

Evaluación de políticas públicas en la Comunidad Valenciana y propuestas de mejora (II)

La mejora y evaluación de la calidad normativa

Andrés Boix Palop y Claudia Gimeno Fernández

Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local. Universitat de València.

Investigador principal: Juan Romero González, catedrático de Geografía Humana

Proyecto: Diagnòstic dels principals dèficits del marc institucional de la Comunitat Valenciana per al disseny eficaç i eficient de polítiques públiques

CONTENIDO

LA MEJORA Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD NORMATIVA	6
I. PLANTEAMIENTO	6
II. INSUFICIENCIAS EN EL MODELO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA EN EL ÁMBITO VALENCIANO	7
III. LOS PRINCIPIOS DE LAS POLÍTICAS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA	10
IV. INDICADORES DE CALIDAD Y MODELOS COMPARADOS	13
MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN ESPAÑA Y LA COMUNITAT VALENCIANA	16
I. ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA	16
II. ESTRUCTURA GENERAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO LEGISLATIVO?	17
III. ÓRGANOS IMPLICADOS EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA DE CALIDAD	20
IV. PROCEDIMIENTOS EX ANTE PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA	24
V. PROCEDIMIENTOS EX POST PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA	28
VI. OTRAS POLÍTICAS O DIRECTRICES DE INTERÉS	29
VII. GUÍAS METODOLÓGICAS PARA EL LEGISLADOR Y OTROS RECURSOS	37
VIII. MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN LA COMUNITAT VALENCIANA	38
MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN EL REINO UNIDO	45
I. ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA	45
II. ESTRUCTURA GENERAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO LEGISLATIVO?	45
III. ÓRGANOS IMPLICADOS EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA DE CALIDAD	47
IV. PROCEDIMIENTOS <i>EX ANTE</i> PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA	50
V. PROCEDIMIENTOS <i>EX POST</i> PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA	53
VI. OTRAS POLÍTICAS O DIRECTRICES DE INTERÉS	53
VII. GUÍAS METODOLÓGICAS PARA EL LEGISLADOR Y OTROS RECURSOS	58
MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN ESTADOS UNIDOS	61
I. ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA	61
II. ESTRUCTURA GENERAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO LEGISLATIVO?	61
III. ÓRGANOS IMPLICADOS EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA DE CALIDAD	64
IV. PROCEDIMIENTOS <i>EX ANTE</i> PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA	65
V. PROCEDIMIENTOS <i>EX POST</i> PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA	68
VI. OTRAS POLÍTICAS O DIRECTRICES DE INTERÉS	69
VII. GUÍAS METODOLÓGICAS PARA EL LEGISLADOR Y OTROS RECURSOS	71
MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN ALEMANIA	73
I. ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA	73
II. ESTRUCTURA GENERAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO LEGISLATIVO?	73
III. ÓRGANOS IMPLICADOS EN LA REDACCIÓN NORMATIVA DE CALIDAD	77

IV.	PROCEDIMIENTOS <i>EX ANTE</i> PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA	79
V.	PROCEDIMIENTOS <i>EX POST</i> PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA	83
VI.	OTRAS POLÍTICAS O DIRECTRICES DE INTERÉS	84
VII.	GUÍAS METODOLÓGICAS PARA EL LEGISLADOR Y OTROS RECURSOS	88
MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN FRANCIA		90
I.	ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA	90
II.	ESTRUCTURA GENERAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO LEGISLATIVO?	90
III.	ÓRGANOS IMPLICADOS EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA DE CALIDAD	92
IV.	PROCEDIMIENTOS <i>EX ANTE</i> PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA	96
V.	PROCEDIMIENTOS <i>EX POST</i> PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA	99
VI.	OTRAS POLÍTICAS O DIRECTRICES DE INTERÉS	100
VII.	GUÍAS METODOLÓGICAS PARA EL LEGISLADOR Y OTROS RECURSOS	105
MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN ITALIA		108
I.	ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA	108
II.	ESTRUCTURA GENERAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO LEGISLATIVO?	108
III.	ÓRGANOS IMPLICADOS EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA DE CALIDAD	112
IV.	PROCEDIMIENTOS <i>EX ANTE</i> PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA	115
V.	PROCEDIMIENTOS <i>EX POST</i> PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA	118
VI.	OTRAS POLÍTICAS O DIRECTRICES DE INTERÉS	119
VII.	GUÍAS METODOLÓGICAS PARA EL LEGISLADOR Y OTROS RECURSOS	123
MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN LA UNIÓN EUROPEA		125
I.	ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA	125
II.	ESTRUCTURA GENERAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO LEGISLATIVO?	126
III.	ÓRGANOS IMPLICADOS EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA	129
IV.	PROCEDIMIENTOS <i>EX ANTE</i> PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA	131
V.	PROCEDIMIENTOS <i>EX POST</i> PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA	133
VI.	OTRAS POLÍTICAS O DIRECTRICES DE INTERÉS	134
VII.	GUÍAS METODOLÓGICAS PARA EL LEGISLADOR Y OTROS RECURSOS	137
PROPUESTAS DE MEJORA Y ARTICULACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA DE CALIDAD Y SU EVALUACIÓN		139
CONCLUSIÓN EJECUTIVA Y APUNTES FINALES		151
REFERENCIAS		152
ANEXO 1: CUESTIONARIO DE REFERENCIA DE LA OCDE PARA EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE NORMAS DE 1995		160
ANEXO 2: TABLA COMPARATIVA DEL ANÁLISIS <i>EX ANTE</i> REALIZADO POR LOS PAÍSES ANALIZADOS.		162

LA MEJORA Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD NORMATIVA

I. PLANTEAMIENTO

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 exhaustivo en la materia) y, muy particularmente, de la Unión Europea, se han ido introduciendo medidas en esta dirección. Sin embargo, no sólo la recepción en nuestro país de esta tendencia 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 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 evacuación 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 previsamente, a su vez, mejor evaluadas y analizadas. En general, en España, y enmarcados estos cambios en una indudable "moda" a favor su la 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, 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 ello 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".

En la Comunitat Valenciana, en línea con lo que ha sido habitual en el desarrollo de nuestras estructuras estatutarias, 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 [CITATION Boi13 \p 30-46 \t \l 3082]. En general, el despliegue del poder autonómico realizado desde 1982 por la Generalitat Valenciana ha sido escasamente innovador [CITATION Boi13 \p 47-83 \t \l 3082], 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 mismas 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. Con sus aspectos positivos –como que en la actualidad ya hay un cierto desarrollo de un determinado modelo de control de la calidad de la producción normativa, pautado y completo- y sus insuficiencias –que el mismo es más requisito formal que una pauta materialmente asumida de trabajo, o su excesiva rigidez y falta de adaptación a una vocación exigente de lograr mejoras efectivas-, en la Comunitat Valenciana, a día de hoy el modelo es, sencillamente, directo trasunto del establecido para el resto del Reino de España por la normativa básica en la materia completada, como tendremos ocasión de analizar, con un imprescindible desarrollo reglamentario, de mínimos, realizado por la Generalitat Valenciana.

II. INSUFICIENCIAS EN EL MODELO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA EN EL ÁMBITO VALENCIANO

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 diseña políticas 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).

En primer lugar, ha sido tradicionalmente muy criticado el restrictivo modelo de participación ciudadana en estos procedimientos. Aunque se trata de una herencia del período 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[CITATION Boi16 \t \l 3082 \m Mel05 \m Reb98]. Por mucho que las novedades al respecto en los últimos años, desde las medidas de 2009 y 2011 en materia de calidad normativa¹, a las de transparencia derivadas de la Ley 19/2013² y finalmente las reformas legales del procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones de 2015³, hayan ensanchado notablemente la ambición de estos períodos y fases del procedimiento, buscando una mayor participación ciudadana, es dudoso que el objetivo se haya logrado totalmente por el

1 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.

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

3 Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

momento. Para incentivar la verdadera participación ciudadana en estos procedimientos y que ésta 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[CITATION Día16 \m Can161 \l 3082].

En segundo lugar, es importante señalar que, en el fondo, este primer problema está íntimamente conectado con 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[CITATION Pon03 \t \l 3082]. 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[CITATION Rev14 \l 3082]. 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.

Íntimamente relacionada con esta cuestión está la falta de empleo adecuado de los medios internos que tiene la Administración pública, tanto en España como en la Comunitat Valenciana, 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, por un lado, 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 su equivalente, el Consell Jurídic Consultiu, en el caso valenciano. 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 sólo 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 centro de las medidas de mejora y simplificación regulatoria en el país [CITATION Sun09 \l 3082].

Por último, 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 CCAA 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 normativas⁴[CITATION Pon14 \t \l 3082].

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). En la Comunitat Valenciana, como en el resto de España, 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 Assesment*, 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 [CITATION Pon14 \t \l 3082], distintas comunidades autónomas que han hecho avances en la materia. 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) o Castilla y León, que a través de la Orden Administrativa 1835/2010, de 15 de

4 Ponce Solé [CITATION Pon14 \n \t \l 3082] destaca la introcción del “Nudging” (del inglés, dar un empujón para llamar la atención) en el proceso legislativo estadounidense de la mano del profesor Sustain y del economista Thaler (The Nudge Club) 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.

diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa⁵, 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 específico⁶ 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).

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 y participación, 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 ello, 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. También, a escala de una Comunitat Valenciana que, sin embargo, haciendo uso de la autonomía política y administrativa de la que goza en el actual marco constitucional y estatutario, podría afrontar un proceso ambicioso de innovación normativa que ayudara a mejorar y desarrollar estas potencialidades y, con ello además, aspirar no sólo a garantizar una mejora de la calidad de las normas y su eficacia sino, también, convertirse en ejemplo de innovación en políticas públicas para el resto del Estado, como suele ser habitual en modelos federales con actores regionales ambiciosos [CITATION Dom16 \l 3082]. A este respecto, el presente informe aspira a desarrollar y presentar un programa completo de promoción y evaluación de la calidad normativa a nivel autonómico.

III. LOS PRINCIPIOS DE 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 [CITATION Can08 \l 3082]. De este modo, los principios de calidad

⁵Accesible a través del sitio web:

<http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1284434255637/ / /> (último acceso: 24 de enero de 2017).

⁶ Accesible, junto con toda la documentación desarrollada por la Dirección General, a través del sitio web:

<http://www.parlament.cat/web/documentacio/recursos-linguistics/index.html#6207> (último acceso: 24 de enero de 2017).

normativa deberían informar todos los procesos de decisión, elaboración, aplicación, ejecución, revisión, modificación y derogación de la normativa. A pesar de que pueden variar según las tradiciones y cultura administrativa y jurídica de cada país, ciertos principios están ya consolidados en la materia a partir de la decantación de un bagaje común. Así, han sido establecidos por el Informe Mandelkern⁷ sobre mejora de la regulación y han sido adoptados por la Unión Europea con los siguientes perfiles[CITATION Man01 \l 3082]:

- **Necesidad.** Apunta a la conveniencia de que las autoridades públicas deban evaluar con carácter previo a cualquier actuación si es o no efectivamente necesario introducir nuevas normas para desarrollar una determinada política[CITATION Can08 \l 3082].
- **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).
- **Subsidiaridad.** 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 [CITATION Alb04 \l 3082], 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 éstos, 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.** Determina 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

⁷ 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.

Se puede acceder a dicho informe a través del sitio web: <http://www.parlament.cat/document/intrade/28773> (último acceso el 29 de enero de 2017).

importancia de ese vector ha de ser resaltada en un contexto como el español de principios de 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).

- **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.
- **Accesibilidad.** Supone la coherencia del ordenamiento jurídico, así como la facilidad de acceder al mismo por los que a él están sometidos. Exige un especial esfuerzo de comunicación de la normativa por parte de las autoridades implicadas.
- **Simplicidad.** Establece que cualquier norma deba 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. Ello puede suponer, 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[CITATION Sun09 \m Dom14 \t \l 3082].

Igualmente, de acuerdo con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [CITATION OEC15 \l 3082], una normativa de calidad ha de cumplir los siguientes parámetros, que como vemos son en gran parte coincidentes con los ya expuestos:

- Servir objetivos políticos claramente identificados y ser efectiva a la hora de conseguirlos.
- Producir beneficios que justifiquen los costes, considerando los efectos distributivos para la sociedad y teniendo siempre en cuenta los efectos económicos, ambientales y sociales.
- Tener una base empírica y legal.

- Minimizar los costes y las distorsiones del mercado, así como ser lo más compatible posible con la competencia, el comercio y la inversión.
- Promover la innovación, a través de incentivos de mercado y enfoques basados en objetivos claros y transparentes.
- Ser clara, simple y práctica para sus destinatarios, así como coherente con otras regulaciones y políticas.

De este modo, y teniendo en cuenta que el objeto de las políticas de mejora de la calidad normativa es la misma norma o regulación jurídica, la evaluación de la normativa consiste en analizar el impacto que ésta 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*). En cuanto a la evaluación *ex ante*, debe señalarse que ésta 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 de tipo social, económico, ambiental o respecto de la ciudadanía en general y de los grupos que se verán afectados específicamente por la normativa (ciudadanía, empresas u otras Administraciones). Por su parte, la evaluación *ex post* de la norma parte de entender la norma como elemento del ordenamiento jurídico para analizar qué impactos ha causado su aplicación tanto en los destinatarios originarios de la misma como aquellos a los que en principio no tenía por qué afectar. 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 [CITATION Can08 \l 3082].

IV. INDICADORES DE CALIDAD Y MODELOS COMPARADOS

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 el presente informe 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 OCDE⁸. 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:

- *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.
- *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 o en su trasunto valenciano, el Consell Jurídic Consultiu) 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, co-autores 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.

8 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*, elaboradas a partir de los datos extraídos del estudio de la OECD "*Indicators of Regulatory Policy and Governance 2015*". Datos accesibles a través del sitio web: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm> (último acceso el 21 de febrero de 2017).

- *La evaluación normativa más ambiciosa pasa por la superación de una concepción “estrictamente jurídica” de esta labor.* 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, 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.
- *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 posibilidades de participación no se ha correspondido necesariamente con un ejercicio más ambicioso de la misma, 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 [CITATION Arr16 \l 3082]. 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 ya producida, 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 [CITATION Sub13 \l 3082].
- *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 sólo en el marco de los procesos normativos iniciadas con vistas a la reforma de una ley en concreto – situación en la 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 ésta, 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 y, por ende, valenciana. 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 de la Generalitat Valenciana. Ello, no obstante, creemos que es posible aventurar una propuesta factible pero bastante más ambiciosa, que vaya más allá del tímido desarrollo de estas políticas en España, con el fin de convertir a la Comunitat Valenciana en ejemplo de innovación en la materia, al menos, en el contexto estatal.

-

MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN ESPAÑA Y LA COMUNITAT VALENCIANA

I. ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA

Como ya se ha expuesto, la preocupación por la técnica legislativa ha llevado a casi todos los países, y el Reino de España no ha sido una excepción, a dotarse de instrucciones o directrices que, independientemente de su valor normativo u orientativo según los países, o según las Comunidades Autónomas, han de ser tenidos en cuenta en la elaboración de las leyes [CITATION Gar05 \t \l 3082].

Así, como señala la OCDE (2010), España, en general, ha basado su estrategia para la mejora de la regulación en la política de Mejora de la Regulación de la UE, siendo la regulación europea el eje sobre el que pivotan las decisiones estatales, sin que se puedan detectar experiencias innovadoras propias dignas de ser reseñadas, dado que España es plenamente consciente de su retraso en la adopción de las mejores prácticas europeas. Así, 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 elaboran 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.

No obstante, a pesar de existir sobre el papel normativas referidas a la aplicación de instrumentos de evaluación del impacto normativo en el procedimiento administrativo, éstas se encuentran en el ordenamiento jurídico de manera dispersa, existiendo 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, p. 215; 2014)⁹.

⁹ 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 (2017) indica, el

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 prestan poco o nula atención a las consideraciones materiales derivadas de las necesidades de poner en marcha estos protocolos de producción normativa encaminada a lograr mejores productos.

II. ESTRUCTURA GENERAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO 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 [CITATION Pan12 \l 3082].

Así, por un lado, la Jefatura del Estado ha desempeñado una función moderadora y simbólica. Por su parte, el Parlamento 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, como Paniagua (2012) afirma, se trata de un Parlamento que funciona como una sola cámara en los momentos constitucionalmente relevantes provocando, el papel conferido al Senado y su relación con el juego de las instituciones resultante del establecimiento del Estado de las Autonomías, 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. Así, su actividad se ha reducido a la deliberación¹⁰ 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[CITATION Gue08 \l 3082]. En especial, el Consejo de Ministros se perfila como el responsable de aprobar los proyectos de ley para su remisión al Parlamentos, de elaborar los reglamentos, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, los reales decretos-leyes y

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, se ha erigido con 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).

10 Philip Norton (en “The changing Face of Parliament: Lobbying and its consequences”, en Philip Norton (ed.), *New Directions in British Politics?: essays on the evolving constitution*, Hants, Aldershot, 1991), identifica las siguientes fases del desarrollo legislativo: gestación, preparación, deliberación y ejecución.

de acordar la negociación y firma de los tratados internacionales. Incardinado en éste, emerge la figura del Presidente 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 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).

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) hay que señalar que el proceso legislativo, en España y para las normas estatales, se puede articular en las siguientes fases:

1. **Fase Inicial**, que consiste en 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[CITATION Sen16 \l 3082].

2. **Fase Constitutiva**. La fase constitutiva o central es la parte 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. En el Congreso pueden distinguirse las siguientes fases básicas[CITATION Cong16 \l 3082]:

- Tras la presentación se produce la publicación oficial del proyecto o proposición de ley. 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 la toma en consideración, y su conformidad o no a la 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.
- 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 presentar enmiendas, que pueden ser a la totalidad o parciales al articulado. Finalizado el plazo de presentación de enmiendas, puede producirse un primer debate en sesión plenaria si se presentan enmiendas a la totalidad del proyecto o

proposición de ley. 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. Ésta 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 mantenidas al mismo. No obstante, esta fase plenaria se omite en numerosos casos, en base a 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 declarados urgentes. Si el Senado no aprueba un veto ni introduce ninguna enmienda al texto recibido, éste 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 la interposición del mismo. 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.

3. **Fase Final.** La fase final consiste en la sanción, promulgación y publicación de la ley. 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. Finalmente, la ley es publicada en el Boletín Oficial del Estado [CITATION Sen16 \l 3082].

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 base a su competencia [CITATION Bas10 \l 3082]. Así, en España, la redacción del anteproyecto puede encargarse a las respectivas Secretarías Generales Técnicas o bien a una unidad administrativa específica creada 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.

III. ÓRGANOS IMPLICADOS EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA DE CALIDAD

Entre los actores institucionales clave para las políticas de mejora de la calidad de la regulación a nivel nacional podemos encontrar:

- En cuanto al Gobierno, el actor fundamental es el Ministerio de la Presidencia, que lidera la supervisión y la promoción del análisis del impacto normativo y prepara un informe anual para el Consejo de Ministros sobre los avances efectuados, aunque también participan el Ministerio de Economía, el de Hacienda, el de Industria, Energía y Turismo y el de Medio Ambiente. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad juega también un papel significativo en cuanto a la evaluación del impacto normativo en materia de igualdad.

Vinculada al Ministerio de la Presidencia se encontraba la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) establecida en 2007 cuyos objetivos eran[CITATION AEV16 \l 3082]:

- Promover la cultura de evaluación y de calidad de los servicios e impulsar su práctica en la gestión pública.
- Elaborar y proponer metodologías, realizar actividades de acreditación y certificación, en los términos previstos en el presente Estatuto, y fomentar la implantación de sistemas de información e indicadores, para la evaluación y la gestión de la calidad.
- Realizar trabajos de evaluación y análisis de políticas y programas públicos.
- Fomentar la mejora de la calidad de los servicios públicos como compromiso con la ciudadanía y analizar, a efectos de la realización del Informe previsto en el apartado 3 de la Disposición adicional primera de la Ley de Agencias Estatales, la

actividad desplegada por las agencias estatales, y su compromiso para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

No obstante, la reforma de sus estatutos operada a través del RD 1083/2009, de 3 de julio, por el cual se regula la memoria de Análisis de Impacto Normativo ha supuesto el fin de la AEVAL como agente promotor del impulso de la calidad normativa [CITATION Pon14 \t \l 3082]. Así, conforme señala dicho Real Decreto en su exposición de motivos, con el fin de aclarar las competencias que corresponden a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, y de acuerdo con lo informado por el Consejo de Estado en el Dictamen 419/2009 emitido sobre el presente Real Decreto, 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, de la Secretaría de Estado para la Función Pública del Ministerio de la Presidencia, 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.”

- La Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, que es el centro de la gestión y desarrollo legislativo. No obstante, la impulsora de las reformas en referencia a la mejora de la calidad normativa, la Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental, quedó suprimida por el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Las funciones de esta subdirección, que han pasado a ser desarrolladas por la Dirección General, eran la coordinación de las iniciativas para la mejora de la regulación, la evaluación del Impacto normativo y su mejora, la implementación de estrategias de reducción de las cargas administrativas y la simplificación de los procedimientos administrativos. Gran parte de estas funciones han sido asumidas por la Comisión para la Reforma Administrativa (CORA), creada en 2012, y que ha desarrollado diversas iniciativas y presentado diversos informes con propuestas de reforma y simplificación administrativa, volcándose así en el ahorro público y la simplificación burocrática, así como en la eliminación de “duplicidades” en el desarrollo de políticas públicas entre distintos órganos, ya sea dentro de un mismo nivel territorial de gobierno, ya sea en distintos niveles.
- La Comisión General de la Codificación, surgida como consecuencia del movimiento codificador que irrumpió en la Europa continental a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX. Su 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 Ministro 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 Ministro 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 Ministro de Justicia.
- Comité para la Mejora de la Regulación. La Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, transposición de la conocida como Directiva de Servicios de la Unión Europea, promueve un nuevo modelo de regulación económica más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, basado en los principios de necesidad, proporcionalidad y concurrencia competitiva que requiere de una revisión y aligeramiento de muchos controles administrativos. Para aprovechar al máximo los beneficios económicos que se predicen del nuevo modelo y favorecer una regulación acorde al mismo respecto de estos sectores de actividad, la disposición adicional tercera de dicha Ley crea el Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios, como órgano de cooperación multilateral, con participación de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y representantes de la Administración local [CITATION Min15 \l 3082]. Los fines del Comité concretados en el Acuerdo Institucional de Constitución de 19 de julio de 2010 son:
 - 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.
 - La cooperación para la mejora de la regulación de las actividades de servicios.
 - 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.

A su vez, integran el Comité para la Mejora de la Regulación en Pleno:

- El Director General de Política Económica del Ministerio de Economía y Competitividad, que lo preside.
- Un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, con rango mínimo de Director General, designado por el Consejero competente en materia de Economía.
- Tres representantes de las Entidades Locales, designados por la asociación de ámbito estatal con mayor implantación. Los representantes designados deberán poseer rango mínimo de Director General o equivalente.

Del mismo modo, existe también una Comisión Local para la Mejora de la Regulación, formada por:

- El Director General de Política Económica del Ministerio de Economía y Competitividad, que lo preside.
 - 28 representantes de las Entidades Locales, designados por el Alcalde respectivo, con rango mínimo de Director General o equivalente.
- Grupos de Trabajo del Comité para la Mejora de la Regulación. 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 los miembros del Comité. 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. De este modo, dentro del marco del segundo programa de trabajo del Comité, las actuaciones se articulan a través de los siguientes grupos:
 - 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.
 - 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.
 - Grupo de estudio del tiempo, coste y número de trámites para la apertura de negocios.
 - 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 tanto judicial como más general, en relación a la idoneidad de una propuesta.
 - Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que realiza informes y estudios sectoriales sobre asuntos concretos y 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 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.

- Entre otros organismos que están activos en el campo de la mejora de la regulación se pueden encontrar la Comisión Nacional de Energía, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.
- En cuanto al poder legislativo, el Parlamento español no cuenta en la actualidad, que nos conste, con una organización específica referente a 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 éste en todo momento, pueden transmitir informes y ciertas consideraciones que, a estos efectos, puedan ser tenidas en cuenta, pero no parece que haya sido, tampoco, una cuestión excesivamente atendida hasta la fecha. Sólo a título individual 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.

