparación con los beneficios previsibles y los agentes sociales pierden su credibilidad y disminuyen su implicación y responsabilidad a causa de la intervención excesiva de la normativa en su organización interna o en las obligaciones impuestas. Así, en no pocos casos, es posible considerar otro tipo de soluciones con anterioridad al proceso de decisión (y, además, conviene hacerlo como parte de la evaluación del impacto de las normas) que combinen legislar con otros medios de acción como:
  - No hacer nada, debiéndose contemplar como una alternativa que otorga confianza a las normas vigentes o que evita implementar una solución demasiado pronto que pueda volverse errónea o inoportuna más tarde.
  - Mecanismos de incentivos, como campañas de información o educativas y de prevención, con el fin de influir en la conducta y mejorar la implementación efectiva de normas que ya existen, pero no han sido puestas en práctica; o incentivos económicos (primas, recargos o bonificaciones) con el objetivo de «animar» a la ciudadanía a cambiar su conducta.
  - Potenciar la autorregulación, a través del desarrollo de normas de calidad, certificaciones, códigos de conducta o el establecimiento de los objetivos por las autoridades normativas y delegación de los detalles de la ejecución, por los que los agentes económicos puedan buscar la mejora de su calidad o rendimiento

contribuyendo al interés general generando beneficios para el consumidor (como mejoras en seguridad, precios, etc.).

- Desarrollar políticas contractuales que vinculen a autoridades públicas con agentes del sector privado (empresas, asociaciones, individuos) o con otras autoridades públicas (por ejemplo, para solicitar y/o implementar fondos europeos).
- Dedicar esfuerzos a mejorar la aplicación e implementación de la normativa existente, resolviendo los problemas concretos que hacen que no se pueda aplicar o revisando sus disposiciones.

Así, se debería llevar a cabo de manera sistemática, como parte del procedimiento de evaluación del impacto y con anterioridad a la aprobación de cualquier normativa importante, un análisis comparativo de las alternativas a la normativa en el que se buscase potenciar métodos por los que la elaboración e implementación de normas implicase una responsabilidad mayor por parte de la ciudadanía, los entes locales, los agentes económicos y los organismos intermediarios.

- Las medidas en relación a la entrada en vigor de normas (en dos periodos del año, salvo excepciones expresas) ya forman parte de la regulación estatal (art. 23 de la ley de gobierno en su redacción dada por la Ley 40/2015). Se propone que se apruebe una medida semejante en las comunidades autónomas que no dispongan de regulaciones equivalentes.
- Articular políticas, iniciativas y procedimientos para mejorar la calidad de la regulación local, aprovechando los ejemplos que el entorno comparado nos ofrece.
- La implantación de la cultura de la calidad normativa debe ser integrada y asumida por las unidades directivas de los diferentes departamentos de la Administración. Teniendo en cuenta que existen necesidades claras de formación del personal de la Administración que estaría encargado de las evaluaciones de impacto normativo, deberían desarrollarse de forma gradual cursos en los instrumentos y en las metodologías adecuados que no solo garantizaran la formación, sino que también desarrollasen un sentido de responsabilidad dentro de las unidades administrativas en relación con la realización de normativas de más calidad.

## REFERENCIAS

- ACOSTA ARCARAZO, D. (2009): «The good, the bad and the ugly in EU migration law: Is the European Parliament becoming bad and ugly? (The adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive)», *European Journal of Migration and Law* 11, pp. 19-39.
- A EVAL (s.f.): «Objetivos y competencias», en línea: <[http://www.aeval.es/es/la\\_agencia/presentacion/objetivos\\_competencias/](http://www.aeval.es/es/la_agencia/presentacion/objetivos_competencias/)> (consulta: 08/12/2016).
- ALBANESI, E. (2008): «Qualità della Legislazione pretermessa nella legge ed O.D.G. al Governo nella XV Legislatura», *Osservatorio sulle fonti* 2.
- ALBERTÍ, E. (2004): «Las regiones en el proyecto de nueva Constitución europea. Balance del papel de las regiones en los trabajos de la Convención», en E. Alberti y E. Roig, *El proyecto de nueva Constitución europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch / Fundació Pi Sunyer / Institut d'Estudis Autònoms.
- ALEMANN, A. (2015): «How much better is Better Regulation? Assessing the impact of the Better Regulation Package on the European Union - A research agenda», *European Journal of Risk Regulation* 3, pp. 344-356.
- ALMEIDA, R. (2016): «La Calidad Normativa y la nueva Ley de Procedimiento Administrativo en España», en línea: <<https://www.redinternacionalevaluacion.com/ricardo-almeida-leyes>>.
- ÁLVAREZ SUÁREZ, M. (2017): «La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 17, pp. 26-39.
- ARAGUÀS GALCERÀ, I. (2016): *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria*, Barcelona, Atelier.
- ARROYO JIMÉNEZ, L. (2017): «Participación electrónica y elaboración de normas administrativas en España y en los Estados Unidos de América» en I. Martín Delgado (dir.): *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Madrid, INAP, pp. 231-258.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, M. (1997): *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas.
- BALDWIN, R. (2010): *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*, Oxford University Press USA.
- BARAZZONI, F., y F. BASILICA (2013): «Crescita economica e qualità della regolazione in Europa e in Italia» en F. Barazzoni, y F. Basilica: *Verso la Smart Regulation in Europa*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, p. 456.
- BASELGA GARCÍA-ESCUADERO, P. (2010): *Materiales para el estudio de la técnica legislativa*, Madrid, Cortes Generales.
- BASILICA, F., y F. BARAZZONI (2014): *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*. Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.