IV. PROCEDIMIENTOS EX ANTE PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA

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"¹¹, se aprobó el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (y la correspondiente guía metodológica¹²). Concretamente, este Real Decreto establece 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 incluirán en un único documento que se denominará «Memoria del análisis de impacto normativo», que deberá redactar el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de éste (art. 1.2), y que integrará la memoria justificativa y de oportunidad de la propuesta, la memoria económica y el informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo. De acuerdo con la exposición de motivos, dicho Real Decreto está motivado por una sólida base: la mejora de la

11 Accesible a través del sitio web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:es:PDF> (último acceso: 10 de febrero de 2017).

12 Accesible a través del sitio web: http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/areas/modernizacion-procedimientos/impacto_normativo/guia-metodologica-ain-1264084813.pdf (último acceso: 24 de enero de 2017).

regulación, que a su vez contribuirá a la consecución de un desarrollo sostenible, una mayor competitividad y la creación de empleo.

La memoria establecida por el mencionado Real Decreto establece una guía integral sobre el análisis normativo obligatorio para la administración central, sustituyendo lo que antes eran tres elementos diferentes del "expediente legislativo" por pares integrales obligatorias de un único documento [CITATION OEC11 \l 3082]. Así, el informe de AIN se debe producir, desde 2009, de forma paralela a la redacción de la propuesta, integrando en un único documento lo que eran diferentes informes que habían ido siendo introducidos por diversas legislaciones sectoriales: la memoria económica y presupuestaria, la relativa a las cuestiones competenciales que puedan resultar problemáticas o dudosas y, finalmente, el estudio de las posibles consecuencias de género de la legislación propuesta al que se añade un difuso estudio de "otros impactos".

Pese a los problemas encontrados en la materialización del AIN (falta de liderazgo y compromiso político, cultura predominantemente legalista de la AGE, débil presión de las partes interesadas), esta norma y las directrices asociadas a la misma representan un primer esfuerzo significativo, esencialmente en relación con:

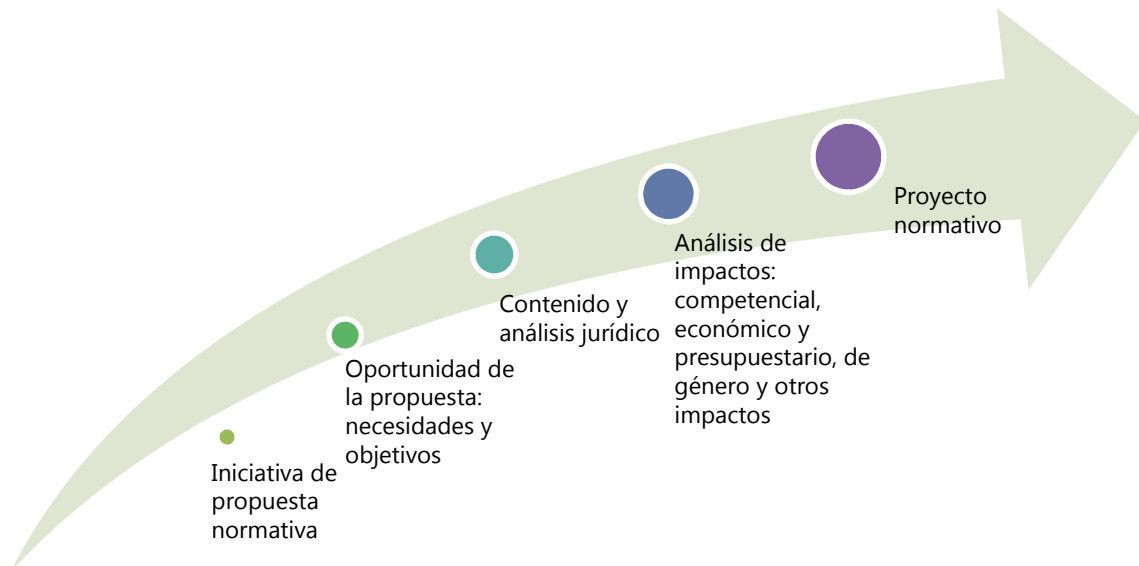
- La promoción de un enfoque integrado en relación con los AIN.
- La comprensión, por vez primera, de la importancia del impacto económico de la legislación.
- El centro de gravedad institucional se sitúa en el Ministerio de la Presidencia, que se ocupa de coordinar, promover y supervisar los avances.
- Establece los cimientos para un recurso más sistemático a la evaluación *ex post*.

Sin embargo, no hay ninguna disposición explícita para el control de la calidad de esta evaluación y el apoyo efectivo a los responsables sobre lo que hayan de hacer al desarrollar el AIN dista de ser satisfactorio. Tampoco los contenidos son excesivamente ambiciosos. Así, el Consejo de Estado ha señalado que simplemente reagrupar las tres memorias existentes en una única plantilla de documento no significa crear un proceso de AIN completo y que es necesario realizar un enfoque más profundo sobre el análisis de coste-beneficio [CITATION Con09 \l 3082]. De este modo, el modelo de AIN de 2009 sigue siendo relativamente restringido, pues no requiere impactos medioambientales, sociales o económicos más generales o que vayan más allá de cuestiones de género, competenciales y consecuencias financieras.

El ámbito de aplicación del decreto son todos los organismos e instituciones de la AGE, quienes deben de aplicarlo de una "manera flexible y proporcionada". En el proceso del AIN participan tanto el Ministerio responsable como la CNMC en casos en que la legislación pueda afectar a la competencia. Una vez adoptada por el Consejo de Ministros, la propuesta, junto con la memoria

de AIN, se transmite al parlamento. En este proceso la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica tiene la responsabilidad de preparar un informe anual sobre la calidad de las memorias de AIN gubernamentales.

A su vez, en la Guía Metodológica sobre AIN, de 2009 se establece el siguiente esquema de elaboración de la memoria del análisis normativo:



Pues bien, en base a este esquema, se establece posteriormente lo que cada memoria integrada debería incluir [CITATION Min09 \l 3082]:

- En relación con la oportunidad de la propuesta:
 - Motivación. Se expondrán en este punto las razones que justifican la propuesta (normativas o institucionales, judiciales u otras causas) y la descripción de la situación sobre la que pretende incidir (colectivos o personas afectadas, interés público e idoneidad del momento para hacerlo).
 - Objetivos, que, a su vez, han de ser:
 - Precisos y concretos, sin que puedan dar lugar a varias interpretaciones.

- Mensurables, expresándose en términos cuantitativos siempre que sea posible, o bien describiéndolos con la máxima concreción posible cuando no existan indicadores cuantitativos aplicables.
 - Realistas, es conveniente valorar si en las condiciones existentes las medidas propuestas son las adecuadas para alcanzar los objetivos, e identificar las condiciones óptimas.
 - Delimitados temporalmente.
 - Relacionados, en la medida de lo posible, con los de otras actuaciones públicas.
 - Priorizados, de modo que en el caso de que haya varios objetivos quede claro cuál es el objetivo principal, es decir, aquél que se relaciona de manera más directa con el problema o situación descrita y el interés público.
- Alternativas. La Memoria recogerá y analizará las posibles soluciones alternativas para afrontar la situación que se regula.
- En relación con el contenido y análisis jurídico de la misma, se incluirá una descripción del contenido de la propuesta normativa en el que quede claramente reflejado:
 - La estructura de la propuesta, con indicación de las divisiones de ésta y el número de artículos, el resumen de cada una de las partes y de las medidas contenidas en la propuesta y los elementos novedosos que incorpora la propuesta.
 -
 - En cuanto al análisis jurídico:

- Relación con las normas de rango superior
 - Coherencia con el resto del ordenamiento jurídico
- Finalmente, en cuanto a los análisis de impactos, éstos deberían hacerse con una visión global, de modo que se interrelacionen todos los impactos entre sí. A la hora de realizarlos conviene tener en cuenta las siguientes consideraciones:
 - El análisis se enriquecerá cuanto más amplio sea el horizonte temporal que se toma como referencia para la estimación de los efectos de la norma. La Memoria reflejará por tanto el período de tiempo que se tiene en cuenta para el análisis, motivando la elección del horizonte considerado
 - Deben concentrarse los esfuerzos de análisis en aquellos efectos que previsiblemente pueden tener una incidencia más relevante.
 - Los impactos deben medirse como efecto neto respecto a la situación actual o la que previsiblemente se encontraría en el futuro en caso de no aplicar la propuesta normativa objeto del análisis.
 - Los análisis de impacto deben centrarse de igual modo en los beneficios de la propuesta, así como en los costes. Puede ocurrir que un proyecto tenga algún impacto negativo en términos de coste que sin embargo se vea compensado o superado por los beneficios esperados en otros impactos, de modo que interese la aprobación de la propuesta normativa.
 - Los efectos previsibles de la norma en ocasiones pueden verse alterados por circunstancias ajenas al propio proyecto normativo.
 - En todo caso deben reflejarse en la Memoria la metodología y técnicas empleadas.

Esta lista no es excluyente y, además, la Administración responsable tiene completa discreción para decidir qué incluir 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 [CITATION OEC11 \l 3082]. 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 AIN desarrollado a partir de 2009 se circunscribe al Estado, puesto que como ya se ha señalado, el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, es solo 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 AIN, siendo recomendable la extensión de estos planteamientos, como posteriormente se hará, a los ámbitos autonómicos y locales. Hay, por lo demás, determinadas CCAA, como Cataluña y Castilla y León, que han sido especialmente activas en este aspecto. Asimismo, en Cataluña se creó en 2008 una Dirección de Calidad Normativa, unidad responsable de asesorar a los departamentos de la Administración de la Generalitat en la evaluación del impacto normativo, ofreciendo metodologías e instrumentos a la Administración para cumplir con esta nueva tarea.

Por otro lado, en cuanto a la consulta pública en el marco de los procedimientos de AIN, ésta ha venido siendo escasa, con un carácter voluntario y a iniciativa del Ministerio correspondiente. En el RD 1083/2009 se señala que el informe de AIN debe incluir una referencia a las consultas efectuadas durante el procedimiento de audiencia, especialmente en relación con las CCAA (que en este caso no sería una consulta pública sino interna). Así, no se establece ningún requisito específico para la consulta en el AIN, informes que a su vez no se publican y, por tanto, el público no tiene acceso a ellos, por lo que las partes interesadas en pocas ocasiones tienen conocimiento de que se realizan los AIN. Asimismo, no hay ninguna disposición específica para la comunicación pública de los avances en AIN y el informe preparado irá al Consejo de Ministros exclusivamente [CITATION OEC11 \l 3082].

V. PROCEDIMIENTOS EX POST PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA

Los procedimientos de evaluación *ex post* de la calidad normativa están teóricamente institucionalizados a nivel estatal por medio de la Dirección General de Modernización Administrativa, que recoge tanto aspectos de política pública como de procesos de *Better Regulation*, AIN y reducción de cargas normativas. Sin embargo, los cambios institucionales que han integrado la AEVAL en el Ministerio de la Presidencia y han localizado los procedimientos de

evaluación en la Dirección General de Modernización Administrativa, han alejado la posibilidad de contar con un organismo cuya una función potencial es la evaluación externa de la mejora de la regulación y, consecuentemente, por el momento, no se están realizando evaluaciones estructuradas, integradas y a posteriori de las políticas legislativas [CITATION OEC11 \l 3082]. Así, y como venimos indicando, el control *ex post* de la normativa, que debería estructurarse alrededor de las Evaluaciones de Impacto Normativo (*Regulatory Impact Assesment*, RIA) en España, está totalmente desatendido, 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).

No obstante, la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puede suponer un cambio en esta tendencia. Así, se prevé en su artículo 130, "Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación", que las AAPP 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, 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. Por lo que, a la espera de ulterior desarrollo en relación con cada Administración, 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 ésta quede plasmada en un informe público. Establecida la obligación jurídica, y una vez la norma ha entrado en vigor en octubre de 2016, queda su efectivo traslado a la cultura jurídica española, con el establecimiento de desarrollos de esta previsión y de una práctica que materialmente sea capaz de cumplir con los objetivos previstos.

VI. OTRAS POLÍTICAS O DIRECTRICES DE INTERÉS

Aunque haya sido de forma descoordinada y fragmentada hasta recientemente, no puede afirmarse que en España no se hayan hecho esfuerzos para mejorar la calidad de las normas en el pasado, algunos de los cuales tuvieron importancia en su momento y todavía pueden plantear pistas útiles, entre los que pueden señalarse:

- **Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos**, aprobadas por Acuerdo del consejo de ministros de 18 de octubre de 1991. En ellas se establecen los caracteres técnicos que habrían de reunir los anteproyectos de ley que la administración elabore para su ulterior remisión, ya como proyectos de ley, a las Cortes Generales y, paralelamente, se contará en breve también con las relativas a los proyectos de disposiciones administrativas generales en sus diferentes rangos. Dichas directrices fueron derogadas por las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE 29 de julio de 2005), que se pueden destacar como un primer paso en el orden formal, 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[CITATION Bas08 \l 3082].

- **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 por Resolución de 23 de mayo de 2007¹³. En el Acuerdo se afirma de forma rotunda, aunque con un considerable retraso si se compara con las experiencias de otros países cercanos[CITATION Can10 \t \l 3082], que “ha llegado el momento de analizar nuestra legislación para ver si ésta 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”.
- En referencia a la reducción de cargas administrativas, el Gobierno de España adquirió el compromiso con los objetivos europeos a través del **Plan de Acción para la reducción de las cargas administrativas, aprobado por Consejo de Ministros el 20 de junio de 2008**, tras diferentes leyes de simplificación del Gobierno (la primera en julio de 2003, la siguiente en 2004 y la tercera en 2007) con el que se ha iniciado una racionalización normativa que ha dotado de fuerza a la simplificación y la eliminación de trámites normativos. Así, se han identificado 2.700 normas estatales y autonómicas que pueden suponer barreras a la unidad de mercado y el Consejo de Ministros ha aprobado un Acuerdo que fija el calendario para la ejecución del Plan de Racionalización Normativa.

En la última década, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible han supuesto un avance en la implantación de los principios de buena regulación, especialmente en lo referido al ejercicio de las actividades económicas. Ya en esta legislatura, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, ha dado importantes pasos adicionales, al poner a disposición de los ciudadanos la información con relevancia jurídica propia del procedimiento de elaboración de normas. Sin embargo, es necesario contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento. Con estos objetivos, se establece por primera vez en una ley las bases, con arreglo a la cual se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizando de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y logrando la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica. Esta novedad deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres

13 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 c) 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.

niveles de Administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes.

Así, la extensión de la regulación en calidad normativa se va produciendo poco a poco, por fases:

1. Medidas recogidas en la **Ley 2/2011, de Economía Sostenible**, aplicable a todas las AAPP.

Por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, comprometida con la mejora regulatoria, 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". Así, a través del desarrollo de los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad y eficacia (art. 4 de la Ley 2/2011), 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[CITATION Mer14 \t \l 3082]. Éstos principios, de aplicación a las iniciativas normativas de todas las administraciones públicas, recogían en lo sustancial los principios desarrollados en el ámbito europeo por la OCDE y por la UE¹⁴ y se convierten en nuevos criterios de legitimación de la legislación.

Igualmente, dicha ley introdujo en su artículo 5 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 (las Administraciones Públicas "Impulsarán los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que éstas 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"), los procesos de audiencia pública durante su proceso de elaboración ("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") y la evaluación *ex post* de las medidas adoptadas ("promoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori de su

14 En la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 2010, "Normativa inteligente en la Unión Europea".

actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación”)[CITATION Mer14 \t \l 3082].

2. Por su parte, debe tenerse en consideración también 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" indicando que 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 sus ordenamientos jurídicos, 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. No obstante, como Blanes Climent [CITATION Bla16 \n \t \l 3082] indica, a pesar de que el objetivo de no generar a la ciudadanía y las empresas costes innecesarios o desproporcionados en relación al objetivo de interés general que se pretende alcanzar teniendo en cuenta tanto medidas de evaluación previa como también posterior, no se contempla ninguna consecuencia en caso de incumplimiento de esta obligación.

Debe señalarse que, 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 arriba hemos desarrollado.

3. Medidas introducidas por la nueva **Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**, que completan y amplían las previsiones de la Ley de Economía Sostenible, con normas aplicables a todas las AAPP.

Tras la aprobación de la Ley de Economía Sostenible, en octubre de 2012, se crea 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"¹⁵. Siguiendo esta tarea, en junio de 2013, la CORA eleva al Consejo de Ministros un informe¹⁶ conteniendo 218 propuestas que, junto con la necesidad de impulsar medidas para racionalizar la actuación administrativa al objeto de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar la productividad puesta de

15 Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012.

16 Accesible a través del sitio web: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.pdf> (último acceso: 23 de enero de 2017).

manifiesto por el Programa Nacional de Reformas para España en 2014¹⁷, se convierten en motores de la nueva legislación. Así, y derogando dicho articulado de la Ley de Economía Sostenible, la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas introduce en su Título VI, sobre iniciativa legislativa y potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas, por primera vez en España unas bases, con carácter básico, para la promoción de la calidad normativa y sus soportes, expresados ya desde su exposición de motivos, pues tratará de "...asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública de su ordenamiento..." [CITATION Alm16 \l 3082].

En este contexto los artículos que componen el Título VI de la norma se organizan en torno a los siguientes aspectos:

- Principios de buena regulación (art. 129), que, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, deberán aplicar las AAPP (incluyendo las de las CCAA). 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 determina que las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en

17 Accesible a través del sitio web:

http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/noticias/2014/Programa_Reformas_2014.pdf (último acceso: 28 de enero de 2017).

vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, y que definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán 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 tanto a la aplicación y desarrollo de los mismos por parte de las Administraciones Públicas tanto 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 Ley de Procedimiento Administrativo Común".

- Promoción de la participación ciudadana, que se encauza, esencialmente, a través de:
 - Con carácter previo a la elaboración de la norma (art. 133.1), mediante consulta pública a través del portal web de la administración.
 - En el caso de que la norma afecte a intereses y derechos legítimos debe ser publicada también en portal web pertinente, de manera que se pueda dar audiencia a los ciudadanos afectados y a cualquier otra persona física o jurídica que quiera dar su opinión (art. 133.2).

- Evaluación *ex ante* y *ex post* de las normativas:
 - *Ex ante*, mediante la difusión por las AAPP 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 que, una vez aprobado, deberá ser publicado en el Portal de Transparencia de la Administración Pública correspondiente (art. 132).
 - *Ex post*, a través de la revisión relacionada con la adaptación a los principios de buena regulación, la comprobación de si se han conseguido o no los objetivos previstos y si los costes y cargas atribuidas a las normas están justificadas, a través de la realización de un informe que deberá hacerse público (art. 130).

En definitiva, estamos 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.

Igualmente, deben señalarse las siguientes medidas complementarias adoptadas, que contribuyen a complementar las medidas de calidad de la producción normativa estatal:

- **Codificación del Derecho.** Durante los años 2015/2016 se han elaborado códigos legislativos y la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado ha enriquecido el número y los contenidos de los códigos electrónicos, que ascienden a 124, situándose en 5,4 millones el número de descargas[CITATION OPE16 \l 3082].
- Introducción de **fechas comunes de entrada en vigor** de la normativa. 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 ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación”.

- Medidas de mejora de la calidad regulatoria **a nivel local**. A nivel local y/o supramunicipal todavía no se ha dado un desarrollo 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 [CITATION Pon14 \t \l 3082]. Así, 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 con este fin, puesto que, tanto en el ámbito autonómico como en el local, mejoras en el diseño normativo procedimental podrían aportar mejoras relevantes en relación con la calidad reglamentaria (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).
- **Formación**. Por su parte, en cuanto a los recursos de personal en relación con la calidad normativa en la Administración General del Estado, a pesar de lo complicado de proporcionar el número exacto de funcionarios dedicados a tareas relacionadas con la mejora de la regulación, la OCDE (2011) determina que hay unas 100 personas del gobierno central implicadas directamente en la gestión y coordinación de medidas dirigidas a cumplir con los objetivos de Mejora de la regulación (incluyéndose los encargados de la redacción).

Por otro lado, en cuanto a la formación, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es una institución autónoma y responsable de la selección y formación de los funcionarios y gestores públicos. Este organismo es el encargado, conjuntamente con el Ministerio de la Presidencia, de realizar los planes formativos en relación con el desarrollo de la legislación, a través de seminarios sobre producción y simplificación legislativa y sobre la evaluación de impacto en la formación de los altos cargos públicos [CITATION INA16 \l 3082]. Desde 2009 se han planificado varios cursos del INAP sobre la reforma legislativa para funcionarios de categoría A1, funcionarios con tareas de apoyo administrativo y a la gestión, funcionarios de la administración local y aquellos funcionarios en periodo de formación. La formación abarca, entre otros:

- La redacción legislativa y de informes,
- La reducción de las cargas administrativas, incluyendo un método simplificado para la medición y una guía metodológica,
- El estudio de las Directrices sobre el AIN y la normativa en mejora de la regulación,

Igualmente, el Ministerio de la Presidencia está desarrollando formación específica sobre los procedimientos de evaluación de impacto y reducción de cargas administrativas.

Finalmente, podemos sistematizar los hitos en el desarrollo de las políticas de mejora de la legislación en España así:

- 1991 **Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos, aprobadas por Acuerdo del consejo de ministros de 18 de octubre de 1991**
- 1999 Plan de Simplificación Administrativa, liderado por la Comisión Interministerial de Simplificación
- 2002 Plan de Simplificación Administrativa
- 2003 Plan de Simplificación Administrativa
- 2004 Plan de Simplificación Administrativa
- Creación tanto de la Dirección General de Modernización Administrativa, creada para la promoción de la administración electrónica, como de la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, que incluye la División de Análisis del Impacto Regulatorio, con el objetivo de desarrollar propuestas, metodologías y formación para la introducción gradual de técnicas de gestión legislativa, así como emitir informes y análisis sistemáticos sobre la gestión legislativa y la evaluación de impacto en esta área.
- 2005 Plan Nacional de Reformas, en ejecución de la Estrategia de Lisboa de 2005, a partir del que se han desarrollado iniciativas para la mejora de la regulación.
- Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005
- 2006 Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas.
- 2007 Se crea la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). En 2009, las funciones relacionadas con el Análisis del Impacto Normativo pasan a la Secretaría de Estado de la Función Pública.
- Aparece la Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental.
- Creación del Grupo de Alto Nivel (GAN) para preparar un Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas.
- 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.
- 2008 Plan de Acción para la reducción de las cargas administrativas, aprobado por Consejo de Ministros el 20 de junio de 2008.

- 2009 Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo, del año 2009, aprobada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.
- Acuerdos Adicionales del Consejo de Ministros sobre acciones rápidas para reducir las cargas administrativas.
- 2011 Ley 2/2011 de Economía Sostenible.
- Informe de la Comisión de modernización del lenguaje jurídico
- 2013 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Plan de Racionalización Normativa
- Informe CORA para la Reforma de las Administraciones Públicas
- 2014 Aprobación del Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General Del Estado¹⁸
- 2015 Medidas para la mejora de la calidad normativa introducidas por la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

VII. GUÍAS METODOLÓGICAS PARA EL LEGISLADOR Y OTROS RECURSOS

El impulso doctrinal para los estudios de técnica normativa surge en los años ochenta de la mano del Grupo de Estudios de técnica legislativa (GRETEL), que con su primera publicación [CITATION GRE86 \n \t \l 3082], inicia un movimiento que más tarde dará lugar a numerosos estudios, seminarios y publicaciones [CITATION Ati97 \m Gar99 \m Mar91 \m Can08 \m Sai89 \m Pon09 \t \l 3082].

Recientemente, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012 fue creada la denominada Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA). El desarrollo de los trabajos de esta Comisión ha dado lugar a la elaboración del Informe señalado en el anterior epígrafe, 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*. Además, por Real Decreto igual fecha se creó la Oficina para la ejecución de la reforma administrativa (OPERA). Desde entonces, como Montilla [CITATION Mon16 \n \t \l 3082] ha señalado, se han ido implantando paulatinamente estas medidas con un balance deficiente ya que “en puridad, no hemos asistido a una efectiva reforma de la administración sino que se le ha colocado la etiqueta

18 Accesible a través del sitio web: http://www.sefp.minhfp.gob.es/dms/es/web/areas/modernizacion-procedimientos/doc_referencia/age/Manual-de-Simplificaci-n-Administrativa-y-reducci-n-de-cargas-para-la-AGE/Manual%20de%20Simplificaci%C3%B3n%20Administrativa%20y%20reducci%C3%B3n%20de%20cargas%20para%20la%20AGE.pdf (último acceso: 29 de enero de 2017)

CORA a un conjunto de medidas heterogéneas y reformas legislativas con un alcance muy distinto que son incorporadas luego a un balance cuantitativo”.

VIII. MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

En cuanto a éstos, además de por la normativa estatal señalada, que le es de aplicación, vienen regulados en el *Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat* (DOCV núm. 5956, de 17 de febrero de 2009), claramente inspirado por los mismos principios y preocupaciones que darán lugar unos meses después al modelo de AIN de 2009 para el Estado. Con anterioridad, la preocupación por la calidad normativa era mínima y estos procedimientos se regían por la *Circular de 1 de marzo de 1983, de la Generalidad Valenciana, sobre procedimiento para elaboración de las disposiciones generales* de carácter y vocación únicamente procedimental, acordes con la tradición española en la materia (DOGV núm. 98, de 15 de marzo de 1983).

El Decreto 24/2009 recuerda en su exposición de motivos que como consecuencia de la descentralización del poder del Estado, las Comunidades Autónomas han sido dotadas de capacidad normativa propia en el ámbito de competencias regulado en los artículos 148 y 149 de la Carta Magna y que por ello desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana en el año 1982, la Generalitat ha ido asumiendo un número cada vez mayor de competencias, habiendo adquirido un relevante papel en la producción de disposiciones, lo que ha devenido en la necesidad de adoptar criterios unificados en cuanto a la elaboración de los textos normativos en aras a garantizar el cumplimiento del principio de seguridad jurídica. En base a estos motivos,

“se ha considerado oportuno dictar la presente disposición, que tiene por objeto establecer unos criterios homogéneos en las fases de elaboración de los proyectos de textos normativos por parte de los órganos competentes de la administración de la Generalitat. (...)

Asimismo, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley del Consell, se han introducido determinados preceptos destinados a clarificar y unificar los trámites a seguir en los procedimientos de elaboración de los proyectos normativos. Por razones de sistemática se ha considerado oportuno incluir en el mismo texto tanto las normas sobre el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos, en desarrollo de la Ley del Consell, como las reglas referidas a la estructura y forma de aquéllos; no obstante, estas últimas, tal como se indica en la disposición final primera, carecen de rango reglamentario, debiendo ser consideradas como normas internas de la administración, sin eficacia ad extra.”

El objeto del decreto, como su primer artículo señala, es el regular la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de decreto legislativo, de los proyectos de decreto-ley y de los proyectos de disposición administrativa de carácter general de la Generalitat. El primer título va dirigido a regular la estructura y forma de los proyectos normativos, entre los que se encuentran tanto los principios como los criterios generales en la elaboración de proyectos normativos, que son los siguientes:

1. El texto ha de ser claro y de fácil comprensión tanto por la terminología como por la redacción empleadas. No se redactarán apartados cuya extensión o complejidad dificulten la interpretación de su contenido. Asimismo, no se utilizarán adjetivaciones innecesarias o reiterativas, así como los términos superfluos.
2. Se procurará que el proyecto normativo tenga carácter completo, de manera que se proporcione toda la normativa aplicable a cierta materia, sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario cuando se trata de disposiciones legales.
3. Se facilitará su manejo a través de una adecuada estructura sistemática y las mínimas remisiones posibles.
4. Las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo, debiendo primar la aprobación de una nueva disposición sobre el mantenimiento de la norma originaria y sus posteriores modificaciones.
5. No se reproducirán otras normas salvo en los supuestos de delegación legislativa o que la coherencia o mejor comprensión del texto lo exija.
6. Cuando se deban reproducir, conforme a lo señalado en el punto anterior, preceptos de una ley, decreto legislativo o decreto-ley en un proyecto de disposición de carácter general, se transcribirán literalmente y se indicará el precepto que se reproduce.
7. La primera vez que aparezca citada una norma se identificará con su título completo. Las posteriores citas podrán realizarse expresando su título completo o una fórmula abreviada de éste que identifique a la norma.
8. Las citas de los órganos superiores y directivos se realizarán de forma genérica con referencia a las funciones que tengan atribuidas.

Asimismo, se regula el contenido de la parte expositiva del proyecto normativo, que deberá declarar de forma breve y concisa "los motivos que hayan dado lugar a su elaboración, los objetivos y las finalidades que se pretenden satisfacer. Aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como a las líneas generales de su contenido cuando sea preciso para su mejor entendimiento, haciendo mención a la incidencia que pueda tener en la normativa en vigor, con especial atención a los aspectos novedosos. En todo caso, se evitarán exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas".

No obstante, como la disposición final primera indica, todo este título (II), carece de rango reglamentario, teniendo así el carácter de directrices o normas orientadoras, por lo que no son vinculantes.

Por otro lado, el título III pasa a explicar qué procedimiento se ha de seguir para la elaboración de los proyectos normativos. Sintéticamente:

1. Elaboración. El procedimiento de elaboración de un proyecto normativo se iniciará mediante resolución del conseller competente por razón de la materia, en la que se indicará el objeto de regulación y el órgano u órganos superiores o directivos a los que se

encomienda la tramitación. El órgano u órganos encargados de la elaboración emitirán o solicitarán los informes establecidos en el artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, incorporándolos, a su vez, en el proyecto normativo. Dichos informes serán los siguientes:

- a. El anteproyecto irá acompañado de los estudios e informes que justifiquen su *necesidad y oportunidad*, así como de una *memoria económica* sobre la estimación del coste previsto. En aquellos supuestos en los que se considere que el proyecto carece de coste repercutible en los presupuestos de gastos de la Generalitat, deberá incorporarse un informe detallado, suscrito por el titular del órgano que tenga asignada la tramitación, motivando la ausencia de gasto.
- b. Será preceptivo, en todo caso, el *informe del subsecretario o subsecretarios* competentes.
- c. En caso de que el Consell acuerde la realización de consultas o la emisión de dictámenes distintos a lo preceptivos, el órgano que tenga atribuidas las funciones en materia de secretariado del Consell reseñará en la propuesta de acuerdo dichos trámites, con el fin de que queden incluidos en la certificación que sobre el acuerdo haya de emitir el secretario del Consell.
- d. Igualmente, se requerirá el *informe preceptivo de la Abogacía General de la Generalitat*.

Por su parte, y para el caso de los reglamentos, el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, prevé:

- a. El órgano competente para su elaboración formulará el proyecto de disposición, debiéndose incorporar igualmente al expediente un informe sobre la *necesidad y oportunidad* del proyecto, así como una *memoria económica* sobre la estimación del coste previsto que pueda incidir en la administración.
- b. Una copia del expediente se remitirá, en su caso, a la *Presidencia y consellerias en cuyo ámbito pudiera incidir*, con el fin de que, en el plazo máximo de diez días, emitan informe.
- c. Cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de *derechos e intereses legítimos de los ciudadanos*, se dará *audiencia* al objeto de que en el plazo de quince días puedan presentar cuantas alegaciones consideren oportunas. Cuando el grupo de personas a las que pueda afectar el contenido de la disposición esté representado por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se entenderá cumplido el presente trámite con la consulta a dichas entidades.
- d. Con anterioridad a la aprobación definitiva del proyecto, éste deberá ser remitido a la subsecretaría del departamento, la cual solicitará el *informe de la Abogacía General de la Generalitat*.

- e. Emitido el informe anterior, el expediente será remitido al *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* para que evacue el pertinente dictamen en aquellos supuestos previstos legalmente.
2. Ordenación del expediente. En la elaboración de un proyecto normativo se conformará un expediente. La declaración de urgencia para la tramitación de los proyectos normativos corresponderá al órgano competente para su aprobación mediante resolución o acuerdo motivado. En caso de los proyectos normativos de las instituciones de la Generalitat, la declaración de urgencia corresponderá a éstas.
 3. Remisión para la conformidad del Consell (art. 44 del Decreto 24/2009). Una vez cumplimentados los trámites de los artículos precedentes, el expediente será remitido a la subsecretaría que tenga asignada la tramitación que, previa emisión del informe previsto en los artículos 42.3 y 69.2.d de la Ley del Consell, lo trasladará al órgano que tenga atribuidas las funciones en materia de secretariado del Consell para su inclusión en el orden del día de la reunión de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios. El expediente irá acompañado de una propuesta motivada de acuerdo del Consell por la que se da la conformidad al anteproyecto de ley o proyecto de decreto legislativo y se ordena seguir con su tramitación.
 4. Previos los trámites correspondientes, el Consell, en su caso, dará la conformidad al anteproyecto de ley o proyecto de decreto legislativo y se ordenará seguir con su tramitación, recabando los informes preceptivos y los que considere oportunos. En caso de que el Consell acuerde la realización de consultas o la emisión de dictámenes distintos a lo preceptivos, el órgano que tenga atribuidas las funciones en materia de secretariado del Consell reseñará en la propuesta de acuerdo dichos trámites, con el fin de que queden incluidos en la certificación que sobre el acuerdo haya de emitir el secretario del Consell. Una vez adoptado el acuerdo de conformidad, el secretario del Consell expedirá certificado en el que conste el Acuerdo adoptado, que será remitido a la subsecretaría de la conselleria que tenga asignada la tramitación.
 5. Se regula también en el artículo 48 del Decreto 24/2009 el procedimiento de audiencia para el caso de que el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, tanto no organizados, como aquellos que estén representados por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas. Igualmente, se describe el procedimiento para la tramitación de informes, autorizaciones y dictámenes.
 6. Cumplimentados los trámites indicados más arriba, y finalizado el periodo de alegaciones, se elaborará el proyecto normativo definitivo por parte del órgano u órganos superiores o directivos que tengan encomendada la tramitación, en el que se incorporarán, si se estima oportuno, aquellas observaciones que hayan sido formuladas por los órganos, entidades o personas consultadas durante la tramitación del procedimiento, así como una relación de los aspectos de dichos informes que no se han tenido en cuenta, con expresa mención, cuando se trate de dictámenes evacuados por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, de los considerados esenciales por dicho órgano.

Es importante destacar en este punto, a efectos de entender bien el funcionamiento de la nueva regulación estatal y desarrollar su despliegue de forma correcta, que en este ámbito hay una manifiesta falta de coordinación con las previsiones en materia de transparencia de la ley de transparencia de 2013, a pesar de ser una norma reciente y que claramente ha inspirado en parte la regulación posterior. En efecto, el art. 7 de la ley 19/2013 prevé que la publicación de la información jurídica relevante (los anteproyectos de ley, los proyectos de reglamento, los proyectos de decreto legislativo, sus respectivas memorias de impacto) ha de llevarse a cabo en el momento en que se recabe el informe del órgano consultivo vinculante (Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente), esto es, y como es sabido, en una fase ya muy avanzada del procedimiento. Por contra, en el art. 133.2 de la ley 39/2015 no hay indicación expresa, de cuándo haya de ser el momento en que se realice la publicación de la norma proyectada y se abra a la participación y crítica ciudadana su contenido, pero parece sensato pensar que la norma prevé que ésta se realice en cuanto el anteproyecto o proyecto esté disponible, lo cual puede plantear un problema de articulación. De hecho, tiene sentido, muy probablemente, que el informe de los órganos consultivos sea, por razones obvias, siempre posterior a la recepción de comentarios, alegaciones, críticas y propuestas alternativas a la regulación propuesta realizadas por los ciudadanos, a su valoración por la Administración y, en su caso, a la modificación de la regulación proyectada a la luz de las mismas. No tendría mucho sentido que los órganos consultivos, en efecto, se pronunciaran sobre un proyecto de norma que es susceptible de modificación posterior a partir de las aportaciones ciudadanas participativas. Como tampoco lo tendría, como es evidente, que éstas tuvieran lugar en paralelo a la evacuación de ese trámite, que fijaría el contenido de la norma, y sin que en consecuencia pudieran luego integrarse en la misma las aportaciones ciudadanas estimadas como interesantes, porque ello supondría que estas modificaciones no pasarían por la pertinente revisión. En este punto, pues, resulta llamativa la escasa "calidad normativa" del proceso de reforma de la ley 39/2015, que no ha tenido en cuenta la legislación previa a la misma para coordinarla correctamente. El desarrollo normativo a realizar por las Comunidades Autónomas y el propio gobierno del Estado sí debiera tomar nota de esta cuestión y aclarar, para sus respectivos ámbitos de aplicación, cómo realizar la conciliación de estas normas divergentes, determinando los momentos exactos en que se desarrolla la participación ciudadana, por una parte, y la emisión de los informes de órganos consultivos (que entendemos que ha de ser sólo tras la integración de los resultados de esta participación), por otra.

Un segundo problema semejante que se puede achacar al art. 133.2 de la ley 39/2015 es la mala coordinación de este mismo punto con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que desde 1985 contempla un proceso de información pública para todas las ordenanzas municipales en su artículo 49 b). La reforma administrativa de 2015, aun siendo básica e imponiendo estas obligaciones con tal carácter por primera vez al resto de Administraciones públicas de forma completa y coherente, no ha prestado la más mínima atención a cómo conciliar esas previsiones con las exigencias que, también con carácter básico, hace años que imponía 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. 49 b) Ley 7/1985

y del art. 132 Ley 39/2015 son trámites diferenciados y que han de desarrollarse, pues, 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 éstos luego desapruében. Lo cual no es, como resulta evidente, complicado, lo cual hace si cabe más llamativa 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 de procedimiento administrativo, sin necesidad de duplicar el trámite, pero desplegándolo en los tiempos y de acuerdo con las nuevas reglas.

7. Una vez ultimado el expediente, será remitido a la Subsecretaría, que lo trasladará al órgano que tenga atribuidas las funciones en materia de secretariado del Consell para su inclusión en el orden del día de la reunión de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios. Cuando se trate de anteproyectos de ley, el expediente irá acompañado de una propuesta motivada de acuerdo del Consell por la que se aprueba el proyecto de ley y se ordena su remisión a Les Corts.
8. En caso de que el proyecto normativo deba ser aprobado por orden de la conselleria o de las comisiones delegadas del Consell o por decreto del president de la Generalitat, el órgano encargado de la tramitación elevará el texto definitivo para su aprobación y publicación en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

Por lo tanto, se hace evidente que también para la Comunitat Valenciana, de modo coherente con la tradición española, el proceso de creación de la normativa se enmarca en el modelo difuso de creación normativa (no hay un órgano concentrado encargado de elaboración de las normas, sino que la responsabilidad sobre la elaboración de cada una de ellas recae en la Conselleria correspondiente), sin procedimientos de control de calidad *ex ante* ni *ex post* preceptivos que sean materialmente exigentes más allá de una serie de obligaciones formales, tampoco excesivamente costosas (tan sólo ciertos informes a solicitar en determinados casos, y que sólo muy tangencialmente versan sobre el fondo del proyecto), dado que en la mayor parte de los casos, además, ninguna de sus consideraciones son a la postre vinculantes (excepción hecha, sobre todo, de las consideraciones económicas y presupuestarias).

Finalmente, se ha de señalar que el Decreto 56/2016 del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat, en su artículo 37, establece que las personas sujetas a dicho Código "impulsarán en el ámbito de sus funciones una Administración receptiva, accesible y próxima, mediante la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas, la simplificación y agilización de los procedimientos, el acceso electrónico a los servicios y la mejora de la calidad de las normas y regulaciones", en sintonía con lo señalado por los artículos 129, 130 y 132 de la Ley 39/2015, que establecen los principios de buena regulación aplicables a todas las AAPP. Asimismo, el artículo 38 determina el impulso, en el ámbito de las funciones de aquellos sujetos al Código, de una Administración relacional y dialogante que implique y consulte a la ciudadanía en la que se refuerce la

interacción entre las Administraciones Públicas, los agentes económicos y el resto de la sociedad civil a través de la potenciación de los instrumentos necesarios para garantizar la participación ciudadana en el diseño y la evaluación de las políticas públicas, y para ello se utilizarán todos los medios accesibles, incluidos los telemáticos, para profundizar en el desarrollo de la democracia participativa.

Así pues, el Decreto 56/2016 establece, junto con la Ley 39/2015, unas directrices claras a favor de la mejora de la calidad normativa, perfilando la necesidad de desarrollar un sistema de diseño y evaluación participados de las normas jurídicas. Los mimbres parecen ya puestos, en cuanto al marco jurídico, para ir tejiendo un modelo más completo y ambicioso. Falta desarrollarlos y aplicarlos de forma imaginativa y adaptada a nuestras necesidades que convierta lo que hasta la fecha son procedimientos formalizados que a la postre tienen poca importancia práctica en verdaderos elementos esenciales del proceso de elaboración de normas que surtan efectos a la hora de garantizar una mayor calidad normativa. Para ellos, y antes de hacer una serie de propuestas concretas sobre cómo consideramos que sería razonable instrumentar ese despliegue, tiene un enorme interés atender a las buenas (o mejores) prácticas que se han generalizado ya en nuestro entorno comparado.

MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN EL REINO UNIDO

I. ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA

Es en el Reino Unido, país con un entorno institucional complejo, producto de una evolución muy particular y característica a lo largo de siglos, donde más clara y tempranamente la mejora de la calidad normativa se ha vuelto uno de los más importantes objetivos de las políticas públicas del país. Así, la experiencia del Reino Unido en mejora de la calidad de la legislación se remonta ya a hace más de 20 años, momento desde el que se han venido ampliando y mejorando unas ambiciosas políticas tanto de calidad legislativa como de simplificación administrativa, en sintonía con la creciente implicación del gobierno en renovar y mejorar el sistema legal[CITATION Mar12 \l 3082]. No debemos perder de vista, no obstante, que el contexto en que aflora esta preocupación es uno 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 a principios de los años ochenta. Los primeros intentos de abordar sistemáticamente los costes de cumplimiento de las nuevas regulaciones también se hicieron, coincidiendo con este esfuerzo, a partir de los años ochenta, ampliándose posteriormente, ya a finales de la década de noventa, los objetivos hacia la búsqueda de una *Better Regulation*. Fruto de esta evolución, el Libro Blanco "Modernización del Gobierno", publicado en 1999, estableció unas claras prioridades gubernamentales para la reforma y marcó un nuevo impulso que se vio mejorado con la exigencia de que los departamentos implementaran el Análisis de Impacto Regulatorio (RIA) a todas las iniciativas legislativas[CITATION Nat08 \l 3082].

De este modo, c más de veinte años de experiencia y esfuerzos acumulados, el Reino Unido se ha convertido en uno de los países de la OCDE más experimentados en reforma regulatoria y en la mejora de la calidad normativa y, fruto de esto, en protagonista e impulsor de la agenda europea en materia de *Better Regulation*. Así, una constante mejora de los instrumentos 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 ampliamente eficiente, transparente y responsable (OCDE, 2010). 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 *The Office of the Parliamentary Counsel*, el órgano independiente creado por el Parlamento para garantizar la corrección de las leyes en Inglaterra y Gales.

II. ESTRUCTURA GENERAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO LEGISLATIVO?

El Reino Unido es una monarquía hereditaria y tiene una democracia representativa como sistema de gobierno, en la que 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.

Por su parte, 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. El principio constitucional más importante, con todo, nadie duda que sigue siendo la soberanía parlamentaria, siendo el parlamento, que representa al pueblo, el órgano legislativo supremo y sus actos la fuente más alta de la ley británica. La importancia del principio, no sólo jurídica sino también política y simbólica es a todas luces indudable, y su vigor explica eventos como la decisión adoptada en referéndum de abandono de la Unión Europea, cuya evolución se estimaba que lo ponía en riesgo.

No obstante, esta primacía simbólica del parlamento británico, y de 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. Y es que por su parte, el Parlamento, a pesar de tener un papel importante en el escrutinio de las regulaciones secundarias de desarrollo responsable del poder ejecutivo, sólo puede promulgar legislación primaria. Y es que, 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 la llamada *soft law*¹⁹, a través de códigos de conducta o directrices, cuya importancia es creciente en los últimos años. 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.

El protagonismo regulador del gobierno es pues indudable, tanto a la hora de aprobar regulaciones de carácter general y reglamentario, como en tanto que redactor e inspirador de la mayor parte de las leyes que se aprueban en el Parlamento. Ello se vehicula normalmente en base al programa de gobierno definido por el partido gobernante, que se convierte en una importante fuente de inspiración de la actividad legislativa, que se lleva a la práctica principalmente a través de los *Government Bills* que originados en la propia actividad ejecutiva y que, por ello, resulta esencial analizar como tal. Por su importancia en la comprensión de las medidas de evaluación y calidad normativa podríamos subrayar las siguientes etapas en el proceso legislativo [CITATION Gar05 \t \l 3082]:

1. 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 del Gobierno llamadas *Command Papers*. En el gobierno, el Comité de Legislación del Gabinete (*L-committee*) establece y prioriza el programa legislativo [CITATION UKP16 \l 3082].

19 El *soft law* consiste en una serie de normas a las que les falta uno de los elementos del concepto de norma jurídica: el efecto o consecuencia jurídica, que también se suele llamar sanción, 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 sólo supone en mayor o menor medida un descrédito o pérdida de consideración pública del que las incumple [CITATION Val \l 3082].

Así, 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 *legislative session* (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.

2. Una vez elegidas las propuestas, comienza el proceso de redacción legislativa en cada Ministerio que dará lugar al correspondiente *Government Bill*, tras la que se abren los periodos de consulta a la ciudadanía y a los grupos interesados a través de alegaciones y sugerencias. En la elaboración de la norma, el Ministro o Ministra correspondiente determina los contenidos principales mientras un equipo del departamento creado al efecto (*The Bill Team*), profundiza en las directrices marcadas y elabora los trabajos preparatorios a la labor de *drafting* (redacción de la norma), que está encomendada al *Parliamentary Counsel Office*. Alcanzado un acuerdo en el Ministerio, se remite un memorándum con la descripción general de los objetivos del proyecto al *Parliamentary Counsel Office*, uno de los órganos centrales -junto al *Bill Team*-, del procedimiento prelegislativo, que se muestra como el más claro ejemplo de función pública profesionalizada en materia de *drafting*.

Dos meses después del inicio de los trabajos parlamentarios, el *Cabinet Office* solicita a los diversos Ministerios la lista de proyectos de ley. Con el acuerdo de los responsables de los Ministerios, y de la *Parliamentary Counsel*, la lista definitiva de leyes y reglamentos se inserta en el llamado "Discurso de la Corona" y se remite así al Parlamento para su debate y aprobación.

3. Para convertirse en ley los proyectos de ley 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, sólo pueden retrasar la aprobación de los proyectos de ley y no pueden enmendar legislación referida a los impuestos.

En definitiva, 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 del *Parliamentary Counsel Office*, institución de *drafting* creada ad hoc así como la evolución del procedimiento prelegislativo hacia la apertura a otros sectores sociales, políticos e institucionales [CITATION Gar05 \t \l 3082].

III. ÓRGANOS IMPLICADOS EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA DE CALIDAD

Como ya hemos señalado, en cuanto a la redacción de las leyes, el equipo de juristas que integran *The Office of the Parliamentary Counsel* (creado en 1869) tiene como misión principal la redacción de las leyes, bajo las instrucciones del ministerio correspondiente. Como García-Escudero señala, se trata de un órgano de dimensiones reducidas (unas 60 personas) que funciona por equipos, que depende directamente del Primer Ministro y se ocupa no sólo de la elaboración de la legislación, sino que parte de sus miembros quedan adscritos a la *Law Commission* encargada de la revisión y consolidación del ordenamiento jurídico.

En la redacción de una propuesta legislativa concreta trabajan dos o tres redactores, quedando la dirección política en 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 *draftsmen* (redactores) y los representantes del Departamento, en las que va perfilándose el texto definitivo. El trabajo de los *draftsmen* se basa, así, en la profesionalidad y en la tradición consolidada de la técnica, no existiendo, a diferencia de otros países europeos, un catálogo oficial de directrices de técnica legislativa, sino solamente un folleto de circulación interna, denominado «*Handling a bill*» (García-Escudero, 2005).

En relación con otros actores implicados en la aprobación de la legislación, hemos de señalar [CITATION OCD10 \l 3082]:

- La Comisión del Derecho (*Law Commission*) es un comité híbrido con presencia ejecutiva y de representantes parlamentarios, presidido por el líder de la Cámara de los Comunes. Su función es la reforma legislativa ya que examina la legislación y decide qué proyectos de ley pueden presentarse en el Parlamento, se encarga de la codificación del derecho y propone la legislación que debe derogarse. Mediante sus informes, señala qué áreas del derecho necesitan de reforma, indicando sus opiniones sobre cómo podría reformarse la ley, utilizando para ello procedimientos participativos²⁰.