- BASSANINI, F., S. PAPARO y G. TIBERI (2005): «Qualita' della regolazione: Una risorsa per competere», *Astrid* 11, pp. 1-85.
- BASSOLS COMA, M. (2008): «El control de la elaboración de los reglamentos: nuevas perspectivas desde la técnica normativa y de la evaluación de la simplificación y calidad de las normas», *Revista Aragonesa de Administración Pública* 33, pp. 43-60.
- BETTER REGULATION TASK FORCE (2005): *Regulation - Less is more: Reducing burdens, improving outcomes*, Londres.
- BISHOP, I. (2019): «Better Regulation - The UK Experience», *Información Comercial Española* 907, pp. 105-114.
- BLANES CLIMENT, M. (2016): «¿Existe transparencia en la legislación española?», en línea: <<https://miguelangelblanes.com/2016/04/27/existe-transparencia-en-la-legislacion-espanola/>>.
- BOIX PALOP, A. (2001): «La macdonalización del ordenamiento jurídico», *Revista jurídica de la Comunidad Valenciana*, n.º 1, pp. 61-71.
- (2013): «Spanish Administrative Traditions in the Context of European Common Principles», en M. Ruffert, *Administrative traditions and european common principles*, Groningen, Europa Law Publishing, pp. 83-99.
- (2013): *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*, Valencia, Fundació Nexè.
- (2016): «Transparencia, participación y procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias para un modelo de open government», en L. Cotino Hueso, J. L. Sahuquillo Orozco, y L. Corredoira y Alfonso: *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidad de la transparencia, participación y colaboración*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 241-253.
- BROUGHTEL, J. (2015): «What the United States can learn from the European Commission's Better Regulation initiative», *European Journal of Risk Regulation* 3, pp. 380-381.
- BUNDESRAT (2019): «The legislative procedure», en línea: <[https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/gesetzgebung-en/verfahren-en/verfahren-en-node.html;jsessionid=741CE60A9303D41E2EA42A5C4F726314.2\\_cid382#doc5157322bodyText1](https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/gesetzgebung-en/verfahren-en/verfahren-en-node.html;jsessionid=741CE60A9303D41E2EA42A5C4F726314.2_cid382#doc5157322bodyText1)> (consulta: 05/06/2019).
- BURGESS, A., y D. MACRAE (2012): «“An Experimental Offensive against the Mishandling of Risk in Society”: Reflecting on the Pioneering Work of the Risk and Regulation Advisory Council in the UK», *European Journal of Risk Regulation* 3, pp. 343-351.
- CABINET OFFICE (2013): «Legislative process: taking a Bill through Parliament», en línea: <<https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>> (consulta: 23/05/2019).
- (2015): «Guide to making legislation», en línea: <<https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation>> (consulta: 09/12/ 2016).
- (2017): «Guide to making legislation», en línea: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/645652/Guide\\_to\\_Making\\_Legislation\\_Jul\\_2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645652/Guide_to_Making_Legislation_Jul_2017.pdf)> (consulta: 30/12/2020).
- CANALS AMETLLER, D. (2008): «L'avaluació de la qualitat normativa: primers passos, primers instruments», Barcelona, Generalitat de Catalunya (col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament), pp. 126-147.
- (2010): «Mejora normativa y reducción de cargas administrativas» en J. Tornos Mas (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Barcelona, Marcial Pons (Institut de Dret Públic), pp. 43-67.
- (2014): «La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política pública de mejora regulatoria» en E. Gamero Casado: *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la*