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 una nueva legislación. Mediante la *Law Commission Act 2009* y su protocolo de desarrollo, se reguló el funcionamiento de la *Law Commission*, asegurando así que los departamentos gubernamentales tuvieran en cuenta y actuasen en base a sus recomendaciones, incluyendo las evaluaciones de impacto en sus informes y requiriendo al *Lord Chancellor* a que, fortaleciendo las conexiones con dicha comisión, preparase un informe anual sobre la implementación de las propuestas de la *Law Commission* [CITATION Mar12 \l 3082].

20 Pueden comprobarse los proyectos y consultas abiertos, así como sus publicaciones en el sitio web: <http://www.lawcom.gov.uk/> (último acceso el 29 de enero de 2017).

- La *Better Regulation Executive*. La BRE, establecida desde 2006, es la principal responsable de controlar la agenda del Gobierno en materia de *Better Regulation*. Es la última de una línea de unidades centrales con funciones de gestión regulatoria que se remonta a 1986, aunque con nombres, responsabilidades y vínculos departamentales diferentes. Fue creada tras el Informe Hampton, sucediendo a la Unidad de Impacto Regulatorio (RIU).

Además de la BRE, ha de resaltarse que todos los departamentos tienen un responsable de *Better Regulation* (que suele combinar esto con otras responsabilidades) que es el encargado de velar por la *Better Regulation* dentro de su departamento. Los responsables de *Better Regulation* se reúnen periódicamente para discutir asuntos y desafíos estratégicos e informan sobre su desempeño en materia de reglamentación y progreso en el marco del *Better Regulation Executive* (BRE). El proceso de evaluación de impacto actualizado requiere que el ministro responsable (que puede o no ser el responsable de *Better Regulation* en el departamento correspondiente) firme formalmente las evaluaciones de impacto.

Finalmente, los responsables de *Better Regulation* son apoyados por los Líderes de Nivel de la Junta de *Better Regulation*, cuyo rol es asegurar que los miembros de la junta departamental (el grupo de altos funcionarios que dirigen las principales áreas de trabajo del departamento) tengan los recursos adecuados dentro de sus departamentos para ello.

- Unidades de *Better Regulation* Las unidades de mejora de la legislación (*Better Regulation units*, BRU), asesoran y apoyan a los responsables políticos de sus departamentos, en particular en lo que se refiere a la evaluación de impacto (conclusión, aseguramiento de la calidad y publicación) y también llevan a cabo la promoción diaria de una mejor reglamentación. La participación de los BRU en la preparación de evaluaciones de impacto varía, dependiendo de la experiencia de otros en el departamento. La dotación de personal (entre uno y cuatro) y la experiencia de los BRU varían según los departamentos dependiendo del nivel y la naturaleza del trabajo regulatorio. Las BRUs trabajan en estrecha colaboración con el BRE.
- 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 europeas: el Departamento de Empresas, Empresas y Reforma Reglamentaria (*Business, Enterprise and Regulatory Reform*, BERR), la Oficina del Gabinete y el Departamento de Hacienda.

- Agencias regulatorias. El Reino Unido tiene un gran número de organismos reguladores (Agencias) a nivel nacional. Éstos varían ampliamente en su estatus legal, estructura, poderes y líneas de rendición de cuentas. Algunas Agencias tienen poderes directos para establecer reglas, mientras que otras lideran la negociación de directivas de la UE. El Informe Macrory de 2006²¹ identificó hasta 56 Agencias que se ocupan de los servicios de regulación (40 fueron identificados en la revisión de la OCDE de 2002).
- El Consejo Asesor de Riesgos y Regulación (*Risk and Regulation Advisory Council*, RRAC) es un organismo consultivo independiente que tiene la misión de:
 - Trabajar con responsables y altos funcionarios públicos para desarrollar una mejor comprensión del riesgo público, y la mejor manera de responder a él.
 - Trabajar con actores externos para ayudar a fomentar un enfoque más considerado del riesgo público y la formulación de políticas.

El RRAC es sucesor de la Comisión de *Better Regulation* (BRC), otro órgano consultivo independiente que tenía una misión más amplia para asesorar al gobierno en materia de mejora de la reglamentación.

- La Oficina Nacional de Auditoría (*National Audit Office*, NAO) audita las cuentas de los departamentos y agencias del gobierno central, así como de una amplia gama de otros organismos públicos proporcionando una visión externa, profesional y concreta sobre la calidad de la gestión reguladora. La NAO es independiente del ejecutivo y se encarga de informar al Parlamento sobre la eficiencia y la eficacia con la que han utilizado el dinero público. El papel de la NAO en la mejora de la normativa se ha extendido de manera constante en el tiempo, contribuyendo a establecer la agenda de la reforma reguladora y señalando importantes desafíos regulatorios que requieren atención, en particular en lo que se refiere a la evaluación del impacto normativo y, más recientemente, a la simplificación administrativa. Realiza una encuesta anual sobre las percepciones empresariales de la regulación y realiza revisiones anuales del proceso de evaluación de impacto.

21 Accesible a través del sitio web:

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121212135622/http://www.bis.gov.uk/files/file44593.pdf> (último acceso el 10 de febrero de 2017).

- 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.
- El Parlamento. El Parlamento, compuesto por la cámara baja (la Cámara de los Comunes) y la alta (la Cámara de los Lores) tiene un papel central en los procesos formales de aprobación de la legislación, así como en el escrutinio de las políticas. Los comités permanentes o selectos del Parlamento, por su parte, examinan las actividades de departamentos específicos, así como sus organismos públicos asociados y las agencias reguladoras. Los principales comités actuales de *Better Regulation* incluyen 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, así como el Comité de Méritos de los Estatutos de la Cámara de los Lores.
- El Poder Judicial. El derecho consuetudinario ejerce una influencia importante en el desarrollo, interpretación y la aplicación práctica de los reglamentos relativos a los órganos judiciales puesto que la ausencia de una única fuente constitucional escrita también significa que no existe un único guardián judicial supremo de los principios constitucionales.

IV. PROCEDIMIENTOS EX ANTE PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA

Las evaluaciones de los costes y los beneficios de las diferentes regulaciones tienen una larga historia en el Reino Unido, en comparación con la mayoría de países analizados. De este modo, las evaluaciones de cumplimiento de costes se utilizaron desde principios de los años ochenta, sistema que fue modificado y rebautizado como Evaluaciones de Impacto Regulatorio (RIAs) en los años noventa (1998). Los RIAs cuentan, como hemos señalado con una unidad asesora en el ministerio de la Presidencia, llamada inicialmente *The Regulatory Impact Unit* y sustituida en 2006 por el *Better Regulation Executive* (BRE), que es el principal actor en esta materia en la actualidad. El BRE pone su énfasis en tres tipos de actuaciones: (1), considerar las alternativas a la regulación; (2), estimar los costes y beneficios y (3), tener en cuenta las necesidades particulares de las pequeñas empresas. Ante la complejidad y los (desiguales) resultados obtenidos y en respuesta a los informes anuales de la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) sobre los RIAs, el gobierno introdujo importantes cambios en 2007. Las mejoras introducidas dejan el siguiente esquema sobre los RIAs:

- Se deben elaborar evaluaciones de impacto para todas las propuestas de políticas con repercusiones normativas potenciales, incluidas leyes, reglamentos, códigos de prácticas o campañas de información.
- La monetización de costes y beneficios es central en el proceso. Los departamentos están obligados a incluir información sobre las adiciones a la carga administrativa impuesta a las empresas derivadas de la nueva reglamentación.
- Los economistas están cada vez más involucrados desde las primeras etapas de la elaboración de políticas: deben firmar las evaluaciones de impacto dirigidas a los ministros, validando que el análisis coste-beneficio se ha realizado correctamente.
- El nuevo formulario estandarizado resume la información esencial en una página y llama la atención sobre los resultados monetizados, enfatizando la motivación subyacente a la decisión.
- Nuevo sitio web donde están disponibles resúmenes de las evaluaciones de impacto publicadas, junto con enlaces a sitios web departamentales.
- Mayor énfasis en la revisión de las propuestas después de su implementación. Los departamentos deben fijar una fecha para cuando se revisará la política, a fin de evaluar si ha sido eficaz en el cumplimiento de los objetivos políticos esperados (evaluación *ex post*).

En este proceso es interesante resaltar el papel del BRE como supervisor del proceso de elaboración de evaluaciones de impacto, aunque sin facultades formales para bloquearlas. Para ello, el BRE se centra en las políticas con los mayores costes y busca concentrar sus esfuerzos en las primeras etapas del desarrollo de políticas. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que el BRE puede proponer la revisión de las evaluaciones de impacto por parte del Panel de Responsabilidad, si considera que el análisis y la evidencia presentados son inadecuados.

El alcance de la evaluación de impacto en términos de cobertura institucional incluye los departamentos del gobierno central y determinadas agencias reguladoras, según su estatus. Así, las agencias más independientes pueden haber establecido sus propios procedimientos para la evaluación de impacto (junto con otros procesos de *Better Regulation* como las consultas). Igualmente, el proceso está diseñado para promover una mayor transparencia y potenciar que los beneficios de las nuevas regulaciones justifiquen las cargas que las mismas imponen manteniendo, los gestores de cuentas del BRE de cada departamento, un estrecho contacto con

la evolución de las políticas en ese mismo departamento, que puede dar lugar a propuestas concretas de regulación.

Así, el Reino Unido se ha posicionado como uno de los pocos países que está tratando de abordar las cuestiones de calidad normativa con una aproximación tan directa y determinante. A diferencia de muchos otros países, también busca aprender y aplicar lecciones de la evaluación *ex post* de análisis pasados. De este modo, una *Better Regulation* no sólo significa "producir una buena regulación", sino proporcionar apoyo basado en la evidencia para el desarrollo de las políticas públicas. Para ello se están realizando importantes esfuerzos en integrar la evaluación del impacto en la formulación de políticas, de modo que los dos procesos se entrelacen.

Es importante evidenciar, finalmente, que el Parlamento británico juega un papel cada vez más importante en la revisión *ex ante* de las nuevas regulaciones, esencialmente, a través del escrutinio de las regulaciones secundarias (resultado de poderes conferidos con base a leyes primarias, la mayoría de las cuales son conocidos como instrumentos estatutarios). Los instrumentos estatutarios no pueden ser enmendados por el Parlamento, pero (con algunas excepciones) están sujetos a la aprobación parlamentaria. Una red de comités parlamentarios examina estos reglamentos:

- El Comité Mixto de Instrumentos Estatutarios (*Joint Committee on Statutory Instruments*), que, creado hace ya más de treinta años, examina todos los instrumentos legales y normativa europea, evaluando las regulaciones desde una perspectiva técnica (fundamento legal y defectos de redacción).
- El Comité de Reforma Reglamentaria de la Cámara de los Comunes y Poderes Delegados de la Cámara de los Lores y Comité de Reforma Regulatoria (*House of Commons Regulatory Reform Committee and House of Lords Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*).
- El Comité 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 analiza la eficacia de los instrumentos legales y la forma en que se transponen las normas de origen de la UE.

Por último, se ha de señalar que uno de los objetivos del gobierno inglés en la actualidad es ampliar el alcance de los RIA hacia la regulación de las Agencias, las administraciones descentralizadas, reguladores independientes y organismos no gubernamentales que actualmente no están sujetos a sus directrices.

V. PROCEDIMIENTOS *EX POST* PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA

Como hemos señalado, en el Reino Unido es ya totalmente habitual que se lleven a cabo evaluaciones de impacto normativo en la etapa de desarrollo, consulta y propuesta, pero también 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 comprende la importancia de la evaluación *ex post* de las políticas de mejora de la legislación, en el desarrollo de los procesos para ello y en la utilización de los resultados para fortalecer políticas específicas. 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.

De este modo, Reino Unido utiliza varios procesos para la evaluación de políticas específicas de mejora de la legislación, así como iniciativas de evaluación *ex post*. El BRE (y su predecesora, la Unidad de Impacto Regulatorio) lleva a cabo, con estos objetivos, pruebas de cumplimiento para comprobar que las propuestas de regulación van acompañadas de una evaluación de impacto, analizando las consultas realizadas por los departamentos y la legislación aprobada. Los niveles de cumplimiento variaron entre 92% y 100% entre 2002 y 2005. Desde entonces, el cumplimiento ha sido consistentemente al 100%.

Generalmente, la versión final de las evaluaciones de impacto incluye el requisito de fijar una fecha (normalmente tres años después de la promulgación del nuevo reglamento) para revisar el cumplimiento de lo previsto inicialmente. El BRE pone en marcha consultas públicas especiales sobre políticas específicas de mejora de la legislación, que recogen respuestas de las organizaciones empresariales, los académicos, los sindicatos, los ciudadanos y las comisiones parlamentarias, así como aportaciones de las oficinas gubernamentales para las regiones inglesas sobre las opiniones locales.

Finalmente, debe señalarse que la *Legislative and Regulatory Reform Act 2006* prevé un sistema por el que los ministros pueden reformar la legislación existente, con el fin de eliminar o reducir las barreras o los costes que dicha normativa generara de una forma más simplificada (financieros, administrativos, en la eficiencia o productividad, penales...). Esta ley que no puede ser utilizada para introducir un nuevo régimen regulatorio, sino para reemplazar un régimen existente por otro menos gravoso [CITATION Mar12 \l 3082]. Para ello, los ministros deben cumplir con determinadas condiciones, basadas en los principios de buena regulación (transparencia, responsabilidad, proporcionalidad, consistencia y subsidiariedad).

VI. OTRAS POLÍTICAS O DIRECTRICES DE INTERÉS

El BRE está desplegando actualmente, con el fin de comunicar el programa de la *Better Regulation*, distintas estrategias, entre las que encontramos mejoras en el sitio web "Better Regulation", que contiene ejemplos de cómo la reglamentación mejorada y simplificada ha beneficiado a las empresas, al público, al tercer sector y a consumidores. Esto evidencia que el BRE está dispuesto a establecer un diálogo bidireccional con las partes interesadas (una de sus secciones anima a contactar a los ciudadanos con el nombre de "cuéntanos lo que no funciona"). El sitio también proporciona acceso a los informes BRE recientes.

Además, el personal del BRE debe realizar al menos 12 visitas a empresas u organizaciones públicas y del tercer sector durante el transcurso de un año. Esto ofrece una oportunidad para la discusión cara a cara con los destinatarios de muchas de las normas con el fin de poner de relieve los acontecimientos y éxitos en la mejora de la reglamentación. Igualmente, cabe resaltar que el BRE produce una serie de documentos, incluidos planes, informes de progreso, informes y recomendaciones para comunicar la evolución, los cambios y los progresos en el programa "Legislar mejor".

A parte de estas medidas, encontramos otras políticas como:

- El establecimiento de fechas generales de entrada en vigor de la legislación cada año (6 de abril y 1 de octubre), en el Reino Unido. El objetivo es proporcionar a las empresas y a los interesados una mayor claridad y conciencia sobre los próximos cambios normativos, ayudándolos a planificar y a presupuestar el impacto, así como adoptar medidas y ayudar así a reducir costes derivados de un constante, imprevisible y desordenado cambio normativo sobre los sectores de actividad económica y social.
- *E-government*. El sitio web de *Better Regulation* contiene ejemplos de cómo la regulación mejorada y simplificada ha beneficiado a las empresas, al público y a los consumidores. En ella, también pide ideas para mejoras futuras de la regulación y publica las respuestas del gobierno a todas las ideas que se formulan. Igualmente, proporciona acceso a informes BRE recientes y proporciona un amplio material sobre procesos importantes tales como evaluación de impacto, planes de simplificación y ejercicios de consulta.
- La Oficina de Información del Sector Público (OPSI) proporciona acceso gratuito a Internet a todas las leyes primarias y reglamentos secundarios importantes que datan de 1987 y en la forma en que fue publicado por primera vez. Los documentos se suben a Internet dentro de las 24 horas de su publicación en forma impresa²².

Igualmente, ha de hacerse especial mención de las medidas para la mejora de la regulación en el ámbito local. Y es que, cada vez más, las autoridades locales tienen responsabilidades que abarcan una amplia gama de cuestiones determinantes para las comunidades. Así, y aunque en el Reino Unido las autoridades locales sólo tienen poderes limitados de reglamentación a través de reglamentaciones (by-laws) con un alcance muy local, su principal responsabilidad es la aplicación de las normas. Y, en relación con ella, un gran número de diversos actores están comprometidos a nivel local en la mejora de la calidad normativa, lo que deviene, no obstante, en una cierta complejidad institucional y organizativa. No obstante, desde que el informe de Hampton (2005) destacase que el actual enfoque de la regulación de las autoridades locales suponía incoherencias y que el sistema en su conjunto no estaba coordinado, el Reino Unido ha emprendido un vigoroso esfuerzo para reforzar las interfaces nacionales-locales y locales-locales en el marco de la iniciativa "Legislar mejor".

22 Accesible a través del sitio web: www.opsi.gov.uk/stat.htm (último acceso: 22 de enero de 2017).

A este efecto, en 2008 fue creada la Oficina Local de la *Better Regulation* (LBRO) por parte del gobierno central como una palanca de cambio para una *Better Regulation* a nivel local. Su principal objetivo es apoyar la mejora de los servicios reguladores de las autoridades locales colaborando, varios departamentos del gobierno central en la *Better regulation* local. Dicha oficina tiene la facultad, entre otras, de designar una autoridad local de "buenas prácticas". Igualmente, la LBRO asesora al gobierno central sobre las medidas de observancia y cuestiones relacionadas con el gobierno local estableciendo las prioridades nacionales de observancia.

Por su parte, cabe señalar que la UE, como impulsora de la iniciativa "Legislar mejor" ha ayudado a la extensión de las políticas de mejora de la legislación por Europa. No obstante, el papel que Reino Unido ha jugado ha sido, a diferencia de la mayoría de Estados Miembros, activo y propositivo, como impulsor de estas medidas, contribuyendo a la mejora y perfección de las regulaciones europeas. Por ejemplo, el BRE ha publicado diferentes informes proponiendo ideas para mejorar la legislación europea.

Y es que, el Reino Unido ha sido uno de los pocos Estados miembros de la UE en exigir una evaluación de impacto *ex ante* de la transposición de los reglamentos de la UE. Para ello, la Secretaría de Asuntos Jurídicos Europeos y Mundiales de la Oficina del Gabinete, apoyada por los Consejeros Jurídicos de la Oficina del Gabinete (COLA), orquesta el proceso y coordina la búsqueda de acuerdos entre los ministros siempre que resulte necesario. La Oficina del Gabinete trabaja conjuntamente con el BRE para llevar a cabo la gestión de los reglamentos con origen en la UE, para lo que cuentan con el apoyo de las Unidades de regulación. Hay, además, un Comité de Gabinete (el Comité NSID [UE]) creado con el objetivo de facilitar acuerdos colectivos sobre cuestiones de la UE, (por ejemplo, posiciones de negociación, transposición).

En cuanto a la transposición de la normativa, cabe señalar que 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, animándose a los funcionarios a comenzar a trabajar en una evaluación de una propuesta de Directiva de la Comisión Europea tan pronto como se adopte.

En relación con los recursos y la capacitación del personal, alrededor de 200 funcionarios trabajan a tiempo completo en el Gobierno, incluido el personal del BRE (alrededor de 80) y el personal de las unidades de *Better Regulation* de cada departamento. Además, los cinco principales reguladores cuentan con equipos de *Better Regulation* (alrededor de cinco funcionarios cada uno) y la Oficina Local de *Better Regulation* cuenta con unos 30 funcionarios. Muchos otros funcionarios dedican parte de su tiempo únicamente a la *Better Regulation*, incluidos los abogados y economistas del gobierno, con un papel de carácter más consultivo. En este contexto, es la Escuela Nacional de Gobierno (National School of Government) quien capacita a los funcionarios públicos. Las habilidades que se enseñan incluyen aquellas relacionadas con la mejora de la regulación: la realización de análisis de coste-beneficio, de evaluaciones de impacto, de desarrollo y diseño de políticas y de consulta con las partes interesadas.

Podemos encontrar los siguientes hitos en el desarrollo de las políticas de mejora de la legislación en el Reino Unido:

1986 El Libro Blanco "Construyendo Negocios - No Barreras" aborda los costes de

cumplimiento de negocios.

- 1989 Creación del *Cabinet committee on regulation*.
- 1994 Promulgación de la Ley de Desregulación y Contratación, que establece procedimientos acelerados para reducir las cargas causadas por la legislación primaria y secundaria.
- 1995 Creación de un panel de asesoramiento y control a las AAPP formado por empresarios.
- La Unidad de Desregulación se ubica en la Oficina del Gabinete.
- 1997 La Unidad de Desreglamentación pasa a llamarse la Unidad de Mejor Regulación. El Grupo de Tareas para la Desregulación se refunda en el Grupo de Trabajo sobre Mejor Regulación (BRTF).
- 1998 El Grupo de Trabajo sobre la mejora de la legislación publica un conjunto de principios básicos de "Legislar mejor" (transparencia, rendición de cuentas, Focalización, coherencia, proporcionalidad), que luego son aprobados por el gobierno.
- La evaluación del coste de cumplimiento se sustituye por una evaluación de impacto regulatoria, ampliada para incorporar beneficios y los impactos sobre las organizaciones benéficas, además de las empresas y la ciudadanía en general.
- Se introduce la obligación de que los proyectos de ley presentados al Parlamento deben tener un memorando explicativo (una breve forma de evaluación de impacto) adjunto.
- 1999 El Libro Blanco "Modernizar el Gobierno" establece requisitos para que los departamentos mejoren sus políticas públicas, así como prioridades en la reforma de la reglamentación, haciendo hincapié en un nuevo impulso para eliminar la reglamentación innecesaria.
- La lista de verificación de obligaciones en la formulación de políticas se constituye como una herramienta electrónica integrada para apoyar las evaluaciones de impacto reglamentarias.
- La Unidad de Mejor Regulación pasa a llamarse *Better Regulation Executive* (BRE).
- El Panel de Responsabilidad Regulatoria (comité ministerial presidido por el Primer Ministro) se establece para tener una visión general de las implicaciones regulatorias de los planes legislativos del gobierno.

- 2000 El gobierno elabora una nueva guía sobre evaluaciones de impacto regulatorio, así como una guía para colaborar en la mejora de la regulación europea.
- 2001 Se promulga la Ley de Reforma Regulatoria.
- 2002 Se establece que las evaluaciones de impacto reglamentario deben incluir evaluaciones de impacto en la competencia.
- El Informe 2005 "Menos es más: reducir las cargas, mejorar los resultados" es publicado por el Grupo de Tareas sobre *Better Regulation*.
- Se publica el Informe Hampton "Reducción de las cargas administrativas: inspección y aplicación eficaces".
- 2006 Se introducen los cinco principios de mejora de la legislación elaborados por el Grupo de trabajo sobre la mejora de la Ley de Reforma Legislativa y Regulatoria de 2006. La ley también actualiza los procedimientos rápidos para simplificar la legislación.
- El *Macrory Review* se publica en noviembre.
- 2007 La "Guía de transposición: cómo aplicar eficazmente las directivas europeas" (BERR) se publica por el gobierno.
- Los instrumentos y las directrices de evaluación del impacto son revisados.
- 2008 La Ley de Aplicación de Regulaciones y Sanciones se promulga en julio, con medidas basadas en el Informe Hampton.
- El Comité de Reforma Reglamentaria de la Cámara de los Comunes publica un informe sobre la eficacia del BRE y agenda de regulación en julio.
- Se crea la *Local Better Regulation Office* (LBRO)
- 2013 Informe "Ensuring standards in the quality of legislation" de la *House of Lords*.
- 2015 Guía de redacción legislativa: "Drafting guidance" de la *Office Of The Parliamentary Counsel*.

VII. GUÍAS METODOLÓGICAS PARA EL LEGISLADOR Y OTROS RECURSOS

Entre las múltiples guías metodológicas de reciente elaboración podemos encontrar la Guía de redacción de la *Office of the Parliamentary Counsel* [CITATION The16 \l 3082], en la que a través de diferentes documentos se establecen las directrices básicas que los miembros de la *Office* han de seguir en la elaboración de textos normativos. E igualmente, la Guía para elaborar legislación, que cubre los procedimientos necesarios para la elaboración de la proyectos de ley y su tramitación [CITATION Cab31 \l 3082], elaborada por *The Legislation Secretariat and Legislation*

Committee of Cabinet con el asesoramiento del Parlamento y de la *Office of the Parliamentary Counsel*.

Por lo que respecta a la elaboración de la legislación delegada (*subordinated legislation*, también denominada *delegated* o *secondary legislation*) las reglas a observar en su elaboración están recogidas en el "*Statutory Instrument Practice. A manual for those concerned with the preparation of statutory instruments and the parliamentary procedures relating to them*" (2006).

Además de éstas guías, encontramos el nuevo Código de Prácticas de Consulta (*Code of Practice on Consultation*²³), que se basa en siete criterios (que deben reproducirse en documentos de consulta), con el apoyo de directrices más detalladas[CITATION Hou14 \l 3082]:

- Cuándo consultar. La consulta formal debe tener lugar en una etapa en que haya margen para influir en el resultado de la política.
- Duración del ejercicio de consulta. Las consultas deben durar por lo menos 12 semanas, teniendo en cuenta escalas de tiempo más largas cuando sea factible y razonable. El BRE estima que entre el 75 y el 80% de las consultas duran al menos 12 semanas y casi el 100% duran al menos 12 semanas.
- Claridad de alcance e impacto. Los documentos de consulta deben ser claros sobre el proceso de consulta, lo que se propone, el alcance de la influencia y los costes y beneficios esperados de las propuestas. Se promueve, asimismo, métodos alternativos de consulta.
- Accesibilidad de los ejercicios de consulta. Los ejercicios de consulta deben estar diseñados para ser accesibles y claramente dirigidos a aquellas personas a quienes se pretende dirigir.
- Respuesta de los ejercicios de consulta. Las respuestas de la consulta deben analizarse cuidadosamente y se debe proporcionar una respuesta clara a los participantes después de la consulta.

23 Accesible a través del sitio web:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf

(último acceso el 29 de enero de 2017).

- Capacidad de consulta. Los funcionarios que realizan consultas deben buscar orientación sobre cómo llevar a cabo un ejercicio de consulta eficaz y compartir lo que han aprendido de la experiencia.

En este sentido, el Código de Prácticas de Orientación del *Better Regulation Executive* (BRE) también tiene como objetivo mejorar la calidad y claridad de la regulación gubernamental con el fin de que para las empresas no sea necesario acudir en todo momento a asesores externos.

Finalmente, cabe resaltar, entre los distintos informes que han supuesto un revulsivo para las políticas de mejora de la calidad normativa, los siguientes:

- El Informe "Próximos pasos sobre la Reforma Regulatoria" (2007)²⁴, que reafirmó los principios establecidos y propuso determinados objetivos de mejora:
 - Simplificar la normativa vigente, con el objetivo de reducir las cargas administrativas,
 - Trabajar con los reguladores (incluidas las autoridades locales), así como con los departamentos para asegurar que las nuevas regulaciones sean justificadas y las cargas minimizadas,
 - Trabajar con la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y otros Estados miembros para mejorar la legislación comunitaria,
 - Perfilar la estrategia para reducir la burocracia en el sector público.
- El informe de 2005 del Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación de la Calidad: "Menos es más: reducir las cargas, mejorar los resultados"²⁵, que confirmó los cinco principios de buena regulación elaborados por el Grupo de Tareas sobre la mejora de la legislación (proporcionalidad, responsabilidad, consistencia, transparencia; y necesidad). También recomendó el establecimiento de un programa para la reducción de las cargas administrativas sobre la base de una iniciativa adoptada por primera vez en los Países

24 Informe "Next Steps on Regulatory Reform" accesible en el sitio web: <http://federalismi.it/document/19052009172338.pdf> (último acceso 29 de enero de 2017).

25 Informe "Regulation - Less is More Reducing Burdens, Improving Outcomes" accesible en el sitio web: http://www.regulation.org.uk/library/2005_less_is_more.pdf (último acceso 29 de enero de 2017).

Bajos. Esto se llevó al inicio del programa de simplificación administrativa del gobierno[CITATION Bet05 \l 3082].

- El Informe Hampton (2005), "Reducción de las cargas administrativas: Aplicación"²⁶, que destacó la importancia de evaluar el riesgo de la normativa antes de su aprobación. Sus principales recomendaciones, que fueron aceptadas por el gobierno, fueron la adopción de los principios de evaluación de la normativa para todos los reguladores basados en la evaluación del riesgo. El informe ha dado lugar a un gran número de iniciativas, incluido el establecimiento en 2008 de la Oficina Local de Legislación.

26 Informe "Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement" accessible en el sitio web: http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf (último acceso 29 de enero de 2017).

•

MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN ESTADOS UNIDOS

I. ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA

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. A diferencia de lo ocurrido en el Reino Unido, en los Estados Unidos el papel del poder legislativo ha sido preponderante en la elaboración de textos, dividiéndose el servicio de redacción de leyes (el *Legislative Drafting Service*) en dos Consejos legislativos diferenciados: el que refuerza al Congreso y el que apoya al Senado [CITATION Ryn15 \l 3082]. Junto a ellos, estructuras centralizadas han apoyado al gobierno federal en sus tareas regulatorias y en su labor elaborando iniciativas parlamentarias, con inspiración en principios semejantes.

Así, desde los años 80, los proyectos normativos (preparados de manera profesional para el desarrollo de textos legislativos en el congreso) han venido haciéndose más estructurados, expresados y sistematizados. Todo esto, como resultado de un consenso emergente entre los redactores sobre cuáles son las mejores prácticas, lo que viene a constituir un desarrollo desde abajo, a partir de los *drafters*, de la técnica legislativa.

II. ESTRUCTURA GENERAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO 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 [CITATION Tur09 \l 3082]. La división de poderes se acentúa en este país de un modo particular, mucho más marcada que en otros lugares ya analizados como Reino Unido. Así, mientras en este último país el ejecutivo y, por ende, el partido gobernante tiene un gran poder de control de qué legislación se aprueba o somete a debate en el Congreso y en el Senado, en EEUU el nivel de control se reduce, excluyéndose en mayor medida la participación del ejecutivo en la función legislativa (Elliott, 2012). No obstante, ésta 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, con el objetivo de poder realizar análisis *ex ante* completos, lo que ha tenido una especial incidencia, como veremos, en varias fases del procedimiento pre-legislativo [CITATION Tur09 \l 3082].

De acuerdo al Artículo I, Inciso 1 de la Constitución de Estados Unidos, el poder de legislar es conferido al Congreso de Estados Unidos, que está compuesto por dos instancias: la Casa de

Representantes y el Senado. Es necesario que ambas estén de acuerdo para promulgar una ley. Sin embargo, cada cámara tiene una misión única, reglas y procedimientos distintivos, y diferentes tradiciones [CITATION The17 \l 3082]. El hecho de que el Congreso no actúa 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 Casa de Representantes tiene la misión de reflejar los deseos de la mayoría del pueblo americano en el proceso legislativo, el Senado está diseñado para forzar la deliberación necesaria para examinar escrupulosamente la opinión pública. Y es que, los miembros de la Casa de Representantes, 435 hoy en día, enfrentan elecciones cada dos años. Dada la frecuencia de las elecciones, se espera que los representantes sean más sensibles a cambios en el sentimiento popular y que reflejen con precisión los puntos de vista de la ciudadanía local y defiendan los intereses de sus distritos. Por su parte, el Senado es una entidad continua; solo un tercio de sus 100 miembros afronta elecciones al mismo tiempo. Esto es, cada Senador se enfrenta a unas elecciones cada seis años. La continuidad de la cámara está diseñada 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.

Pues bien, el procedimiento legislativo podría estructurarse en las siguientes fases [CITATION The17 \l 3082]:

1. **Iniciativa.** Solo un miembro de cualquiera de las cámaras del Congreso puede presentar un proyecto de ley. Sin embargo, la legislación puede haber sido desarrollada en algún otro lugar, ya que los congresistas reciben borradores de proyectos de ley propuestos por electores, académicos, grupos de interés, lobistas, legislaturas estatales, departamentos del poder ejecutivo, agencias federales, y el presidente de Estados Unidos.

Dado el bajo porcentaje de proyectos de ley que son finalmente promulgados, solo aquellos proyectos que han sido promovidos vigorosamente y que han recibido el apoyo expreso de grupos de interés externos lograrán avanzar. Los proyectos de ley que no son promovidos, que carecen de urgencia o consenso político, se quedarán estancados.

2. **Análisis por parte de los Comités.** Una vez presentados, los proyectos de ley son remitidos a uno de los 20 comités del Senado y uno de los 20 que tiene la Casa de Representantes, quienes se encargan de procesar el proyecto de ley en su totalidad. Una vez que la propuesta ha sido remitida a un comité permanece allí hasta que dicho comité la informe (lo que requiere la aprobación por la mayoría de los miembros del comité) o la descarte (lo que requiere un voto mayoritario de la cámara en su conjunto).

Aunque no es requerido, la mayoría de comités inician las discusiones sobre un proyecto de ley mediante audiencias públicas, a las que el Comité normalmente invita a expertos como testigos, a ciudadanos, a miembros del Congreso con experiencia en el tema, y

funcionarios del poder ejecutivo para que expliquen sus acciones o inacciones. Además, durante el periodo en que el Comité analiza el proyecto, el gobierno tiene la potestad de plantear preguntas a objeto de lograr el objetivo pretendido con la legislación y evitar resultados no deseados. En el desarrollo de las respuestas se utilizan todos los recursos disponibles para la adquisición de los elementos necesarios para formular una política coherente. Destacan entre ellos el Servicio de Investigación del Congreso (CRS), que ofrece una asesoría no partidista, imparcial y con experiencia jurídica a todos los miembros del Congreso. El trabajo que se realiza puede requerir de la participación de cualquiera de los actores que infra desarrollamos.

Inmediatamente después de terminar con las audiencias, los comités casi siempre sostienen 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.

3. **Debate y enmiendas en las Cámaras.** 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. En ambas cámaras, la autoridad de presentar proyectos de ley en el pleno para su discusión descansa en los líderes del partido de la mayoría.

Tras el debate y las correspondientes enmiendas, ambas cámaras aprobarán proyectos de ley similares en base al texto que se les ha remitido. Y decimos similares porque, normalmente, 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 Casa de Representantes y el Senado raramente promulgan una ley igual y de manera simultánea. Por eso, la cámara que termina primero (casi siempre la Casa de Representantes) 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. Es en este punto que 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. Y es que, una vez aprobadas las distintas versiones del proyecto, las diferencias deben ser solucionadas o reconciliadas antes de que pueda ser enviado al presidente para que éste tome la decisión de firmarlo o no.

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 mediante alguno de estos dos procedimientos: por un proceso conocido como enmiendas entre cámaras, o mediante las negociaciones del comité de conferencias. El proceso de enmiendas entre cámaras consiste en que el proyecto de ley va y viene de una cámara a la otra, recibiendo enmiendas hasta que se alcanza una versión aceptable para ambas instancias. Por su parte, las negociaciones en el comité de conferencias conforman el método más conocido 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.

4. **Acción presidencial.** Una vez que la legislación es presentada formalmente al presidente como una Ley del Congreso, éste tiene diez días desde la fecha de recepción para:
 - a. Promulgar la ley. Mediante la firma del documento, el presidente expresa su aprobación y el proyecto se convierte en ley.
 - b. Promulgación sin firma. Si el presidente no firma la legislación en el plazo de diez días, ésta se convierte en ley sin firma si el Congreso se encuentra en sesión. Esta opción se utiliza cuando el presidente no quiere asociar su nombre directamente al proyecto de ley, o si sabe que no hay suficientes votos disponibles en el Congreso para sostener un veto.
 - c. Veto a la ley. Dentro del plazo de diez días, el presidente puede declinar firmar la ley 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 del presidente), se requiere el apoyo de 2/3 de los presentes en cada cámara.
 - d. Veto de bolsillo. Si dentro del plazo de 10 días el presidente no hace nada y el Congreso no se encuentra en sesión se considera que la ley ha sido vetada. Con el Congreso en receso no existe oportunidad para anular el veto, por lo que el proyecto de ley se desvanece.

Así, como hemos visto, legislación que llega al Congreso y al Senado es así 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. Es por esto que 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 legislación, lo que conlleva que en numerosas ocasiones el texto cohesionado que el *drafter* había producido se pierda en uno menos completo o coherente. Desde la Presidencia de los Estados Unidos se tiene la posibilidad de incidir en el procedimiento legislativo a través de diversas vías:

- Sugiriendo al Congreso la posibilidad de instar procedimientos legislativos mediante mensajes y recomendaciones.

- Mediante las “memorias” presentadas por los departamentos y agencias gubernativas destinadas a estimular la producción de leyes.
- O bien a través de la labor de los grupos de presión o *lobbies*, que transmiten a los representantes políticos en ambas cámaras la necesidad de poner en marcha los procedimientos legislativos.

De este modo, 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, y de forma cada vez más notable, la evolución que cabe observarse 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[CITATION Tur09 \l 3082]. 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.

Finalmente, ha de señalarse que a diferencia del proceso de creación legislativa, las regulaciones federales, con también gran importancia en el sistema estadounidense, son creadas a través del proceso de reglamentación de las agencias federales. Cuando una agencia del Gobierno decide que una regulación debe ser agregada, modificada o eliminada generalmente publica una propuesta de normativa en el Registro Federal, a través de la cual pide comentarios al público. Después de considerar los comentarios del público y hacer los cambios necesarios a una regulación, la agencia del Gobierno publica la versión final de la normativa en el Registro Federal.

III. ÓRGANOS IMPLICADOS EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA DE CALIDAD

Respecto a la redacción y elaboración de cualquier texto legislativo, a diferencia del sistema británico donde el principal órgano de *drafting*, 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 *drafting* más abierto y diverso[CITATION Tur09 \l 3082]:

- La Oficina de asesoramiento legislativo del Parlamento (*Office of the Legislative Counsel*). Este es 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 *drafting* legislativo 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, integrados por expertos profesionales ajenos a presiones políticas y que, a diferencia del modelo británico, actúan en sede parlamentaria. Y es que, durante del proceso legislativo, además de los Comités nombrados *ut supra*, 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 política legislativa 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 (Office of the Legislative Counsel of the U.S. House of Representatives, 2016):

- Elaboración de anteproyectos de ley.
- Redacción de enmiendas.
- Formulación de alternativas de textos para las conferencias bicamerales de solución de conflictos entre las Cámaras.
- Redacción final del texto que se somete a la promulgación del Presidente.

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. El Consejero Legislativo (jefe de la Oficina), es nombrado por el Presidente de la Cámara, y a su vez nombra y fija la remuneración de los otros miembros del personal de la Oficina, con sujeción a la aprobación del Presidente (Office of the Legislative Counsel of the U.S. House of Representatives, 2016).

- Profesionales integrados en los comités del Senado o de la Cámara de Representantes (Committee Staff). Seleccionados entre los miembros de los partidos políticos, redactan los textos para su posterior presentación por los miembros de una de las dos 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.
- Expertos de carácter externo contratados por los *lobbies* o grupos de interés (*Experts in the employ of interest groups*) que elaboran textos que son posteriormente remitidos a los diputados y senadores para su tramitación en sede parlamentaria. No sólo son los *lobbies* los que buscan influenciar a los parlamentarios, sino que los propios parlamentarios pueden dirigirse también a los *lobbies* para solicitar su ayuda en la redacción de normas cuyas materias requieren un asesoramiento cualificado u opiniones específicas.
- Expertos del gobierno, que suelen ser empleados en los departamentos ejecutivos o las agencias independientes (*Government Experts*). Normalmente son puestos ocupados por

los parlamentarios del mismo color político del gobierno, aunque también los parlamentarios de un partido diferente pueden servirse de estos expertos gubernativos. No obstante, sus propuestas serán vistas, normalmente, con mayor recelo y cautela, pues supone dar el apoyo a una iniciativa del rival político.

- Académicos o expertos universitarios procedentes de las Facultades de Derecho y, en particular, de los "departamentos de redacción legal", dedicados exclusivamente a esta materia (*Academic assistance*).

Así, puede observarse que la actividad de *drafting* se distribuye entre varios actores, especialmente con la entrada en juego de los grupos de interés y otros sujetos públicos que de cualquier modo participan de la iniciativa legislativa, así como la influencia constante de la Presidencia de los EE.UU. Y, se comprueba que la evolución del sistema ha determinado que los órganos propios de *drafting* 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 *drafter* o 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 [CITATION Tur09 \l 3082].

No obstante, y a pesar de que la actividad de redacción o *drafting* 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 los *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.

IV. PROCEDIMIENTOS EX ANTE PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA

A lo largo de las últimas cuatro décadas, el modelo americano ha buscado la creación de una serie de agencias encargadas de proporcionar una evaluación a través de métodos tanto *ex ante* como *ex post* de las nuevas regulaciones (eminentemente legislación secundaria, es decir, reglamentos aprobados por las agencias de la rama ejecutiva del Gobierno de los Estados Unidos como resultado de la legislación primaria delegante) o revisar las regulaciones existentes: los Cuerpos de supervisión regulatoria (*Regulatory Oversight Bodies*, ROBs). Estas agencias se han convertido en una pieza clave del proceso legislativo y regulatorio, creciendo en un gran número de países su implantación con el fin de controlar los procesos de "*regulatory impact assessment*", RIA [CITATION OEC15 \l 3082], instrumento central de supervisión regulatoria (Wiener y Alemanno, 2016).

Y es que, al contrario que en la Unión Europea (donde la legislación se crea de forma exclusiva en la Comisión, un órgano técnico y ejecutivo), como hemos visto, en EE.UU. la legislación empieza en el Congreso, un cuerpo político, que a través de sus estatutos puede crear agencias regulatorias y delegar en ellas la tarea normativa. Estas agencias poseen el conocimiento necesario del que el Congreso carece y son las encargadas de redactar la normativa que les es

encargada. 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. Las agencias, cuando actúan a partir de delegaciones y encargos de las Cámaras, están obligadas a publicar una propuesta regulatoria que provea de la suficiente información – incluyendo los motivos en los que dicha propuesta normativa se basa – con el fin de presentar de forma informada la nueva regulación, explicando, a su vez, cómo 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.

De forma independiente a las agencias encontramos dos cuerpos que, establecidos desde 1980, también realizan funciones revisoras de la normativa cuya importancia, por estar enclavadas en el poder ejecutivo y disponer por ello de sus medios y centralidad, es cada día mayor: la *Office for Information and Regulatory Affairs* (OIRA), cuerpo técnico también, pero que, a diferencia de distintas agencias, informa al Presidente y no al Congreso; y la *Office of Management and Budget* (OMB) del Gobierno. Ambas, en base a las *Executive Orders* 12866 (1993) y 13563 (2011), llevan a cabo un análisis de cada propuesta normativa antes de que dicha propuesta sea finalizada por las agencias, en el que examinan costes y beneficios del proyecto normativo y la acción de las agencias en dicho proceso normativo. La OMB puede devolver la propuesta a las agencias para que la reconsideren según lo indicado (Wiener y Alemanno, 2016).

En los EEUU, el ROB principal, la OIRA, se encuentra radicada en la Oficina Ejecutiva del Presidente. Es por esto que el administrador de la OIRA es nombrado por el presidente, con la confirmación del Senado. La OIRA supervisa y coordina la actuación de otras oficinas de la Casa Blanca que también están interesadas en la formulación de políticas (como el Consejo de Calidad Ambiental [CEQ], que puede revisar las evaluaciones de impacto ambiental de los organismos) del Congreso. 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 ocurre 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).

De este modo, ambas instituciones, y muy en particular la OIRA, como uno de los ROBs que intervienen en el proceso legislativo, se convierten en el mecanismo del que la presidencia dispone para dirigir el Estado a través de un cuerpo tecnocrático, profesional y especializado en evaluar los impactos posibles de las regulaciones y controlar la calidad de la regulación, ayudando a los *drafters* a elegir y evaluar las políticas de forma previa y posterior a su aprobación. En el *staff* de ésta pueden encontrarse economistas, expertos en ciencias sociales, derecho, políticas, ciencias o física. 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 R. Sunstein al frente, quien además ha dado cumplida cuenta de sus ambiciosos objetivos y dinámicas de funcionamiento.

Analizar y entender la historia de esta institución 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. Así, 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, incorporándola en la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB). La OIRA se ubicó así en la Oficina Ejecutiva del Presidente, siendo su administrador directamente nombrado por el Presidente. 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 realizan evaluaciones de impacto regulatorio usando un análisis coste-beneficio, a fin de tratar de asegurar que los beneficios de las regulaciones "compensan" sus costes y para someter dichos RIAs a la OIRA para revisión, a la vez que otorga a la OIRA el poder de "devolver" una regulación insatisfactoria a la agencia que la elaboró. Por su parte, George W. Bush fue elegido presidente en las controvertidas elecciones de 2000 y pronto surgió la especulación de que podría emitir una nueva orden que potenciara el papel de supervisión de la OIRA. En su lugar, Bush conservó la EO 12866 de Clinton (con sólo pequeñas modificaciones hechas en su segundo mandato, como agregar la cobertura de los documentos de orientación de la agencia).

Más recientemente, Barack Obama, que asumió el cargo en 2009, también mantuvo la EO 12866 emitida por el Presidente Clinton, y la Circular A-4 emitida por la OIRA bajo el Presidente Bush. El Presidente Obama también adoptó otras órdenes ejecutivas con el fin de promover la revisión retrospectiva (EO 13563), la evaluación de impacto por agencias "independientes" (EO 13579) y la cooperación reguladora internacional (EO 13609). La Executive Order 13563, "*identifying and Reducing Regulatory Burdens*", institucionaliza la evaluación *ex post* en los Estados Unidos, con el objetivo de evaluar si se han conseguido los objetivos propuestos a través de la legislación aprobada. Asimismo, con Sustain 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 [CITATION Muf17 \l 3082].

En la actualidad, con Donald Trump en la Casa Blanca, se abre una nueva época para la Office. Así, su decidida apuesta por la desregulación²⁷ y la elección de Neomi Rao, de perfil conservador, como directora de la agencia, ha llevado a afirmar a algunos medios de comunicación que la Agencia se convertirá en una herramienta más del Presidente en su guerra contra la Administración Pública [CITATION Muf17 \l 3082 \m Mil17].

27 Recientemente se ha aprobado una Executive Order que prescribe que para cada nueva regulación que se apruebe, dos han de eliminarse del sistema. Asimismo, el Presidente, ha señalado que las regulaciones en EEUU pueden reducirse hasta en un 75% [CITATION Muf17 \l 3082].

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 políticas (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).

No obstante, ha de señalarse que Estados Unidos no tiene un proceso de RIA generalizado, ni existe un ROB para supervisar la promulgación por el Congreso de la legislación primaria en sí mismo, sino que la acción del OIRA se centra en la legislación secundaria. Así, 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 (GAO), y la Conferencia Administrativa de los Estados Unidos (ACUS). Pero, en general, y tras la creación de la OIRA, el Congreso no ha favorecido en exceso la supervisión reguladora, especialmente de sus propias leyes, no existiendo un ROB propio para llevar a cabo tal función. Esto es por lo que Alemanno y Wiener proponen que el Congreso de los Estados Unidos debería crear un nuevo ROB para supervisar la legislación propuesta en el Congreso, equivalente en sus funciones al control que realiza la OIRA para las regulaciones de origen gubernamental.

Tanto los sistemas de supervisión reguladora de los Estados Unidos como los 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 secundarios (daños y beneficios) se vuelve así 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. En principio, un ROB podría supervisar toda la regulación, abarcando todos los temas. En la práctica, los ROB suelen centrarse en las normas de salud, seguridad y medio ambiente (a veces denominadas "regulaciones sociales" o "regulaciones de riesgos"), mientras que son más prudentes, cuentan con poderes reducidos o simplemente realizan menos énfasis en sus funciones de fiscalización cuando nos encontramos en áreas como banca, finanzas, competencia, comercio y otros aspectos dentro del ámbito de la "regulación económica".

Por último, debe señalarse que los Estados Unidos y la Unión Europea, como veremos, han creado sistemas generalmente similares de RIA y ROBs, con poderes para revisar las políticas y las evaluaciones de impacto, así como devolverlos e impulsarlos. 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). En los EE.UU., el Congreso promulga leyes que instruyen a las agencias a regular, el Presidente entonces requiere que las agencias lleven a cabo RIAs para acompañar las reglas propuestas y faculta a OIRA, un cuerpo creado por estatuto, para

supervisar las reglas y revisar los RIAs. 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 IAB / 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 IAB / RSB es un comité multi-miembros con menos personal.