- eficacia y el derecho a la buena administración*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 343-381.
- (2016): «El acceso público a datos en un contexto de transparencia y de buena regulación» en D. Canals Ametller: *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*, Girona, Documenta Universitaria, pp. 11-48.
  - (2019): «Transparencia y nuevos cauces de participación de la sociedad civil en el proceso normativo», *Información Comercial Española* 907, pp. 93-104.
- CANALS AMETLLER, D. (ed.). (2016): *Datos. Protección, Transparencia y Buena Regulación*, Girona, Documenta Universitaria.
- CAREY, M. P. (2016): «Counting Regulations: An overview of rulemaking, types of federal regulations, and pages in the Federal Register, Congressional Research Service Report» en línea: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/R43056.pdf>> (consulta: 11/06/2019).
- CASSESE, S., y B. MATTARELLA (1998): «L'eccesso di regolazione e i remedi» en S. Cassese y G. Galli: *L'Italia da Semplificare*, Bologna, Il Mulino.
- CHASE, P., y A. SCHLOSSER (2015): «Better Regulation - An ongoing journey», *European Journal of Risk Regulation* 3, pp. 378-379.
- COMISIÓN EUROPEA (2013): «European Commission: Legal Service, the Legal Revisers», en línea: <[http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/legal\\_reviser\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/legal_reviser_en.htm)> (consulta: 06/12/2016).
- (19 de mayo de 2015): *Communication to the Commission. The REFIT Platform Structure and Functioning. C(2015) 3269 final*, Estrasburgo, Comisión Europea.
  - (19 de mayo de 2015): «Programa de Mejora de la Legislación: Reforzar la transparencia y el control para una mejor legislación de la UE», comunicado de prensa en línea: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4988\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_es.htm)>.
  - (2017). «Plataforma REFIT», en línea: <[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/role-structure-and-working-methods-refit-platform\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/role-structure-and-working-methods-refit-platform_es)> (consulta: 04/07/2017).
- COMISIÓN EUROPEA (15 de abril de 2019): *Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso COM (2019) 178 final*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas.
- (2019): «Evaluaciones programadas», Bruselas, en línea: <[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws/planned-evaluations\\_es#hojas-de-ruta-de-evaluacin](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/evaluating-laws/planned-evaluations_es#hojas-de-ruta-de-evaluacin)> (consulta: 13/06/2019).
  - (2019): *Legislar mejor. Haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, en línea: <[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/better-regulation-taking-stock\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-taking-stock_es.pdf)>.
- COMISIÓN EUROPEA (s.f.): «Díganos lo que piensa», en línea: <[https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_es)> (consulta: 12/06/2019).
- COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA VE RÉPUBLIQUE (2007): *Une Ve République plus démocratique (Informe Ballardur)*, en línea: <<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/074000697.pdf>>.
- COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (2019): «Red de centros regionales para evaluar la aplicación de las políticas de la UE», en línea: <<https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>>.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2016): «Función legislativa», en línea: <[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Funciones1/FLeg](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Funciones1/FLeg)> (consulta: 08/12/2016).

- CONSEIL D'ÉTAT (2006): *Études et documents du Conseil d'État*, París, La Documentation française.
- (2016): *Étude annuelle 2016: Simplification et qualité du droit*, París, Direction de l'information légale et administrative.
- CONSEJO DE ESTADO (2009): *Informe 429 del 16 de abril de 2009*, Madrid.
- COUR DES COMPTES; CHAMBRES RÉGIONALES & TERRITORIALES DES COMPTES (octubre de 2015): «Les finances publiques locales», *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, en línea: <<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20151013-rapport-finances-publiques-locales.pdf>>.
- DALE, W. (1977): *Legislative drafting: a new approach: a comparative study of methods in France, Germany, Sweden and The United Kingdom*, Londres, Butterwoths.
- DE BENEDETTO, M. (2013): «Good Regulation: Organizational and procedural tools», *Italian Journal of Public Law* 5(2), pp. 235-260.
- DEL PINO, E., y C. COLINO (2007): *Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)*, Madrid, Unidad de Políticas Comparadas (csic), pp. 1-32.
- DEPARTMENT FOR BUSINESS, ENERGY & INDUSTRIAL STRATEGY (2018): «Better Regulation», *Government's Annual Report 2017-2018*, en línea: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/726970/better-regulation-annual-report-2017-18.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/726970/better-regulation-annual-report-2017-18.pdf)>.
- (2018): *Better Regulation Framework Guidance*, Londres, The National Archives.
- DI DONATO, L. (2015): «Which direction is the regulatory quality pendulum taking?», *European Journal of Law Reform* 17, pp. 3-13.
- DI MAJO, L. (2016): «Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme», *Federalismi.it* 12, pp. 1-30.
- DÍAZ GONZÁLEZ, G. (2016): «La reforma de las potestades normativas», *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 63, pp. 70-78.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2005): «El seguimiento de normas y actos jurídicos», *Revista de Administración Pública* 167, pp. 97-145.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2014): «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos». *Ponencia en el IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo Santiago de Compostela*. Madrid, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, en línea: <<http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-831-Ponencia-del-Prof-Domenech-Pascual.aspx>> (consulta: 22/01/2017).
- (2014): «Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho», *RAP* 195, p. 127.
- (2016): «Que innoven ellos: Por qué la ciencia jurídica española es tan poco original, creativa e innovadora», *Indret: Revista para el Análisis del Derecho* 2.
- (2019): «Experimentos en la teoría y la práctica del derecho», ponencia presentada en el XIV Seminario Interuniversitario de Metodología y Teoría del Derecho Público, pp. 1-40.
- ELIANTONIO, M. (2017): «Alternative Forms of Regulation: Are They Really “Better” Regulation?», *European Journal of Law Reform* 19, pp. 141-163.
- ELLIOTT, D. C. (2012): «Drafting Legislation: High Quality Legislation and how to get it», *International Journal of Legislative Drafting and Law Reform* 1(1), pp. 49-64.
- EMBID TELLO, A. E. (2019): «Calidad normativa y evaluación *ex-post* de las normas jurídicas», *Revista General de Derecho Administrativo* 50.
- FEDERAL GOVERNMENT (2012): «A foundation for better law: Five years of bureaucracy reduction and better regulation», en línea: <[https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/Buerokratieabbau\\_en/Anla](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/Buerokratieabbau_en/Anla)

- [gen\\_en/2013-07-29-jb-2011\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](#) (consulta: 07/12/2016).
- FRITSCH, O., C. M. RADAELLI, L. SCHREFLER y A. RENDA (2013): «Comparing the content of regulatory impact assessments in the UK and the EU», *Public Money & Management* 33(6), pp. 445-452.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1999): *Justicia y seguridad en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Thomson-Civitas.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2005): «Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 13, pp. 121-164.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2011): *Manual de técnica legislativa*, Madrid, Thompson Reuters.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2018): «Àrea de Millora de la Regulació», Departament de la Presidència, en línea: [http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits\\_d\\_actuacio/millora\\_regulacio\\_normativa/area-de-millora-de-la-regulacio/index.html](http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/area-de-millora-de-la-regulacio/index.html) (consulta: 12/07/2019).
- GIUPPONI, T. F., y C. Caruso (2011): «Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: la clausole valutative in alcune esperienze regionali», *Instituzione del Federalismo* 1, pp. 39-56.
- GOLBERG, E. (2018): «Better Regulation: European Union Style, M-RCBG» *Associate Working Paper Series* 98.
- GOVERNO ITALIANO (2018): «Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi», en línea: <http://presidenza.governo.it/DAGL> (consulta: 25/06/2019).
- GRUPO DE ESTUDIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA, GRETTEL (1986): *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*, Barcelona, Bosch.
- GUERRERO SALOM, E. (2008): «Las instituciones políticas: dinámica de funcionamiento y percepción» en M. Jiménez de Parga, y F. Vallespín: *España siglo XXI: La política*, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 551-579.
- HOUSE OF COMMONS JOURNAL OFFICE (2017): «Guide to laying papers», en línea: <https://www.parliament.uk/documents/upload/laying-papers.pdf> (consulta: 23/05/2019).
- HOUSE OF COMMONS REGULATORY REFORM COMMITTEE (2008): *Getting results: The Better Regulation executive and the impact of the Regulatory Reform Agenda*, Londres, The House of Commons.
- HOUSE OF COMMONS, POLITICAL AND CONSTITUTIONAL REFORM COMMITTEE (2014): *Ensuring standards in the quality of legislation*, Londres, House of Commons.
- HUNT, B. (2002): «Plain Language in Legislative Drafting: An Achievable Objective or a Laudable Ideal?», *Fourth Biennial Conference of the Plain Language Association International*, 1-18.
- JOYCE, S. (2018): «The U.S. Regulatory Review Process», en línea: [http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/novi-dades/workshop-de-boas-praticas-regulatorias-bpr-brasil-e-estados-unidos/apresentacoes/ria-presentation\\_brazil-oira.pdf](http://www.casacivil.gov.br/governanca/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/novi-dades/workshop-de-boas-praticas-regulatorias-bpr-brasil-e-estados-unidos/apresentacoes/ria-presentation_brazil-oira.pdf).
- KARPEN, U. (2013): «Comparative Law: Perspectives of legislation», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 17, pp. 141-185.
- LAW COMMISSION (2019): «Law Commission reforming the law», en línea: <https://www.lawcom.gov.uk/> (consulta: 26/06/2019).
- LÉGIFRANCE (2016): «Guide de légistique», en línea: <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>.
- LINN, S., y F. SOBOLEWSKI (2015): *The German Bundestag. Functions and Procedures*, Rheinbreitbach, Kürschners Politikkontakte.
- MANDELKERN GROUP ON BETTER REGULATION (2001): *Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación*, European Commission.