V. PROCEDIMIENTOS *EX POST* PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA

La OIRA está tratando de aumentar el papel de la RIA *ex post* retrospectiva, con el fin de evaluar los impactos reales, revisar las políticas existentes y mejorar la exactitud de la RIA *ex ante*. De este modo, también podría ejercer una especie de "poder blando" para fortalecer la cultura general de la calidad regulatoria, en consonancia con la opinión de que "para ser eficaz, un sistema de regulación debe crear incentivos de cumplimiento para las partes reguladas, en lugar de confiar en la acción correctiva y la supervisión" [CITATION EII12 \l 3082].

Además, mediante la Ley de Reducción de Trámites (*The Paperwork Reduction Act*), se impone el requisito de que cada nueva exigencia de trámites o cargas a la ciudadanía o las empresas que pretenda imponer el gobierno federal deba ser aprobada por la OIRA. A los tres años, deberá volver a ser aprobada, lo que se conoce como "*Reapproval*", y 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 la información disponible de otra manera. Las solicitudes de aprobación de la OIRA se publican en el *Federal Register*, y el público tiene 30 días para hacer comentarios. Si la OIRA aprueba un requisito, se emite un número de homologación que debe figurar en el formulario o en el reglamento.

VI. OTRAS POLÍTICAS O DIRECTRICES DE INTERÉS

Entre otras políticas emprendidas en este país encontramos el procedimiento de *eRulemaking*. Y es que los procedimientos de elaboración reglamentaria en los EEUU permiten un alto grado de participación ciudadana, a través de un procedimiento conocido como notice-and-comment que se estructura en las siguientes fases (Arroyo Jiménez, 2016):

- Publicación oficial de un 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.
- Periodo 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.

De este modo, las nuevas 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).

Igualmente, es destacable la *Plain Writing Act* de 2010, o Ley de simplificación de la escritura, que busca mejorar el acceso de los ciudadanos a la información y los servicios del Gobierno al establecer que los documentos del Gobierno emitidos al público deben ser escritos de forma clara y comprensible. Esta ley federal requiere que las agencias ejecutivas federales:

- Usen una escritura simple y comprensible en cada documento que emitan o revisen.
- Establezcan un proceso para supervisar el cumplimiento por parte de la agencia de esta Ley.
- Creen y mantengan una sección de *Plain Writing* en la página web de la agencia para informar al público del cumplimiento de la agencia con los requisitos de esta Ley.
- Proporcionen mecanismos para que la agencia reciba y responda a la opinión pública sobre la implementación de las decisiones de la agencia y los informes de agencia requeridos bajo esta Ley.
- Designen uno o más puntos de contacto de la agencia para recibir y responder al comentario del público sobre la implementación de esta Ley.

Por último, es destacable también el *National Performance Review* (NPR), creado durante la Administración Clinton. El NPR se lleva a cabo bajo la responsabilidad del vicepresidente, y, en consonancia con la recomendación de la OCDE de que los gobiernos establezcan principios de buena regulación para orientar la reforma, ha supuesto la adopción de normas explícitas para la calidad de la reglamentación. La orden ejecutiva de Clinton de 1993 es la referencia principal para los estándares de calidad regulatorios. Dicha orden requiere que las agencias adopten un enfoque "minimalista" de la regulación, promulgando "... sólo las regulaciones que son requeridas por la ley, son necesarias para interpretar la ley o se hacen necesarias mediante la obligación de la

necesidad pública, tales como fallas materiales de los privados mercados... ". Así, requiere a los reguladores:

- Identificar el problema a tratar y evaluar su significado.
- Identificar y evaluar alternativas a la regulación directa, incluidos incentivos económicos e información y utilizar estándares de desempeño en la medida de lo posible si se elige la regulación.
- Establecer prioridades considerando el grado y la naturaleza de los riesgos de diferentes fuentes.
- Si la regulación es el mejor método, diseñarlo de la manera más rentable.
- Reglamentar sólo con una determinación razonada de que los beneficios justifican los costes.
- Tomar decisiones fundamentadas en la mejor información que se pueda conseguir sobre la necesidad y las consecuencias de la regulación.
- Evitar las regulaciones que son inconsistentes o que duplican otras regulaciones.
- Realizar proyectos de reglamentos simples y fáciles de entender.

Por lo tanto, para administrar el amplio y complejo sistema de regulación estadounidense, los diferentes gobiernos de los Estados Unidos han conformado una serie de mecanismos de supervisión. Tanto el presidente como el Congreso llevan a cabo una sólida supervisión regulatoria, el presidente a través de una oficina central de administración directamente responsable ante él y el Congreso a través del sistema de comités de supervisión organizados en gran medida a lo largo de las líneas del programa, que anteriormente hemos explicado.

Entre los hitos en relación con las políticas de calidad normativa encontramos:

1978 *Executive Order* 12044, que requiere el análisis económico de las nuevas

	regulaciones y que crea el Grupo de Revisión de Análisis Regulatorio.
1980	Se crea la <i>Office for Information and Regulatory Affairs</i> (OIRA), y la <i>Office of Management and Budget</i> (OMB), mediante la Ley de Reducción de Trámites.
1993	Se crea el <i>National Performance Review</i> , órgano de revisión de cumplimiento de los estándares de calidad regulatorios.
2010	<i>Plain Writing Act</i> , Ley de Simplificación de la escritura.
2011	Se aprueba la <i>Executive Order 13563 - Improving Regulation and Regulatory Review</i> . Se aprueba la <i>Executive Order 13579 - Regulation and Independent Regulatory Agencies</i> .
2012	Se aprueba la <i>Executive Order 13609 - Promoting International Regulatory Cooperation</i>

VII. GUÍAS METODOLÓGICAS PARA EL LEGISLADOR Y OTROS RECURSOS

Respecto a las directrices y reglas que se siguen para la redacción de los textos, la profesionalización del *Office of the Legislative Counsel* ha determinado 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 de los más actualizados: *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 [CITATION Mel82 \l 3082 \m Ree86 \m Uni86]. 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, uso cuidadoso de las palabras...), sobre cómo organizar y estructurar un texto legislativo, así como de la forma de elaboración de las concretas previsiones (títulos, secciones, objetivos, tablas de contenidos, definiciones, reformas, y referencias). Igualmente, contienen una serie de provisiones especiales

en relación con la puntuación, el uso de tiempos verbales, el número y el género y el uso de determinadas palabras. Asimismo, los manuales de la Cámara y el Senado proporcionan varios tipos de instrucción a los redactores de la legislación, que van desde la plantilla que los redactores deben usar para dar formato y estructurar la legislación a las convenciones sustantivas que los redactores deben emplear a la hora de redactar el texto.

MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN ALEMANIA

I. ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA

El sistema alemán se inscribe en el modelo difuso de redacción de las propuestas legislativas, que es el más habitual entre los ordenamientos jurídicos de la tradición del *civil law*. Es por este motivo por el que, en Alemania, la elaboración normativa le corresponde al Ministerio competente en cada caso por razón de la materia [CITATION Tur09 \l 3082]. De este modo, y de igual manera que en otros sistemas políticos insertos en la tradición continental, también en Alemania es relativamente reciente la preocupación por la redacción y la técnica seguida en la elaboración de las normas. No obstante, en este país, las políticas de calidad normativa se han desarrollado con notable fuerza, volviéndose este país un referente en cuanto técnica normativa en el modelo continental. Es así, a partir de los años 90, cuando 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 pasamos a analizar.

II. ESTRUCTURA GENERAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO LEGISLATIVO?

La República Federal de Alemania es una democracia federal parlamentaria, compuesta por dieciséis estados federales (*Länder*) tras la reunificación de 1990. 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 nivel local). El federalismo cooperativo, que multiplica el número de puntos de decisión en el sistema, genera, inevitablemente, una notable diversidad de enfoques en la agenda de reformas. Y es que, como ocurre en los federalismos simétricos, 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.

Por su parte, el poder legislativo alemán es bicameral, compuesto por dos órganos establecidos por la Ley Fundamental de 1949: el *Bundestag*, el parlamento de todo el pueblo alemán y principal órgano legislativo a nivel federal, y el *Bundesrat*, órgano constitucional independiente (y por lo tanto no una "segunda cámara") donde los *Länder* están representados a nivel federal y participan en la legislación federal.

Por otro lado, el gobierno federal está compuesto por la Cancillería federal y los ministros federales, que cuentan con el apoyo de los Secretarios de Estado para el desarrollo de sus tareas ordinarias [CITATION OEC10 \l 3082]. Enmarcado en este contexto, el proceso de elaboración de la legislación es el siguiente [CITATION OEC10 \l 3082]:

- 1º La iniciativa legislativa a nivel federal es múltiple. Un proyecto de ley puede ser introducido en el *Bundestag* por:

- a) un grupo parlamentario o al menos el 5% de todos los parlamentarios (lo que sucede en un 25% casos);
- b) el *Bundesrat* (15% de los casos); o
- c) el gobierno federal (alrededor del 60% de los casos).

2º En los dos primeros supuestos, el ministerio federal correspondiente asume la preparación de la propuesta de ley a través de canales y procedimientos informales, aunque cuando la propuesta se origina en el Parlamento, el Reglamento de esta Cámara describe el procedimiento a seguir. 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*).

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. No obstante, el procedimiento no está regulado y se desarrolla informalmente, por medio del desarrollo de procedimientos *ad hoc*.

3º Cuando un Ministerio federal tiene la intención de iniciar la legislación, informa la Cancillería. Cada ministerio es responsable de elaborar la propuesta según las etapas descritas en las Reglas Conjuntas de Procedimientos. Se pueden identificar las siguientes etapas principales:

- a) Consulta y realización de las evaluaciones de impacto normativo.
- b) Coordinación interna. El ministerio principal es también responsable de la coordinación interna, informando sobre el borrador normativo al resto de ministerios federales.

- c) El Consejo Nacional de Control Regulator (*Normenkontrollrat*), cuya tarea principal es la reducción de la carga administrativa de las leyes que se aprueban, verifica y analiza los costes administrativos sobre la base del Modelo de Coste Estándar (MCS).
- d) Redacción jurídica y escrutinio final. Antes de su adopción final por el Gabinete, el Ministerio de Justicia federal procede a realizar una revisión jurídica y sistemática de la normativa. Asimismo, a *Sociedad de Lengua Alemana*, en virtud del art. 37 del *GGOII*, verifica la corrección lingüística y la claridad de todos los proyectos de ley, pudiendo sugerir fórmulas alternativas y correcciones lingüísticas[CITATION Gar05 \t \l 3082]. Esta Sociedad cuenta con una *Oficina de redacción* en el *Bundestag* para el asesoramiento lingüístico. Además, edita conjuntamente con los Ministerios de Interior y Justicia el "*Índice del lenguaje jurídico y administrativo: hacer accesible el lenguaje jurídico*".

En el caso de proyectos normativos especialmente complejos puede nombrarse una Comisión de expertos que elabore un texto previo[CITATION Gar05 \t \l 3082].

- 4º 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 Consejo Nacional de Control Regulator, así como las opiniones divergentes de otros ministerios. Estos documentos son elementos muy importantes del procedimiento, ya que proporcionan información básica sobre la legislación propuesta útil en el momento de su aprobación.
- 5º Los proyectos de ley aprobados por el Gabinete federal se publican con la correspondiente documentación adjunta como documento parlamentario en la página web del Parlamento, una vez que el documento ha sido enviado al *Bundestag*. El documento contiene un resumen introductorio que aborda brevemente los elementos más relevantes de la Evaluación de Impacto regulatorio y otra información como[CITATION OEC10 \l 3082]:
- Objetivo y necesidad del proyecto de ley, así como posibles soluciones alternativas a la ley;
 - Antecedentes y fuentes de información;

- Si se han presentado los informes obligatorios correspondientes, así como otras obligaciones administrativas y requisitos de autorización;
- Posible simplificación jurídica y administrativa de la norma;
- Compatibilidad con la legislación de la UE; y
- Enmiendas que supone a la legislación vigente.

Además, a través del DIP (*Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge*), el sistema de información gestionado conjuntamente por el *Bundestag* y el *Bundesrat*, el público puede realizar un seguimiento de todo el proceso legislativo, leer actas de las sesiones plenarias y de los diversos comités y acceder a las iniciativas de los miembros del Parlamento.

- 6º 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. Así, a través de esta primera etapa, los *Länder* pueden expresar su posición, especialmente en relación con aspectos constitucionales, presupuestarios, políticos y de implementación. Y, 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*.
- 7º 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. No obstante, a menudo se presentan propuestas legislativas sin debate previo en las comisiones permanentes.

A continuación, la comisión responsable presenta su versión del proyecto de ley con un informe con recomendaciones al Pleno para la segunda lectura, en el que cada diputado puede presentar enmiendas. La versión del proyecto de ley aprobado en segunda lectura es la base para la tercera lectura. Las enmiendas siguen siendo posibles, aunque ya muy raras, ya que tienen que ser presentadas por un grupo parlamentario o por lo menos un 5% de los miembros. Además de esta lectura final, 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.

8º Cualquier proyecto de ley aprobado por el *Bundestag* debe ser sometido al *Bundesrat*. Normalmente se dispone de tres semanas para su segunda lectura. Los proyectos de ley que fueron iniciados por el *Bundestag* y que por lo tanto no se habían evaluado previamente están sujetos a un escrutinio más detallado. Si el *Bundestag* y el *Bundesrat* no se ponen de acuerdo sobre la aprobación de una norma, se convoca el denominado Comité de Mediación. Este Comité está compuesto por 16 representantes del *Bundesrat* y 16 representantes del *Bundestag*, y sus miembros del Comité no están sujetos a instrucciones, lo que facilita que se consiga una propuesta de transacción confidencial que debería ser adoptada posteriormente por ambas cámaras en sesión plenaria. El Comité de Mediación sólo puede hacer propuestas y no tiene poder de decisión. Sin embargo, 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.

En cuanto a la redacción o *drafting*, 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 secciones ministeriales especializadas pertenecientes al mismo la redacción del texto, lo que debilita la coherencia general del sistema, por la falta de reglas claramente aplicables y visibles para todos los ministerios. Así, cada ministerio interpreta las Reglas Conjuntas de Procedimiento de manera diferente, lo que significa que ningún actor (ya sea parte del sistema o fuera de la red tradicional) puede estar seguro de cómo se organizará la consulta.

No obstante, a pesar de que se pueda entender que este sistema deja abandonada la redacción al criterio de los funcionarios de estas secciones dentro de cada uno de los ministerios, en el proceso de elaboración los funcionarios deben tener presente ciertas reglas establecidas por el gobierno federal. Éstas tienen por objeto unificar la redacción normativa, siendo la principal de ellas la *Blaue Liste* (o "Cuestionario azul"), sobre la necesidad, efectividad e intelegibilidad de los proyectos de disposiciones normativas de la Federación.

El cuestionario es un instrumento de control cuyo fin es contrastar si es necesaria o no la nueva legislación y los efectos que tendría dicha modificación 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, estudia la exposición de los objetivos y analiza la necesidad del proyecto y sus disposiciones, los supuestos materiales que condicionan su aplicación y las fuentes de conocimiento sobre ellos (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 *Checklist*, teniendo en cuenta que corresponde a los Ministerios implicados, así como a diferentes Comisionados mostrar su asentimiento respecto a los costes que implique el proyecto.

III. ÓRGANOS IMPLICADOS EN LA REDACCIÓN NORMATIVA DE CALIDAD

En correspondencia lógica a su condición de modelo desconcentrado de redacción normativa, no hay en Alemania un coordinador central único responsable de todos los aspectos del *drafting* en el gobierno federal. No obstante, los siguientes actores tienen importantes responsabilidades en relación con el programa de mejora de la legislación [CITATION OEC10 \l 3082]:

- La Cancillería Federal. La función principal de la Cancillería es actuar como coordinador y plataforma de negociación para los ministerios. Desde 2005, el Comité de Secretarios Permanentes coordina el Programa "Reducción de la Burocracia y Better Regulation".

Ubicada en la Cancillería Federal, encontramos la Unidad de mejora de la legislación, que coordina y supervisa la ejecución del programa del Gobierno Federal para la reducción de la burocracia y la mejora de la legislación. Esta unidad, (la Geschäftsstelle für Bürokratieabbau) la preside el Ministro de Estado de la Cancillería quien, a su vez, es el Coordinador del Gobierno Federal para la Reducción de la Burocracia y la Mejor Legislación.

- El Ministerio Federal del Interior. El Ministerio desempeña un papel clave en el proceso de reglamentación. Conjuntamente con el Ministerio Federal de Justicia, 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 la preparación de propuestas legislativas, en particular mediante su guía electrónica de redacción de leyes.
- 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 (escrutinio vertical). El Ministerio de Justicia también realiza un escrutinio legal horizontal, verificando la compatibilidad con otras leyes y la consistencia interna del borrador.
- 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 y las PYME's de la nueva normativa, así como sobre los efectos sobre los precios unitarios, los niveles de precios y sobre los consumidores.

- El Ministerio Federal de Hacienda. Evalúa los efectos sobre el gasto público y los ingresos, siendo el órgano al que se consulta sobre las consecuencias presupuestarias de las nuevas propuestas.

- El Comité Permanente de Secretarios de Estado sobre la Reducción de la Burocracia, presidido por el Ministro de Estado de la Cancillería que también es el coordinador del gobierno federal para el programa de Reducción de la Burocracia y Mejor Legislación. Las tareas del coordinador y del Comité de Secretarios de Estado incluyen, en particular:
 - la ejecución y coordinación del "Programa de Reducción de la Burocracia y Mejor Legislación"

 - gestionar, supervisar y perfeccionar el método y la mediación en casos de disputa entre los ministerios federales.

- El Consejo Nacional de Control Regulatorio (*Normenkontrollrat, NRCC*). Es un órgano independiente de asesoramiento y control externo al ejecutivo. Los partidos que han gobernado en Alemania desde hace más de una década, la CDN, la CSU y el SPD, acordaron el establecimiento de este órgano en 2005. 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 al Consejo de Ministros. Además, su mandato abarca:
 - La evaluación *ex ante* de las cargas, la asistencia en el examen y la medición de las cargas administrativas de las nuevas reglamentaciones; y,

 - La evaluación *ex post* y el asesoramiento sobre la medición de las obligaciones de información acerca de la normativa vigente;

Está compuesto por ocho miembros, nombrados por el presidente federal a propuesta del Canciller, cuyo mandato dura cinco años y es renovable. Éstos suelen provenir del mundo de los negocios, la política, la ciencia, la administración pública y el poder judicial. Sirven de forma independiente y voluntaria y el cargo no es remunerado. Sus opiniones son publicadas y, además de asesorar y ayudar al Gobierno Federal examina proyectos de

reglamentos en términos de su constitucionalidad, legalidad, impacto regulatorio directo y claridad. El establecimiento del NRCC 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 no pueden presentarse ante el Gabinete sin someterse a un escrutinio por parte de la NRCC) y los ministerios tienden a seguir sus recomendaciones

- El Comisionado del Gobierno Federal para Tecnología de la Información, que desarrolla una estrategia para implementar el gobierno electrónico, las tecnologías de la información y la seguridad informática a nivel federal. Asimismo, el Comisario participa en todos los proyectos legislativos y otros proyectos de reglamentación con un impacto sustancial en las tecnologías de la información en las administraciones públicas.
- Por su parte, los *Länder* tienen, en diversos grados, una larga tradición de desarrollar iniciativas en materia de reforma regulatoria a través de la modernización de sus administraciones públicas y la gestión de las cargas administrativas en los negocios, como más adelante analizaremos.

IV. PROCEDIMIENTOS EX ANTE PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA

Al igual que en la mayoría de los demás países de la OCDE, en Alemania 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 reglamentación (RIA). En este sentido, la denominada *Blaue Liste* (Lista de Verificación Azul), introducida en 1984, fue uno de los primeros intentos entre los países de la OCDE de llamar la atención de los responsables sobre los factores que afectan la calidad de la reglamentación, incluyendo la consideración de alternativas a la regulación. Sin embargo, la influencia de la Lista Azul sobre las prácticas regulatorias reales fue limitada debido a la falta de directrices, apoyo institucional y sanciones por incumplimiento [CITATION OEC10 \l 3082]. Es por esto por lo que, la revisión de 1996 del Reglamento Conjunto 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".

Así, el actual sistema de RIA se basa en los cambios introducidos por el Ministerio Federal del Interior a finales de los años noventa, como parte del programa "Modern State-Modern Administration" lanzado por el gobierno federal. Y es que, con este fin, en octubre de 1998 el Ministerio del Interior encomendó al Colegio alemán de ciencias administrativas de Speyer la

preparación de un manual de la RIA y de una guía práctica orientada al RIA, con la participación del Ministerio del Interior de Baden-Württemberg. De este modo, en 2000, el Ministerio del Interior publicó las Directrices de RIA (*Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*) y un Manual del RIA (*Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung*).

Según el sistema instaurado, y como en la mayoría de los demás países de la OCDE, cada ministerio es responsable de llevar a cabo RIA en sus propias propuestas, no existiendo una unidad dedicada centralmente en la coordinación o el monitoreo del impacto normativo. Así, la parte principal del proceso le pertenece a cada uno de los ministerios, que supervisan la calidad de las evaluaciones realizadas en sus respectivas áreas de especialización. Y es responsabilidad del ministerio proponente, de principio a fin, consultar a otros ministerios con interés en la propuesta y revisar el trabajo de los demás para el cumplimiento de las disposiciones formales sobre 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. El proceso viene ordenado por las Reglas Conjuntas del Procedimiento, que establecen un proceso de examen en las siguientes etapas[CITATION OEC10 \l 3082]:

- Los departamentos especializados en el ministerio principal suelen llevar a cabo la evaluación y presentación de los diversos impactos, consultando, en todo caso, con los ministerios que pueden resultar afectados por la normativa.

Para ayudar a los diferentes ministerios, el Ministerio del Interior elaboró en 2006 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). De este modo, las pautas establecidas según la guía metodológica del Ministerio del Interior Federal, son las siguientes (The Federal Government, 2015):

- Paso 1: Análisis del área de regulación (análisis de problemas y sistemas), los efectos previstos y de los posibles efectos secundarios no deseados. Igualmente, análisis de los impactos sobre:
 - la igualdad de género,
 - el presupuesto público federal y los presupuestos públicos de los Länder y los municipios,

- consumidores e industria privada, en particular las pequeñas y medianas empresas,
 - los precios unitarios y el nivel de precios en general, y
 - los costes administrativos.
- Paso 2: Identificación y definición de los objetivos de la política.
- Paso 3: Desarrollo de alternativas a la regulación. La toma en cuenta de las diferentes alternativas a la regulación viene regulada por el Reglamento Conjunto de los Ministerios Federales, donde se establece que los ministerios deberán incluir justificaciones relacionadas con alternativas de regulación en la exposición de motivos y la primera hoja de una página adjunta a proyectos de ley y estipula que el proyecto de reglamento debe ir acompañado de un memorando explicativo que, entre otras cosas, debe exponer:
 - si hay otras posibles soluciones a la regulación;
 - si el objetivo político identificado puede ser realizado por partes privadas; y
 - las consideraciones que llevaron al rechazo de opciones no regulatorias.

Asimismo, un anexo de las Reglas Conjuntas contiene una lista de verificación para identificar las oportunidades de autorregulación con preguntas como ¿Qué tipo de acuerdo es apropiado para abordar el problema? ¿Es suficiente la autorregulación? ¿Cómo se garantiza que los proveedores de servicios no gubernamentales proporcionarán sus servicios en base al interés o bien común? ¿Se puede resolver el problema en cooperación con organismos privados? ¿Qué

requisitos para el diseño legal de tales relaciones de cooperación deberían imponerse?

- Paso 4: Examen y evaluación de alternativas a la regulación, incluida la "opción cero" (no tomar ninguna acción). En la práctica, y como sucede en la mayoría de países europeos, las alternativas están más desarrolladas y ampliamente utilizadas en el ámbito de la política ambiental. Los instrumentos económicos como los derechos de usuario, los reembolsos de depósitos y los incentivos fiscales son los enfoques que se utilizan con frecuencia. Los acuerdos voluntarios también se utilizan ampliamente, aunque su naturaleza y alcance varían considerablemente.

- Paso 5: Documentación del resultado.

El proceso se aplica a la legislación primaria y sólo cubre parcialmente la regulación secundaria, y se centra en analizar tanto costes como beneficios (monetarios y no monetarios). Para evaluar los impactos económicos, ecológicos y sociales, se utiliza un cuestionario predefinido (*checklist*) con el fin de estudiar los posibles efectos en las tres áreas examinadas.

No obstante, cada ministerio puede alterar los requisitos 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 (métodos de evaluación, proceso, información) para interactuar con las partes interesadas durante la redacción de un RIA.