- MARTÍN CASALS, M. (1991): «Técnica normativa: Las directrices», en *Técnica normativa de las comunidades autónomas*, Madrid, pp. 103-127.
- MAZZINA, P. (2013): «Qualità della legislazione e competitività: alcune riflessioni intorno ad una recente esperienza campana», en *Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1-10, en línea: <<https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/Mazzina%20def.pdf>>.
- MELERO ALONSO, E. (2004): «La “democracia orgánica” y el trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos», *Revista de Estudios Políticos*, octubre-diciembre 126, pp. 237-264.
- MELINKOFF, D. (1982): *Legal writing: Sense and nonsense*, Nueva York, Charles Scribner's Sons.
- MERCADO PACHECO, P. (2013): «Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 47, pp. 85-108.
- MILLHISER, I. (2017): «Trump picks anti-government extremist as his “regulatory czar”» en línea: <<https://thinkprogress.org/meet-the-woman-trump-picked-to-lead-his-deconstruction-of-the-administrative-state-54b850ec19f2>> (consulta: 26/06/2017).
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2009): «Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo», en línea: <[http://www.sefp.minhfp.gob.es/dms/es/web/areas/modernizacion-procedimientos/impacto\\_normativo/guia-metodologica-ain-1264084813.pdf](http://www.sefp.minhfp.gob.es/dms/es/web/areas/modernizacion-procedimientos/impacto_normativo/guia-metodologica-ain-1264084813.pdf)> (consulta: 09/12/2016).
- (2015): «Comité para la mejora de la regulación» en línea: <<http://www.minhfp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Internacional/Union%20Europea/Paginas/Comit%C3%A9%20para%20la%20mejora%20de%20la%20regulaci%C3%B3n.aspx>> (consulta: 08/12/2016).
- MONTILLA MARTOS, J. (2016): «El Informe CORA», en línea: <<http://idpbarcelona.net/el-informe-cora/>>.
- MONTIN, C. H. (2012): «The Better Regulation (BR) approach to legislative drafting in France: An introduction», *International Journal of Legislative Drafting and Law Reform* 1(1), pp. 82-94.
- (2013): «Smart Regulation in the European Union», en F. Basilica, y F. Barazonni: *Verso la Smart Regulation in Europa*, Dogana, Maggioli.
- MORA-SANGUINETTI, J. S. (2019): «La “complejidad” de la regulación española ¿cómo medirla? ¿qué impacto económico tiene?», *Revistas ICE*, marzo-abril 907, pp. 147-162.
- MUFSON, S. (2017): «Trump's pick for rules czar would hand more power to Trump», en línea: <[https://www.washingtonpost.com/business/economy/trumps-pick-for-rules-czar-is-expected-to-hand-over-more-power-to-trump/2017/04/19/8b33b176-206f-11e7-a0a7-8b2a45e3dc84\\_story.html?utm\\_term=.f6e7992d14d3](https://www.washingtonpost.com/business/economy/trumps-pick-for-rules-czar-is-expected-to-hand-over-more-power-to-trump/2017/04/19/8b33b176-206f-11e7-a0a7-8b2a45e3dc84_story.html?utm_term=.f6e7992d14d3)> (consulta: 26/06/2017).
- MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), A. BOIX PALOP, M. GONZÁLEZ PASCUAL, D. SARMIENTO y M. ZELAIA GARAGARZA (2012): *Las comunidades autónomas y la Unión Europea*, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes.
- NABASKUES MARTÍNEZ DE EULATE, I. (2017): «Panorama actual de la calidad normativa en el ordenamiento tras la aprobación de la Ley 39/2015», *Revista Vasca de Administración Pública* 109, pp. 389-419.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2008): *Regulatory Reform in the UK.*, Londres, National Audit Office.
- NATIONALER NORMENKONTROLLRAT (2015): «The National Regulatory Control Council», en línea: <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/656764/765684/b6a65c0867cc47f1868224606388df72/2016-nkr-infobrochure-en-data.pdf>> (consulta: 05/06/2019).

- (2018): «Germany: Less bureaucracy, more digital services, Better Regulation. Let's get to it!», *Annual Report 2018 of the National Regulatory Control Council*, en línea: <<https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/656764/1548226/a53ca395512296087f96a45d0b-839d44/2018-11-09-jahresbericht-englisch-data.pdf?download=1>>.
- O'BRIEN, P. (2013): «Policy Implementation in Italy: Legislation, Public Administration and the Rule of Law», *OECD Economics Department Working Papers* 1064.
- OCDE (1999): *Regulatory Reform in the United States*, París, ocde Publishing.
- (2010): *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, París, ocde Publishing.
- (2013): *Better Regulation in Europe: Italy*, París, ocde Publishing.
- (2010): *Better Regulation in Europe: France*, París, OECD Publishing.
- (2010): *Better Regulation in Europe: Germany*, París, OECD Publishing.
- (2011): *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, París, OECD Publishing.
- (2015): *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, París, OECD Publishing.
- (2019): *Better Regulation Practices across the European Union*, París, OECD Publishing.
- OFFICE OF THE LEGISLATIVE COUNSEL OF THE U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES (2016): «Office of the Legislative Counsel of the US», en línea: <<http://legcounsel.house.gov/>> (consulta: 06/12/2016).
- OPERA (2016): «Informe Ejecutivo Balance CORA», en línea: <<http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:ef62e245-b704-434e-af46-29b3e193912e/CORA-Informe-Ejecutivo-trimestral-mayo-2016.pdf>>.
- PAGE, E. C. (2009): «Their Word is Law: Parliamentary Counsel and Creative Policy Analysis», *Public Law* 4, pp. 790-811.
- PANIAGUA, J. (2012): «España: Un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial», en J. Lanzaro: *Parlamentarismo y presidencialismo en América Latina y Europa*, Madrid, CEP, pp. 225-267.
- PARLAMENTO EUROPEO (2015): «Parlamento Europeo», en línea: <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/20150201PVL00004/Poderes-legislativos>> (consulta: 06/12/2016).
- (2017): «Guía práctica del procedimiento legislativo ordinario, obtenido del Manual sobre la labor del Parlamento Europeo como colegislador», en línea: <<http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/4f5cc4b7-bcdb-49cb-8483-f812dcf213eb/handbook-olp-es.pdf>>.
- (s.f.): «Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS)», en línea: <<http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/stay-informed/re-search-and-analysis>> (consulta: 12/06/2019).
- PARTINGTON, M. (2012): *Introduction to the English Legal System*, Oxford, Oxford University Press.
- PATRONI GRIFFI, F. (2007): «Le politiche della qualità della regolazione in Italia» en *Relazione al Convegno OECD-Formez*, Roma, pp. 1-9.
- PONCE SOLÉ, J. (2003). «La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los gobiernos y administraciones», *Revista de Administración Pública* 162, pp. 89-144.
- (2009). «¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial», *Revista de Administración Pública* 180, pp. 201-243.
- (2009). «Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites», en V. A. Justicia: *Legislar mejor 2009*, Madrid, Ministerio de Justicia, p. 396.
- (2014). «De la normativa poc intel·ligent a la millor regulació possible: una qüestió de país crucial per al nostre desenvolupament», *Escola innovació Generalitat de Catalunya* 31, pp. 2-8.