- Los ministerios examinan entonces los aspectos relacionados con su área específica de responsabilidad. Por ejemplo, el Ministerio de Finanzas 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, respectivamente.

- El ministerio que ha propuesto la normativa presenta los resultados en un memorando explicativo, que luego son examinados por los otros ministerios en relación con los aspectos relacionados con su área de responsabilidad. Llegados a este punto, los ministerios pueden insistir en una evaluación adicional, si lo consideran necesario, y pueden llegar a negar su consenso para que la propuesta sea enviada al Gabinete, lo que significa que tienen un poder de veto de facto.
- 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 federal, junto con un resumen de las evaluaciones.

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 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 de delegación tácita en aquél para desarrollarlos.

Por su parte, y como ya hemos señalado, el Consejo Nacional de Control Regulatorio (NRCC) brinda asesoramiento y verifica la calidad de las evaluaciones por parte de los ministerios competentes del proyecto de nueva legislación. Los miembros del NRCC se organizan como "*rapporteurs*" o relatores (*Berichtatter*) para áreas políticas específicas y cada ponente elabora un informe para cada nuevo proyecto de ley que recaiga en su ámbito de competencia. Las propuestas son luego discutidas por la junta del NRCC y formalizadas en un dictamen oficial del NRCC. Esta opinión no sólo 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. Por lo tanto, los dictámenes del NRCC son públicos y buscan llamar la atención sobre los costes administrativos ínsitos en la propuesta de regulación. 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 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 puede 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, los ministerios están acostumbrados a actuar de manera autónoma y los principales interesados están acostumbrados a la existencia de un proceso relativamente cerrado y poco poroso.

V. PROCEDIMIENTOS *EX POST* PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA

La evaluación *ex post* de las normativas en Alemania, tradicionalmente, ha sido *ad hoc*, como sucede en muchos otros países de la UE. En el caso alemán, muy a menudo, se desarrolla a través

de informes presentados al *Bundestag* o a los comités responsables, siendo responsabilidad de instituciones específicas o determinados comités federales. Y es que, al menos 14 cuerpos tienen instrucciones formales de evaluación dentro de la administración federal.

Además, las evaluaciones *ex post* también han venido siendo realizadas por actores de sectores privatizados (por ejemplo, los sectores de correos, telecomunicaciones y ferrocarriles), las organizaciones sociales (por ejemplo, en el marco del sistema sanitario) o la NRCC, órgano que puede presentar recomendaciones al gobierno federal en cualquier momento[CITATION The152 \l 3082].

No obstante, en marzo de 2013 el Gobierno Federal introdujo un procedimiento para la evaluación sistemática de las propuestas legislativas. En virtud de este procedimiento, los ministerios de gobierno deben revisar los principales instrumentos de reglamentación una vez que éstos hayan estado en vigor durante un período de tiempo razonable, principalmente en aras a determinar si se han alcanzado los objetivos perseguidos. Los resultados de esas revisiones pueden derivar en indicadores valiosos para la futura legislación. Dado que la evaluación también está diseñada para identificar el alcance de las mejoras y las maneras de alcanzarlas, es importante que las suposiciones subyacentes a la propuesta reguladora original se comparen cuidadosamente con el impacto real del instrumento[CITATION Thg16 \l 3082].

Por otro lado, Alemania ha dedicado grandes esfuerzos, sin parangón en otros países de nuestro entorno, a 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 a 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 es eliminar del Derecho federal aquellas disposiciones ya innecesarias y, al mismo tiempo, hacerlo más comprensible, más claro y más actual (*zeitgemässer*). Así, y a pesar de no existir una política sistemática y regular para revisar las leyes y reglamentos existentes y ser los mecanismos de revisión de las regulaciones de naturaleza *ad hoc*, las iniciativas recientes son pasos importantes hacia el establecimiento de un concepto integral para revisar y actualizar las regulaciones existentes.

VI. OTRAS POLÍTICAS O DIRECTRICES DE INTERÉS

Podemos encontrar interesantes decisiones que denotan un alto grado de preocupación por la calidad normativa. Entre ellas podemos destacar:

- La obligación por parte del gobierno, en base a la sección 7 de la Ley de 2015 de establecimiento de un Consejo Nacional de Control Regulatorio, de presentar al Parlamento anualmente un informe acerca de los progresos alcanzados en relación con la reducción burocrática y las políticas de Better Regulation[CITATION Thg16 \l 3082].

- La introducción 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 éstas, los costes existentes deben reducirse proporcionalmente, con el ánimo de limitar los costes de cumplimiento de la legislación[CITATION Thg16 \l 3082].
- El desarrollo de la Agenda 2014 en mejora regulatoria²⁸, a través de medidas como el desarrollo del gobierno electrónico, la modernización del procedimiento impositivo, la introducción de simulaciones previas a la introducción de las normas, la mejora de la cooperación de los *Länder* con las autoridades locales en la reducción de la burocracia²⁹ y la mejora de las evaluaciones de impacto. Igualmente, a través de 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[CITATION OEC10 \l 3082].
- El software "e-Norm"³⁰ es una herramienta para mejorar la calidad de la legislación. Ha sido desarrollado 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 y editoriales y tiene la intención de hacer uso del mismo formato posible a lo largo del proceso legislativo. E-Norm 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 sinópticos automáticamente. Once de los catorce ministerios federales lo han introducido hasta ahora o están planeando hacerlo.

Además de estas estrategias, el gobierno alemán se ha dado cuenta de que la consulta electrónica es una herramienta importante de reciente introducción, que potencia la transparencia del proceso legislativo y por ello ha establecido la "e-participación" como una de sus principales áreas de acción. Así, con la colaboración de algunos ministerios federales, el

28 Informe "Better Regulation 2015: More simplification. More transparency. More time for the essentials" accesible a través del sitio web: <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Anlagen/2016-08-31-better-regulation-2015.pdf?blob=publicationFile&v=1> (última visita: 31 de enero de 2017).

29 A través de la Ley de Reducción de la Burocracia, de 2015 (*Bürokratieentlastungsgesetz*).

30 Accesible a través del sitio web: http://www.enorm.bund.de/eNorm/DE/Home/home_node.html (última visita: 22 de enero de 2017).

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. Un ejemplo es la e-consulta 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.

Por su parte, en 2007 y 2008, el Ministerio de Justicia llevó a cabo un proyecto sobre la comprensibilidad de la legislación. El proyecto 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, extendiéndose la formación a otras administraciones. Como parte de este compromiso, diez funcionarios del Ministerio de Justicia trabajan exclusivamente en el desarrollo de un lenguaje jurídico fácilmente comprensible.

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 (y más en el caso de las directivas, que es necesario que sean transpuestas), se plantea la cuestión de cómo garantizar que los reglamentos estatales que aplican e introducen la legislación de la UE sean coherentes con los objetivos políticos subyacentes de la normativa que transponen.

La transposición de las directivas sigue los procedimientos generales establecidos para la legislación federal, no existiendo reglas específicas para ello. 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, como se indica a continuación, para su implementación) 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).

En consecuencia, y dado que el procedimiento de transposición viene regulado también por las Reglas Conjuntas del Procedimiento, el tipo de RIA y el tipo de análisis que se llevan a cabo no son diferentes a lo que los ministerios federales normalmente hacen cuando preparan proyectos de ley de origen interno, y las evaluaciones se llevan a cabo automáticamente en el caso de la legislación comunitaria promulgada, ya que la transposición a la legislación nacional se realiza mediante un acto jurídico nacional.

Por su parte, en cuanto a las iniciativas para mejorar la regulación de los **Länder**, debe resaltarse su autonomía respecto de las iniciativas federales, de acuerdo con su independencia administrativa. Y es que, los *Länder* 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, implementación de la legislación federal), que se llevan a cabo de acuerdo con su condición independiente en virtud de la constitución. La mayoría de los *Länder* han desarrollado elementos de un enfoque de *Better Regulation* adaptado a sus

necesidades específicas. El interés y las iniciativas van apareciendo desde hace tiempo: en algunos *Länder*, las políticas para promover la regulación de la calidad se remontan a mediados de los años setenta. Desde principios de la década de 1990, las medidas destinadas a reducir la carga administrativa y promover soluciones innovadoras a los problemas burocráticos se desarrollaron a través del *Speyerer Qualitätswettbewerb*. La reducción de las cargas administrativas y la modernización de la administración pública parecen ser el principal objetivo actual del programa de mejora de la legislación de los *Länder*.

Igualmente, diferentes *Länder* han establecido unidades centrales dedicadas a las políticas de mejora de la legislación y organismos de supervisión situados en el centro de su gobierno. Los "órganos de revisión reglamentaria" son muy comunes en este nivel de 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.

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 el RIA, 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.

La formación complementaria sobre cuestiones relacionadas con la mejora de la regulación consiste en:

- Cada ministerio imparte cursos de formación interna sobre temas específicos relacionados con la mejora de la regulación.
- Regularmente, el Ministerio de Justicia lleva a cabo cursos de formación sobre el lenguaje jurídico, la revisión de las leyes, el procedimiento legislativo y el uso del programa eNorm. Los cursos de formación se dirigen a todos los que participan en la legislación y la revisión de las leyes. Se han elaborado materiales de capacitación y ejercicios y se han publicado directrices sobre el uso del programa eNorm.
- La BaköV es una institución que ofrece capacitación adicional al personal de la administración federal. La gama de seminarios y cursos ofrecidos por la Academia es amplia y abarca aspectos fundamentales, así como temas especiales como RIA, lenguaje administrativo y técnicas, así como programas de capacitación sobre derecho comunitario.

En la siguiente tabla encontramos los hitos en el desarrollo de la calidad normativa en Alemania:

1958	Reglamento Conjunto de los Ministerios Federales que fue revisado en 2000 para introducir obligaciones en la preparación del análisis del impacto normativo.
1977	Ley de Procedimiento Administrativo.
1984	La <i>Blaue List</i> es aprobada.
1991	El <i>Manual on Legal Drafting</i> es redactado por la Cancillería.
1992	Establecimiento en todos los ministerios de unidades dedicadas a coordinar y transponer directivas europeas.
1999	Programa gubernamental <i>Modern State - Modern Administration</i> . Establecimiento de una unidad de "desburocratización" en el Ministerio de Economía y Trabajo.
2001	El RIA se introduce por el Ministerio del Interior.
2003	Iniciativa para Reducir las Cargas Administrativas. Iniciativa de simplificación legislativa. Se crea una base de datos de los reglamentos administrativos federales vigentes, creados en 2006, con un servicio de información pública.
2006	Decisión del Gabinete sobre el Programa de Reducción de la Burocracia y Mejor Legislación del Gobierno Federal. Programa de Innovaciones para la Administración, incluyendo el programa e-Government 2.0. Establecimiento del Consejo Regulador Nacional de Control. Establecimiento de una Unidad de Mejor Regulación en la Cancillería Federal. Establecimiento de una Sub-Unidad de Sostenibilidad en la Cancillería Federal.
2009	Inicio del programa de control <i>ex ante</i> de la calidad normativa. Institucionalización del asesoramiento lingüístico multidisciplinario.
2009	Introducción del análisis <i>ex ante</i> de las cargas administrativas para la ciudadanía.
2013	En marzo de 2013 el Gobierno Federal introdujo un procedimiento para la evaluación sistemática de las propuestas legislativas.

VII. GUÍAS METODOLÓGICAS PARA EL LEGISLADOR Y OTROS RECURSOS

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), elaborado por el Ministerio del Interior y el "Manual de redacción jurídica" (*Handbuch zur Rechtsförmlichkeit*, 2008)³¹, del Ministerio de Justicia, en el que se editan las directrices de técnica normativa alemana. Gracias a este manual el sistema alemán ha tenido una gran influencia a nivel internacional, dado que, basándose en éste, tanto en países europeos como iberoamericanos han proliferado los manuales de redacción normativa y la utilización de cuestionarios como herramientas eficaces para mejorar la calidad de las normas.

Además de estos manuales, encontramos también, en relación con los análisis del impacto normativo el "Manual para la evaluación de las consecuencias de las leyes" (*Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung*, 2001), realizado por Carl Böhret y Götz Konzendorf por encargo del Ministerio del Interior Federal, y el "Cuestionario sobre la necesidad, efectividad e inteligibilidad de los proyectos normativos federales", aprobado en Consejo de Ministros en 1984 (*Prüffragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes*), conocido también bajo la denominación "Blaue List". Como hemos señalado, éste se basa en una serie de cuestiones que ha de verificar el redactor de la norma cuando ésta se encuentra en proceso de elaboración.

Finalmente cabe recordar la importancia del Reglamento para el funcionamiento de los Ministerios Federales (CGO), compuesto por una serie de directrices para la elaboración de los proyectos de ley, donde se contienen indicaciones sobre los objetivos y beneficios del proyecto, sus costes económicos, la forma de desarrollar la exposición de motivos, y el propio texto de la norma. Y, debe destacarse que el gobierno alemán dirige al *Bundestag* un informe anual sobre el progreso alcanzado en reducción de cargas administrativas, control de gastos y mejora de la calidad de la regulación [CITATION The152 \l 3082]. Entre ellos encontramos el informe realizado en 2011 sobre los fundamentos de una mejor ley, el de 2013, sobre la sostenibilidad y los costes del sistema o el de 2014, sobre la agenda de la *Better Regulation* en Alemania.

31 Accesible a través del sitio web: <http://hdr.bmj.de/vorwort.html> (última visita: 29 de enero de 2017).

MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN FRANCIA

I. ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA

Francia ha experimentado cambios fundamentales en los últimos años que van desde la descentralización y la simplificación administrativa hasta la revisión del papel del mismo Estado. No obstante, 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, alterando el marco tradicional de las instituciones republicanas paso a paso [CITATION OEC101 \l 3082].

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. 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 de los ciudadanos y empresas.

Todos estos cambios han servido para que los últimos diez años hayan podido ser testigos de una serie de reformas cuyo objetivo prioritario es adaptar el ordenamiento jurídico a las modernas pautas de evaluación normativa. Así, se han introducido mecanismos de RIA (evaluación de impacto *ex ante* de los proyectos de ley) 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 gran proceso codificador a través de la nueva Comisión General de Codificación [CITATION Sán09 \l 3082], en el que se están invirtiendo grandes esfuerzos para controlar la dispersión normativa. 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 [CITATION Mon12 \l 3082].

II. ESTRUCTURA GENERAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO 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 semi-presidencial (híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo) desde el referéndum de 1962, que instituyó la elección del Presidente de la República por sufragio universal directo.

En este sistema, las diversas etapas de la elaboración de la legislación dependen sobre todo del tipo de texto en cuestión (proyecto iniciado por el gobierno, proyecto de ley iniciado por el Parlamento, orden, decreto, reglamento), aunque con carácter general son las siguientes[CITATION OEC101 \l 3082]:

1. **La iniciativa.** Recae tanto en el Gobierno como en los miembros del Parlamento (miembros de las Cámaras baja y alta), ya que los proyectos de ley pueden ser presentados por el primer ministro (proyectos de ley del gobierno, que vienen a ser la gran mayoría) y por los miembros del Parlamento (proyectos de ley parlamentarios). El Consejo de Estado, máximo órgano consultivo de la Administración francesa, debe ser necesariamente consultado sobre cualquier proyecto de ley antes de que éste sea sometido a reunión del Consejo de Ministros. Normalmente se da también una consulta interministerial e, igualmente, se consulta a los interesados en el procedimiento a través de órganos consultivos dentro de las administraciones centrales.

En la configuración de la política normativa francesa se hace hincapié en la "consulta previa" de las partes interesadas, proceso que está, en comparación con otros países, muy organizado formalmente: los órganos consultivos son numerosos (unos 3.000, aunque algunos de ellos obsoletos), y sus competencias y régimen de actuación vienen regulados legalmente. 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. Cabe destacar el decreto adoptado en 2003 que, con el fin de simplificar estos procedimientos de consulta, propone racionalizar los órganos consultivos, establecer un procedimiento consultivo normalizado y ha introducido las consultas abiertas a través de páginas web.

2. **Presentación de la legislación.** El proyecto de ley iniciado por el Gobierno o el Parlamento puede presentarse indiferentemente (con ciertas excepciones) a la Mesa de la Asamblea Nacional o la del Senado. Y es que, de cualquier forma, el proyecto legislativo iniciado debe ser examinado por las dos cámaras del Parlamento francés: la Asamblea Nacional y el Senado. No obstante, un proyecto de ley iniciado en sede legislativa debe presentarse necesariamente a la asamblea en la que se encuentra el diputado que presentó el proyecto de ley.
3. **Examen por la comisión parlamentaria.** El proyecto de ley es examinado por primera vez por la comisión parlamentaria competente en las áreas concernidas por el proyecto

de ley. 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. El informe es adoptado por la comisión.

4. **El voto de la primera asamblea.** 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 enmienda, antes de votar el texto completo. Una vez aprobado, el proyecto se envía a la segunda asamblea (Senado o Asamblea Nacional).
5. **El traspaso.** La segunda asamblea examina la ley según las mismas reglas. Las enmiendas también pueden ser votadas. El proyecto de ley debe volver a la primera asamblea para ser reexaminado, lo que se conoce como el traspaso. Durante esta fase sólo se estudian artículos modificados.
6. **Adopción de la ley.** El proyecto o proyecto de ley es adoptado, en las mismas condiciones, 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, que posteriormente es votado y aprobado por cada asamblea.
7. **Promulgación.** En el plazo de 15 días la ley deberá ser promulgada. En este plazo, además, el Presidente podrá solicitar un nuevo examen del proyecto de ley y el Consejo Constitucional podrá ser llamado a comprobar que ésta no es contraria a la Constitución.

Finalmente, en cuanto a la redacción legislativa francesa, ha de tenerse en cuenta que, como hemos visto, no se confía a un cuerpo específico de abogados o *drafters* (como en el Reino Unido), configurando el prototipo de sistema difuso de producción normativa. Se considera que la redacción legislativa forma parte de las tareas de los funcionarios de cada ministerio, para las que se ha impartido una formación específica [CITATION Mon12 \l 3082], lo que que ayuda a garantizar la coherencia y la claridad jurídicas. La finalización del proyecto es prerrogativa de la oficina privada del Ministro 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 acuerden.

III. ÓRGANOS IMPLICADOS EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA DE CALIDAD

Entre los órganos que forman parte del sistema legislativo encontramos, como es natural, el Gobierno, especialmente a través de las reuniones interministeriales. Y es que, la política del Gobierno francés se coordina mediante un gran número de reuniones interministeriales que preceden a las del Consejo de Ministros, con el fin de asegurar la coherencia de la política del gobierno. Además de las reuniones interministeriales encontramos, entre aquellos órganos que tienen un papel importante en la producción normativa, los siguientes:

- La Secretaría General del Gobierno (SGG). La SGG es un órgano administrativo permanente y apartidista. Es decir, sus miembros no son reemplazados cuando el primer ministro deja el cargo. Este cuerpo desempeña un papel importante en la coordinación administrativa y como asesor jurídico dentro del gobierno. Ha experimentado un fortalecimiento en su rol en el monitoreo y promoción de la calidad regulatoria, ya que desde 2007, el departamento legislativo de la SGG se convirtió en el "departamento de legislación y calidad de la ley", incluyéndose, entre sus funciones:
 - Se encarga de la gestión diaria de los procedimientos normativos, coordinando las evaluaciones de impacto (obligatorias desde 2009), y los proyectos de ley.
 - Tiene ecomendada la tarea de introducir medidas para la simplificación de los procedimientos legales y de accesibilidad y divulgación de la ley,
 - Prepara, a propuesta de los ministerios, el programa de trabajo semestral del Gobierno, que abarca los proyectos destinados a ser examinados por el Consejo de Ministros,
 - Proporciona su experiencia al gabinete del primer ministro en el arbitraje que deviene necesario, en muchas ocasiones, para la gestión de la etapa de validación interministerial de proyectos legislativos o reglamentarios,
 - Se encarga de la publicación de las leyes en *Légifrance* (el "BOE" francés) y prepara con los ministerios interesados la programación de la legislación habilitante para las leyes a medida que se publican,
 - 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,

- 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.
- 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. El Ministerio del Presupuesto es un motor de los planes de modernización tanto de la iniciativa económica en favor de las PYME como de las autoridades administrativas.

Dentro del Ministerio encontramos la Dirección General de Modernización del Estado (DGME), cuya función consiste en la supervisión de todas las acciones para lograr la simplificación administrativa, el desarrollo del gobierno electrónico y la modernización de la administración pública, con especial responsabilidad en la dirección de la revisión general de las políticas públicas (RGPP). Ha desarrollado la herramienta *Oscar* para el análisis del impacto de las normativas.

- El Parlamento juega también un importante papel en el proceso de regulación, especialmente a través del Comité de Evaluación y Control de Políticas Públicas, creado en 2009. Este Comité puede ser llamado por el Presidente de la Asamblea Nacional o por el presidente de un comité permanente para emitir su opinión sobre un estudio de impacto (RIA) o para realizar la evaluación preliminar de una enmienda o proyecto legislativo.
- El Consejo de Estado. El Consejo de Estado francés asesora al Gobierno para la preparación de los proyectos de ley, de las *ordonnances* (equivalentes sustancialmente a los decretos legislativos españoles) y de algunos decretos. 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 [CITATION Con16 \l 3082]. 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.

La responsabilidad asumida por el Consejo de Estado para garantizar la calidad de la legislación delegada es tanto más importante cuanto que se trata de textos que entrarán en vigor poco después de haber sido examinados por este órgano, y antes de ser ratificados por el Parlamento[CITATION Con16 \l 3082]. Además, cooresponde al CdE, con carácter general, velar por la calidad de la normativa que se está elaborando: no solamente asegurándose de la realización de los trámites previos y emitiendo observaciones, sino también reescribiendo completamente los proyectos que se le presentan en caso de detectar incorrecciones o partes a mejorar. La redacción conduce al Consejo de Estado a comprobar:

- la conformidad del texto a los requisitos formales del idioma escrito (vocabulario, sintaxis, estilo, etc.),
- la claridad del proyecto, que se aprecia de acuerdo con el nivel de entendimiento que se supone por parte del destinatario principal de la norma,
- la exhaustividad del proyecto (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),
- su efectividad (en cuanto a los medios previstos de control, sanciones, evaluación de los resultados logrados...),
- en la medida en que el proyecto afecte derechos fundamentales: si son proporcionadas las lesiones que podrían causarse, si se han tomado precauciones para limitar los perjuicios producidos; si se prevén recursos jurisdiccionales o reparaciones adecuadas...,

- en la medida en que el proyecto pueda derivar en un procedimiento contencioso: si se han tomado precauciones adecuadas para minimizar conflictos, remediar posibles frustraciones de expectativas legítimas de actores implicados o si la regulación prevista está realizada de modo que trate de evitar la generación de pleitos o contenciosos.
- El Consejo Constitucional, que a través de su jurisprudencia ha dado lugar a la aparición de principios relativos a la producción de normas jurídicas y a la inteligibilidad de la ley. Así, mediante una decisión en 1999, el Consejo Constitucional estableció que los objetivos de accesibilidad e inteligibilidad de la ley tenían fuerza constitucional.
- El Tribunal de Cuentas, que ha ampliado gradualmente su ámbito de actividad a la evaluación de documentos normativos. Al evaluar determinados textos, 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.
- Las Autoridades Administrativas Independientes (AAI), que son unas instituciones estatales responsables de la regulación de determinados sectores esenciales. El término apareció por primera vez en la ley de 6 de enero de 1978 por la que se creó la Comisión Nacional de Informática y Libertades Civiles (CNIL). Las AAI no se encuentran subordinadas a la autoridad jerárquica de un Ministerio concreto, sino que están sujetas a la supervisión del Gobierno y el Parlamento, al que someten un informe anual público. Son especialmente activas en tres áreas: los derechos de los consumidores, la regulación del mercado financiero, de la competencia y de la comunicación.

En cuanto a los *drafters*, en sentido estricto, podemos limitar el análisis a los siguientes actores dentro del sistema francés, a los que ya nos hemos referido: (1), la Secretaría General del Gobierno, compuesta por 120 funcionarios (36 de los cuales están en el departamento de legislación y regulación de la calidad, incluyendo 7 dentro de la "calidad de la misión estándar"); (2), el Consejo de Estado: compuesto por unos 300 miembros, alrededor de la mitad de los cuales son asignados a secciones de asesoramiento; (3), la Dirección General de Modernización del Estado (DGME), compuesta por unos 125 funcionarios (10 de ellos asignados a proyectos de simplificación administrativa) y, (4), las direcciones jurídicas en ministerios, que en total suman unos 600 funcionarios (alrededor de 40 en promedio por Ministerio), entre los que encontramos altos funcionarios (unos 30) en contacto permanente con la SGG.