- (2015). *Negociación de normas y lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*, Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi.
  - (19 de enero de 2017). «Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno», en línea: <<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507021>>.
  - (2019): *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- PRIETO ROMERO, C. (2017): «La planificación y la evaluación normativa en la Ley de Procedimiento Administrativo Común», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, pp. 1-44.
- (2019): «La mejora regulatoria en el ámbito de las entidades locales». *Información Comercial Española* 907, pp. 131-144.
- RADAELLI, C. M., y L. S. SCHREFLER (2015): «Contribution to the Better Regulation Debate». *European Journal of Risk Regulation*, pp. 357-358.
- RANCHORDAS, S. (2014): *Constitutional Sunsets and Experimental Legislation. A Comparative Perspective*, Edward Elgar Publishing Ltd.
- REBOLLO PUIG, M. (1998): «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales», *Revista de Administración Pública* 163, pp. 99-166.
- REED, D. (1986): *The fundamentals of legal drafting*, Boston, Little Brown and Company.
- REVUELTA PÉREZ, I. (2014): «Análisis del impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria», *Revista de Administración Pública* 193, pp. 83-126.
- RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R. (2015): «El Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (la ley del procedimiento electrónico)», *Actualidad Administrativa* 10.
- ROMÁN GONZÁLEZ, M. V. y J. F. RISCOS GÓMEZ (2019): «La mejora de la regulación económica en la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Información Comercial Española*, pp. 115-130.
- ROSE-ACKERMAN, S. y T. PERROUD (2013): «Policymaking and Public Law in France: Public Participation, Agency Independence and Impact Assessment», *Columbia Journal of European Law* 19 (2), pp. 255-312.
- RYNEARSON, A. J. (2015): «Standardising statutory writing worldwide: An American perspective», *International Journal of Legislative Drafting and Law Reform*, pp. 3-10.
- SAINZ MORENO, F., y J. C. SILVA OCHOA (1989): *La calidad de las leyes*, Vitoria, Parlamento Vasco.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. (2009): «Modelos de codificación y simplificación administrativa», en VV. AA.: *Legislar Mejor 2009*, Madrid, Ministerio de Justicia.
- SÁNCHEZ PUENTE, R., F. BUENO RODRÍGUEZ y A. GARCÍA VIDAL (2019): «La evaluación *ex ante*. Una visión de la Oficina de coordinación y calidad normativa», *Información Comercial Española*, pp. 23-36.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2016): «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades administrativas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, REDA 175, pp. 31-55.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2009): «La técnica normativa en la Unión Europea», *Revista Española de la Función Consultiva*, enero-junio 11, Valencia, Consell Jurídic Consultiu, pp. 77-102.
- SCHMITT, C. (1950): *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft*, Tübingen, Internationaler Universitätsverlag.
- SCHOETTL, J. E. (2009): *La calidad de la legislación en Francia y el papel de las Salas de Consulta del Consejo de Estado*, París, Conseil d'État.

- SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT - CONSEIL D'ÉTAT (2017): *Guide de légistique* (tercera ed.), París, La Documentation française.
- SENADO DE ESPAÑA (2016): «Procedimientos Parlamentarios», en línea: <<http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/procedimientosparlamentarios/detalle/index.html?id=PROCLEGORD>> (consulta: 08/12/2016).
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2019): *La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SHOBE, J. (2017): «Agencies as legislators: An empirical study of the role of agencies in the legislative process», *The George Washington Law Review* 85(2), pp. 451-535.
- STEFANOY, C. (2016): «Comparative legislative drafting: Comparing across legal systems», *European Journal of Law Reform* 18, pp. 123-138.
- SUBIRATS, J. (2013): «Internet y participación política: ¿nueva política?, ¿nuevos actores?», *Revista de Ciencias Sociales* 26(33), pp. 55-72.
- SUNSTEIN, C. R. (2009): *Simpler. The future of Government*, Nueva York, Simon&Schuster.
- (2011): «Empirically Informed Regulation», en *University of Chicago Law Review* 78(4), 1349-1429, en línea: <<https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol78/iss4/4/>> (consulta: 09/07/2019).
- THE CENTER ON REPRESENTATIVE GOVERNMENT (2017): «Office of the Provost», en línea: <<http://corg.indiana.edu/es/el-proceso-legislativo>> (consulta: 25/06/2017).
- THE FEDERAL GOVERNMENT (2014): «Ensuring sustainable success and preventing additional costs», en línea: <[https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/Buerokratieabbau\\_en/Anlagen\\_en/2014-07-30-jahresbericht-2013\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/Buerokratieabbau_en/Anlagen_en/2014-07-30-jahresbericht-2013_en.pdf?__blob=publicationFile&v=4)> (consulta: 07/12/2016).
- THE FEDERAL GOVERNMENT (2015): «Better Regulation 2014: Official, Simple, Tagible», en línea: <[https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/Buerokratieabbau\\_en/Anlagen\\_en/2015-07-20-jahresbericht-2014\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/Buerokratieabbau_en/Anlagen_en/2015-07-20-jahresbericht-2014_en.pdf?__blob=publicationFile&v=5)> (consulta: 07/12/2016).
- (2016): «Better Regulation 2015: More simplification. More transparency. More time for the essentials, obtenido del 2015 Federal Government Report pursuant to Section 7 of the Act on the Establishment of a National Regulatory Control Council», en línea: <[https://www.bundesregierung.de/Content/EN/\\_Anlagen/2016-08-31-better-regulation-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/_Anlagen/2016-08-31-better-regulation-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1)>.
- THE OFFICE OF THE PARLIAMENTARY COUNSEL (2016): «The Office of the Parliamentary Counsel: guidance», en línea: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61010/Office\\_of\\_the\\_Parliamentary\\_Counsel\\_revised\\_guidance\\_16\\_12\\_11.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61010/Office_of_the_Parliamentary_Counsel_revised_guidance_16_12_11.pdf)> (consulta: 09/12/2016).
- TOMBS, S. (2016): «Making better regulation, making regulation better?» *Policy Studies*, pp. 332-349.
- TUR AUSINA, R. (2009): «Técnica normativa, formas de gobierno y sistemas», *Revista Española de la Función Consultiva*, enero-junio (11), pp. 103-132, Valencia, Consell Jurídic Consultiu.
- U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES (2003): *How our laws are made*, Washington D. C., Government Printing Office.
- UK GOVERNMENT (2012): «Local Better Regulation Office has closed», en línea: <<https://www.gov.uk/government/organisations/local-better-regulation-office>>.
- UK PARLIAMENT (2016): «Parliament», Government publications (Command Papers), en línea: <<http://www.parliament.uk/about/how/publications/government/>>.

- UNITED STATES CONGRESS (1986): *How our laws are made*, Washington D. C., Government Printing Office.
- VALVERDE, I. (s.f.): «Puntoycoma», Boletín de los traductores españoles, en línea: <[http://ec.europa.eu/translation/spanish/magazine/es\\_magazine\\_es.htm](http://ec.europa.eu/translation/spanish/magazine/es_magazine_es.htm)>.
- VIDA FERNÁNDEZ, J. (2017): «La evaluación de impacto normativo como instrumento para la mejora de la regulación», en L. Parejo Alfonso y J. Vida Fernández: *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 467-511.
- WARSMANN, J. L. (2009): *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, París, La documentation Française.
- WEGRICH, K. (2015): «Which Results? Better Regulation and Institutional Politics», *European Journal of Risk Regulation*, pp. 369-371.
- WIENER, J. B., y A. ALEMANNI (2016): «Comparing regulatory oversight bodies in the US and EU: The Office of Information and Regulatory Affairs in the US and the Regulatory Scrutiny Board in the EU», en S. Rose-Ackerman y P. Lindseth: *Comparative Administrative Law*, pp. 309-355, Edward Elgar.
- XANTHAKI, H. (2013): «Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born», *IALS Student Law Review* 1, pp. 57-70.
- ZUNZUNEGUI PASTOR, F. (2019): «Sandbox, un experimento regulatorio», en línea: <<https://hayderecho.expansion.com/2019/03/06/sandbox-un-experimentoeregulatorio/>>.

## ANEXO 1

Tabla comparativa del análisis *ex ante* realizado por los países  
analizados<sup>1</sup>

	ESPAÑA	REINO UNIDO	EE. UU.	ALEMANIA	FRANCIA	ITALIA	UE
¿se realiza una evaluación de impacto (EIN) para informar la aprobación primaria?	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	En la normativa más relevante
¿se realiza una EIN para informar la mayoría de regulaciones subordinadas?	Sí	Sí	Sí (entre otros, si su impacto económico es de más de 100M\$)	Sí	Sí	Sí	En las más relevantes
¿una de las evaluaciones de la eficacia para influir en las propuestas de	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
de órgano parlamentario con recursos para revisar la calidad tanto individuales como del sistema de regulación	No	No, aunque sí para el caso de algunas EIN	No	No	Sí	No, aunque sí se realizan informes anuales sobre la realización de las EIN	No
¿existe un umbral para determinar si se requiere un EIN completo (en oposición a un EIN parcial)?	Sí, aunque indeterminado (entre otros, que la norma no tenga un impacto significativo en la actividad económica)	Sí (impacto económico de más de £5M, entre otros)	Sí	No	No	Sí, aunque indeterminado (bajos costes, pequeño número de afectados, etc.)	No
¿se requieren que las EIN sean refrendadas antes de ser aprobadas? Si es así, ¿quién es responsable de hacerlo?	Funcionario responsable del desarrollo de la regulación	Ministerio en cuestión	En la regulación secundaria el órgano permanente de supervisión (la OIRA).	Sí, el Normenkontrollrat	Para la legislación primaria no es obligatorio aprobarlos, para la secundaria, el oficial responsable de redactar la regulación	No	Funcionarios de alto nivel
¿se utilizan ejemplos de buenas prácticas de RIA como guía?	No	Sí	No	Sí	No	No	Sí
¿se utilizan ejemplos de buenas prácticas de RIA en línea de las EIN?	Sí en legislación primaria. Nunca en secundaria	Sí	Sí en legislación secundaria	Sí	Sí	Sí en legislación primaria	Sí

¿Debe real normativo de la legisla ¿Debe real aprobación	Realización de las EIN ] regulación Existencia ponsabilidad: de las EIN ] EIN en gen	Existencia lleva a cabo uno simpli	¿Es obligat cuando est responsabl	¿Existen ej disponib: Accesibilidad
--	--	--	---	---

1 Tabla elaborada a partir de las fuentes citadas en este estudio.

Contenido de las evaluaciones:

	<i>ESPAÑA</i>	<i>REINO UNIDO</i>	<i>EE. UU.</i>	<i>ALEMANIA</i>	<i>FRANCIA</i>	<i>ITALIA</i>	<i>UE</i>
puestario	Sí (toda la normativa)	Sí (normativa secundaria)	Sí (normativa secundaria)	Sí (toda la normativa)	Sí (toda la normativa)	Sí (toda la normativa)	Sí (toda la normativa)
ambiental	Para algunas leyes primarias y subordinadas	Sí (toda la normativa)	Sí (normativa secundaria)	Sí (toda la normativa)	Solo en legislación primaria	Sí	Para la regulación primaria y secundaria más importante
as regionales específicas	Para algunas leyes y determinación secundaria	Sí (toda la normativa)	Nunca	Sí (toda la normativa)	Sólo para la legislación primaria	No	Para la legislación primaria y secundaria más relevante
tipos sociales específicos	Para algunas leyes y determinación secundaria	Sí (toda la normativa)	En la legislación secundaria más relevante	Sí (toda la normativa)	Sí (toda la normativa)	No	Para la legislación primaria y secundaria más relevante
igualdad de género	Siempre, para todas	Sí (toda la normativa)	No	Sí (toda la normativa)		No	Para la legislación primaria y secundaria más relevante

Impacto presu	Impacto medic	Impacto en áre	Impacto en gru	Impacto en la i
---------------	---------------	----------------	----------------	-----------------

## ANEXO 2

Tabla comparativa del análisis *ex post* realizado por los países analizados<sup>1</sup>

	<i>EE. UU.</i>	<i>ALEMANIA</i>	<i>FRANCIA</i>	<i>ITALIA</i>	<i>UE</i>
<i>REINO UNIDO</i> generalmente	En la secundaria, de forma frecuente.	Sí, algunas	Sí, algunas	Sí, algunas	Sí, frecuentemente
Para todas las leyes primarias y secundarias	Nunca para las primarias, a veces para las secundarias	Para la regulación primaria y secundaria más relevante (coste de cumplimiento superior a un millón de euros)	No, generalmente	Para todas las leyes primarias y secundarias	No
con independencia gubernamental	No	Sí, con independencia gubernamental	No	Sí	No
para todo tipo de normativas	En algunas revisiones	Sí	Para algunas normativas	Sí	Sí
	Sí, en las normativas secundarias	Sí	Solo en el caso de la legislación primaria	No	Sí

	ESPAÑA	K
Realización de evaluaciones <i>ex post</i> de la normativa existente en los últimos tres años	En determinada legislación primaria. No en la secundaria.	Sí
Obligatoriedad de la evaluación periódica <i>ex post</i> de la normativa existente	No	Pe le: se
Existencia de un cuerpo específico que lleve a cabo la revisión de la normativa existente	No	Sí pe gu
Consulta a los afectados por las normas en la evaluación <i>ex post</i> de la normativa	Para algunas normativas	Sí de
Accesibilidad en línea de las evaluaciones de la normativa	Solo en algunos casos	Sí

1 Tabla elaborada a partir de las fuentes citadas en este estudio.