IV. PROCEDIMIENTOS *EX ANTE* PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA

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, debiendo adjuntarse un estudio de impacto a los proyectos de ley enviados por el Gobierno al Parlamento que incluya la forma en que el proyecto de ley se ajusta al Derecho europeo, a la legislación nacional, a la situación de la aplicación de la ley y a los procedimientos de aplicación del texto.

Y es que, la introducción de estudios de impacto en Francia (Conseil D'État, 2016), 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. El campo de análisis elegido fue bastante amplio desde el principio: impacto jurídico, financiero, presupuestario, administrativo, sobre el empleo y sobre el "interés general distinto del empleo".

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 europeo Mandelkern subrayó que "*el ejercicio sigue siendo formal y tardío, el contenido es de densidad y calidad desiguales*" [CITATION Man01 \l 3082] y tanto el informe de 2004 de la OCDE como el informe Lasserre encargado por el Primer Ministro para el gobierno francés 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 de 2003 y 30 de septiembre, 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 ésta 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 del mismo, que en realidad era una mera justificación política, con diferentes grados de argumentación, del proyecto de ley presentado realizada por el departamento que lo redactó. Incluso, señala el órgano de control de la actividad administrativa francés, se observa en esa fase un claro retroceso a este respecto: después de haberse consolidado durante sus primeros años como una obligación puramente formal a la que se presta poca atención material, los estudios de impacto pasan a ser implícitamente abandonados por unas estructuras burocráticas que no parecen creer demasiado en ellos [CITATION Con06 \l 3082].

Es por esta razón y la inquietante evolución detectada que, dada la constatada escasa implementación de los estudios de evaluación de impacto normativo en los ministerios, 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 RIA. Y es que, hasta 2008, el estudio *ex ante* de la legislación se realizó vía circulares del Primer Ministro a los miembros del gobierno (OECD, 2010). La adopción por las dos cámaras de la Ley Orgánica de 23 de julio de 2008

modificó el artículo 39 de la Constitución estableciendo que una Ley Marco habría de determinar las condiciones en que se puede presentar un proyecto de ley a la Asamblea Nacional y al Senado, Para ello se optó por el establecimiento de un sistema que busca la inclusión de todos los actores implicados (Gobierno, Parlamento, Consejo de Estado y Administración), que establece y detalla las obligaciones de cada uno de ellos y el procedimiento de forma muy precisa en la ley marco que establece elevadas sanciones si la evaluación resultante se realizad de modo inadecuado o directamente no se realiza (siguiendo las recomendaciones del Consejo de Estado).

La ley en cuestión, de 15 de abril de 2009, 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 de ley al Derecho europeo y a la legislación nacional, al estado de 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 dentro de las asambleas prevean las condiciones en las que las enmiendas gubernamentales 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 totalmente exonerados. 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. El informe Warsmann, de hecho, recomendó de forma coetánea que se incluyeran los principales decretos de aplicación de las leyes y se previera una ampliación gradual del ámbito de aplicación a toda nueva legislación, puesto que la extensión del RIA ayudaría así a los responsables políticos a adoptar opciones reglamentarias más eficientes y eficaces para la consecución de los objetivos políticos fijados por la mayoría de turno así como a identificar las ventajas y desventajas que conlleva la consecución de objetivos políticos diferentes [CITATION War09 \l 3082].

Así, los proyectos de ley presentados al Parlamento son sometidos en la actualidad a una amplia evaluación de impacto que se publica en la web *Légifrance*. El órgano responsable de llevar a cabo el RIA es la Secretaría General del Gobierno. La SGG 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. 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[CITATION OEC101 \l 3082].

En cuanto a las alternativas a la regulación, debe señalarse que en Francia estos 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 la 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. Y es que, tradicionalmente utilizados en el ámbito del derecho laboral (convenios colectivos), el uso de contratos se ha desarrollado en varias áreas, en particular en las relaciones entre el gobierno y los funcionarios públicos (protocolos de acuerdos), así como con empresas estatales (contratos de programa) 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 (retorno al contrato de trabajo) y la legislación fiscal. En el ámbito judicial, se ha buscado la potenciación de la mediación con el fin de reducir el número de casos que se presentan ante los tribunales administrativos.

De este modo, es ya común en el sistema administrativo francés que las partes involucradas en la redacción de una ley o en la definición de una política se reúnan de antemano para establecer alternativas a la regulación, aunque esta posibilidad por el momento sólo 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, a través del uso de una amplia gama de instrumentos económicos para la política ambiental, como el mercado de permisos negociables o el recurso a instrumentos de planificación (contratos de la región del estado).

Finalmente, debe señalarse que el sistema francés no incorpora aún de forma clara y definida los procedimientos de consulta pública lo que se convierte un problema en cuanto a la efectividad de las decisiones, puesto que éstos son clave para asegurar que los estudios de impacto sean un verdadero instrumento para la toma de decisiones[CITATION OEC101 \l 3082].

V. PROCEDIMIENTOS *EX POST* PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA

En cuanto al análisis *ex post* de la normativa, en Francia destacan los informes del Consejo de Estado y otros informes de comités *ad hoc* que se centran en aspectos específicos, como los recientes informes Balladur sobre los gobiernos locales o Warsmann sobre la calidad de la reglamentación. 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. Varios entes supervisan la correcta implementación de la regulación y suministran información para evaluarla una vez puesta en práctica:

- Las inspecciones generales de los ministerios 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.

- El Consejo de Estado, la *Cour des Comptes* y la *Cour de cassation* publican un informe anual que desempeña un papel importante en la evaluación y asesoramiento sobre la aplicación de la normativa.

Igualmente, 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:

- La Comisión de la Ley de la Asamblea Nacional publica un informe anual sobre la aplicación de las leyes aprobadas, una evaluación general para cada legislatura y 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 ésta 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 período de seis meses.
- Finalmente, el artículo 67 de la Ley de simplificación jurídica nº 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. Los esfuerzos se han centrado específicamente en la aplicación de aquellas leyes recientemente adoptadas y necesitadas de ese desarrollo reglamentario.

VI. OTRAS POLÍTICAS O DIRECTRICES DE INTERÉS

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 2003³², el documento donde se plasmaron unos primeros objetivos en relación con políticas de mejora regulatoria. Éstas nacieron con el objetivo de reducir la infación normativa y mejorar la calidad de la regulación (Montin C.H. , 2012).

32 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.

Tras ellas se han sucedido una serie de medidas que complementan el sistema antes descrito, entre las que podemos encontrar la introducción, desde de 2008, de un plan de desarrollo 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 la promoción de contenidos digitales, el desarrollo y diversificación de servicios utilizados por empresas, autoridades públicas y particulares y la modernización de la gobernanza de la economía digital. Es por ello que, en los últimos años, se han celebrado 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 sobre temas de reforma. Estos procesos de consulta se realizan por iniciativa de los distintos ministerios responsables de su contenido.

Además del desarrollo de *France numérique 2012*, cabe destacar el proceso de simplificación y codificación normativa (a través de la promulgación de cinco leyes de simplificación, de 2003, 2004, 2007, 2009 y 2011 y la codificación del 40% de la normativa existente en 70 códigos de leyes [Montin C.H. , 2012]).

Asimismo, cabe destacar la existencia del sitio web *Légifrance* (www.Légifrance.gouv.fr), regulado por el Decreto 2002-1064 de 7 de agosto de 2002, que recoge toda la legislación francesa, siendo accesible en línea. Este sitio web sustituyó a *Jurifrance* que, introducido en enero de 1998, tan solo permitía el acceso a las principales bases de datos (Boletín Oficial, códigos legales y leyes principales). *Légifrance* difiere de ella al abarcar una gama mucho más amplia de información con acceso gratuito a su contenido. Del mismo modo, la creación de una aplicación informática ha permitido, desde mediados de 2007, que la preparación de la legislación sea totalmente virtual, desde la iniciación de los departamentos gubernamentales, a través del Consejo de Estado, cuando sea necesario, a través de la Secretaría General del Gobierno hasta la gestión de los Diarios Oficiales para su publicación. Organiza comunicaciones transparentes y en tiempo real entre las distintas etapas del proceso, lo que permite acelerar y garantizar un alto nivel de seguridad. En este ámbito parece que Francia está por encima de la media de los países de la UE (OCDE, 2011).

Entre las demás políticas de interés cabe destacar que, 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, y a pesar de que no existe una obligación vinculante de llevar a cabo una evaluación del impacto de los proyectos de legislación gubernamental relativos a los entes locales, se ha creado un órgano consultivo específico para evaluar las repercusiones financieras en las autoridades locales de los proyectos de reglamentos que les conciernen, la Comisión Consultiva para la Evaluación de la Legislación (CCEN). El CCEN, creado oficialmente en septiembre de 2008, auspiciado por el Comité de Finanzas Locales (CFL), atrae a dos tercios de sus miembros de funcionarios locales y el otro tercio a representantes de los Ministerios y se reúne una vez al mes.

Además, 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. Finalmente, cabe destacar que las asociaciones de los electos locales constituyen una piedra angular de la representación de los gobiernos infraestatales ante el Estado y el gobierno central, así como un foro para la puesta en común e intercambio de buenas prácticas.

En cuanto a las políticas de implementación de la legislación europea, cabe destacar que, desde 2004, los ministerios responsables han tenido que elaborar una declaración de impacto simplificada (FIS) de las fases de redacción y negociación de la legislación de la UE. La red interministerial de contactos, que proviene de los departamentos gubernamentales o del personal ministerial, se conoce como "Grupo de Alto Nivel" y celebra reuniones trimestrales bajo los auspicios de la SGG y la SGAE. El objetivo es identificar problemas potenciales y pedir a los ministerios que actúen dentro de los plazos fijados para la transposición. La responsabilidad de controlar la calidad de la legislación transpuesta corresponde a las direcciones jurídicas de los ministerios interesados.

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*). Alrededor de 100 funcionarios al año reciben este entrenamiento. Varios informantes 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. Los cursos de capacitación en evaluación de impacto siguen claramente ausentes.

Por su parte, la Escuela Nacional de Administración, que provee de formación al escalafón superior de los políticos y los reguladores, se ha utilizado como modelo para unas 30 instituciones similares en todo el mundo (Montin, 2012). Sin embargo, la redacción legislativa se ofrece principalmente en los cursos de iniciación, y la capacitación da gran importancia a los conocimientos jurídicos, y mucha menos a las ciencias sociales, sin llegar a suponer una mejora de las capacidades de redacción jurídica.

Finalmente, pueden esquematizarse las principales políticas en cuanto a *Better Regulation* en Francia:

- | | |
|------|---|
| 1978 | Ley de 17 de Julio de transparencia administrativa. |
| 1987 | Decreto del primer ministro por el que requiere una evaluación del impacto presupuestario y el impacto para la aprobación de todos los reglamentos. |
| 1991 | Informe del Consejo de Estado sobre la proliferación de reglamentaciones y su inadecuada calidad. |

- 1994 *Informe de Picq* sobre la reforma del Estado (siguiendo el informe del Consejo de Estado de 1991).
- 1995 Establecimiento del Comisariado para la Reforma del Estado (siguiendo el informe de Picq).
- 1996 Se crea en el Senado, *L'office parlementaire d'évaluation de la législation por la Loi n° 96-516*, de 14 de junio, con la función de simplificar la legislación ("*sans préjudice des compétences des commissions permanentes, de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit. L'office est également investi d'une mission de simplification de la législation*").
- 1997 Se introducen unas primeras evaluaciones de impacto de proyectos de ley y proyectos de decretos en los de Ministerios.
- Programa de simplificación administrativa (descentralizado al nivel de los ministerios y coordinado por un nuevo órgano, la Comisión de Simplificación Administrativa (COSA), adscrita a la Oficina del Primer Ministro).
- 1998 Creación de *Légifrance*.
- Decreto, de 12 de septiembre, que revitaliza la codificación.
- Establecimiento de la Delegación Interdepartamental para la Reforma del Estado (DIRE), que dirige el Comisariado para la Reforma del Estado y la política de reforma de las autoridades administrativas hasta 2003.
- 2000 Ley N° 2000-321, de 12 de abril de 2000, relativa a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las autoridades administrativas, que amplió el ámbito de simplificación más allá del Estado central a las autoridades territoriales, las instituciones públicas locales y los organismos de seguridad social.
- 2001 Informe Mandelkern (grupo de trabajo interministerial sobre reforma del Estado).
- Establecimiento del Comité para la Simplificación del Lenguaje Administrativo (COSLA).
- 2002 Decreto de 7 de agosto de 2002 sobre la distribución general de la ley a través de Internet.
- 2003 Ley habilitante para la simplificación administrativa (julio).
- El DIRE se sustituye por:
- la Delegación para Modernizar la Administración Pública y las Organizaciones Estatales (DMGPSE);
 - la Delegación para Usuarios y Simplificaciones Administrativas (DUSA); y
 - la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (ADAE).
- 2004 Informe Lasserre "para una mejor regulación de la calidad".

- Lanzamiento del Programa de Medición y Reducción de la Carga Administrativa (Programa MRCA).
- 2005 Se crea la Dirección General de Modernización del Estado (DGME) dentro del Ministerio de Presupuestos, que fusionó la DUSA y la ADAE.
- Primera edición de la "Guía para redactar legislación y reglamentos".
- 2006 Decreto no 2006-672, de 8 de junio de 2006, sobre los comités consultivos.
- 2007 Ley de 31 de enero de 2007 sobre la reforma del diálogo social.
- Compromiso del Gobierno con una reducción del 25%, para finales de 2011, de la carga de las formalidades administrativas sobre las empresas (diciembre).
- El departamento legislativo de la SGG se convirtió en el "departamento de legislación y calidad de la Ley".
- Segunda edición de la "Guía para redactar legislación y reglamentos".
- 2008 Ley constitucional de 23 de julio de 2008. Con el fin de fortalecer la capacidad del Parlamento para examinar los proyectos de reforma, la reforma constitucional establece en particular la obligación de realizar una evaluación previa de los proyectos de ley.
- Decreto no 2008-225 de 6 de marzo de 2008 sobre la organización y la actividad del Consejo de Estado.
- 2009 Se elabora el informe *Warsmann*, "Hagamos la Ley más simple para curar una enfermedad francesa".
- Ley Orgánica n° 2009-403, de 15 de abril de 2009, que incorpora la norma sobre la evaluación previa de los proyectos de medidas legislativas.
- 2010 Publicación del informe "Mejora de la relación digital con los usuarios" (12 de febrero de 2010), sobre el trabajo del grupo "expertos digitales" creado en octubre de 2009.
- 2011 Aprobación de la Ley n° 2011-525 de 17 de mayo de 2011 de *"simplification et d'amélioration de la qualité du droit"*.
- 2016 Publicación del informe del Consejo de Estado "Simplification et qualité du droit".

VII. GUÍAS METODOLÓGICAS PARA EL LEGISLADOR Y OTROS RECURSOS

La preocupación por la técnica legislativa recibió en Francia un importante impulso con la aparición, en 1993, de las primeras directrices legislativas, complementadas en 1994, por las *Reglas aplicables a los nombramientos oficiales*. Ambas han sido sustituidas por un documento único, la *Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de*

publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre (JORF n°27 de 1 de febrero de 1997 pág. 1720).

Por su parte, las normas para la elaboración de la nueva legislación, que hasta ahora se encontraban en las circulares del Primer Ministro, se recogen desde hace una década en la Guía para la elaboración de textos legislativos (*Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*), elaborada en 2004[CITATION Legi16 \l 3082]. Esta guía es considerada por sus autores (Consejo de Estado y SGG) como un elemento clave para mejorar la calidad de los textos normativos. Se utiliza como una ayuda para la formulación de leyes de calidad, especialmente a iniciativa de varios departamentos gubernamentales y, a menudo con la ayuda de miembros del Consejo de Estado. Su amplia distribución ha contribuido significativamente a una mejor comprensión de los requisitos de calidad existentes a la hora de elaborar la legislación por parte de los distintos ponentes. La guía es muy extensa y se centra en la redacción de la legislación, no incluyendo todo el proceso de preparación de 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. Las secciones que contiene son las siguientes:

- a) Preparación de la legislación,
- b) Etapas en la redacción de la legislación,
- c) Preparación de proyectos de ley: las buenas prácticas o normas como soluciones a los problemas planteados en la redacción se han enumerado y organizado,
- d) Reglas específicas de la legislación internacional y comunitaria,
- e) Elaboración de reglamentos: incluye reglas y ejemplos de buenas prácticas, así como soluciones a problemas comunes que se encuentran al tratar con la nueva legislación.

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. No obstante, dicho autor señala, que las prescripciones formales son abundantes, mientras que poco se dice sobre cómo recoger pruebas sobre la "utilidad y eficiencia de la nueva norma"[CITATION Leg16 \l 3082]. Finalmente, el texto propone una serie de consejos para redactar una mejor legislación, de acuerdo con la tradición francesa[CITATION Legi16 \l 3082]:

- Prestar escrupulosa atención a la presentación del nuevo texto: cómo redactar el informe introductorio; cómo situar las nuevas reglas en el corpus legal; las normas de organización de la materia y el uso de los anexos;
- controlar cuidadosamente el idioma: vocabulario, sintaxis, uso de acrónimos, etc;
- proporcionar un diseño técnico lógico y claro, especialmente para los textos que modifican la reglamentación existente; y
- no olvidar regímenes jurídicos específicos (como los territorios de ultramar).

Además de la *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires* podemos encontrar las siguientes referencias:

- El informe Warsmann, antes nombrado, 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, 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.
- El informe Picq (1994). Este informe sigue al informe del Consejo de Estado de 1991 sobre la proliferación de reglamentos y su inadecuada calidad. Estos informes forman parte de la concienciación, que aparece en los años noventa, de la necesidad de reformar el Estado. Destacaron el hecho de que el creciente número de reglamentos era en la práctica poco útil para dirigir, modernizar y controlar las operaciones estatales. El informe Picq propuso una estrategia global para modernizar el papel del Estado, centrándolo en sus responsabilidades básicas, mejorando la delegación de responsabilidades y modernizando las normas presupuestarias y contables. También propuso (e impulsó) la iniciación del análisis de impacto regulatorio (RIA) en 1997.
- El informe Lasserre (2004). 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 se tuviera en cuenta en una etapa mucho más temprana (Lasserre, 2004).

MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN ITALIA

I. ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA

La aparición de un verdadero programa de calidad reguladora en Italia llevó un tiempo considerable, sufriendo el país una situación de "hipertrofia legal" (debida a la inflación regulatoria de leyes de baja calidad del sistema italiano tradicional) que se mantuvo durante décadas tras la posguerra (Cassese y Mattarella, 1998). Así, no fue hasta 1978, cuando el Ministro de Administración Pública lanzó un importante programa de revisión de la calidad de las administraciones, incluyendo un nuevo sistema de producción reglamentaria. Sobre la base del informe que emitió, una segunda comisión recomendó la introducción de las evaluaciones de los "impactos administrativos de las leyes", basándose en la *Blaue Liste* alemana, y en el establecimiento de una unidad central para la supervisión de todo el proceso de evaluación.

Y es que, desde finales de los años 80, Italia ha sido uno de los países que más se ha interesado por el estudio de la técnica legislativa[CITATION OCD13 \l 3082]. En 1986, el Presidente de la Cámara de Diputados emitió una circular que contenía ciertas reglas y recomendaciones sobre el idioma, la estructura, la modificación y la derogación, mientras que una ley de 1988 desarrolló las instituciones básicas para mejorar la gestión de la reglamentación, como son el Departamento de Asuntos Jurídicos y Legislativos de la Oficina del Primer Ministro. Por su parte, casi todas las regiones italianas 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*. Así, la calidad normativa italiana se ha mejorado través de mecanismos de codificación y simplificación normativa y por medio de la revisión de la calidad de las nuevas leyes y reglamentos, incluyéndose los ya clásicos y generalizados análisis de impacto regulatorio como el RIA y Análisis Legales Técnicos[CITATION DiM16 \l 3082].

II. ESTRUCTURA GENERAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO LEGISLATIVO?

El sistema italiano de elaboración de textos normativos es consecuencia del sistema de 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 quedó derrotado- compuesto por una Cámara de Diputados y un Senado con poderes equiparables. De este modo, Italia se basa en un bicameralismo totalmente equilibrado, según el cual 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).

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 términos idénticos. Cada uno de ellos, por separado y sucesivamente, considera y aprueba las legislaciones. El proceso de formación de la ley consta de las siguientes etapas:

1. **Periodo pre-legislativo.** El Decreto No. 246 de 2009, del Primer Ministro, que regula las etapas preparatorias de la elaboración de normas e introduce el análisis del impacto normativo de la regulación, requiere que las administraciones comuniquen al DAGL (Departamento de Asuntos Legislativos) las iniciativas que tengan intención de presentar al Consejo de Ministros en el trimestre siguiente. Además, las administraciones informan formalmente al DAGL sobre la puesta en marcha de RIAs sobre las diferentes propuestas normativas (instrumento de control y evaluación de impacto de la legislación). Dentro del marco de estas labores de programación de la actividad normativa, el DAGL informa a las administraciones sobre el resultado de su seguimiento de las "leyes delegadas" y sobre los actos que se someterán a la aprobación final del Consejo de Ministros, a través de:

a) El informe descriptivo (*relazione illustrativa*), obligatorio para cualquier iniciativa de regulación. Indica el objetivo que desencadena la intervención propuesta, el problema que debe abordarse y cómo se ajusta la intervención en el contexto legal, administrativo y político general.

b) Además de éste, se elaboran también tres documentos técnicos respecto de la futura normativa:

i. Un análisis jurídico (*Analisi Tecnico-Normativa, ATN*),

ii. Las Evaluaciones de Impacto Regulatorio (que más adelante analizaremos) y,

iii. El Informe Técnico-Financiero, emitido en colaboración con la Dirección General de Contabilidad (*Ragioneria Generale dello Stato*).

c) Tras presentar el proyecto de ley al DAGL por parte del ministerio proponente, el DAGL busca las aportaciones que las otras administraciones involucradas en el dossier e instituciones puedan hacer en el proyecto (*acquisizione dei pareri*). Una

vez completadas las etapas preparatorias, el DAGL examina el proyecto de ley acompañado de la documentación correspondiente y los distribuye electrónicamente a los gabinetes y a las oficinas legislativas de los ministerios.

- d) Los proyectos de actos normativos se examinan en las reuniones preparatorias del Consejo de Ministros, tras las que el DAGL solicita documentación adicional, consultas y adquisición de dictámenes obligatorios previstos por la ley. Una vez completados estos proyectos, junto con la documentación de apoyo revisada, se vuelven a presentar al Consejo de Ministros para la aprobación final.

Así, el periodo pre-legislativo aparece como la fase más importante del proceso legislativo y el lugar ideal en el que situar las posibles acciones para mejorar la calidad del acto a través de la recopilación de datos, información y solicitudes de aclaraciones a partes externas a Parlamento, configurándose, en este momento el más adecuado para mejorar

la coherencia, la eficacia y la razonabilidad del texto[CITATION DiM16 \l 3082].

2. **Presentación del proyecto de ley** (iniciativa legislativa). La iniciativa legislativa puede ser iniciada por el gobierno, el parlamento (miembros de cualquiera de las cámaras), la ciudadanía, a través de iniciativas populares, así como por parte del Consejo Nacional de Economía y los Consejos Laborales o Regionales.
3. **Consideración.** 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. El comité puede decidir considerar dos o más proyectos de ley conjuntamente. Durante el examen, la comisión tiene en cuenta las opiniones de otras comisiones. El comité adquiere opiniones e información según sus necesidades utilizando incluso procedimientos de audiencia. El gobierno participa en las etapas preliminares y en el procesamiento del texto.

Asimismo, el Comité elabora las secciones de los proyectos de ley, 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. También se pueden presentar informes por parte de las minorías. En vista del debate en sesión plenaria (sólo en la Cámara de Diputados) se crea un pequeño comité de nueve diputados (*Comitato*

dei nove), entre los que se encuentra el ponente y los representantes de los grupos que han llevado a cabo el examen en la comisión parlamentaria. En el plenario, interviene un representante gubernamental tras el ponente y los grupos expresan sus opiniones. 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.

4. **Transmisión del texto a la otra Cámara.** El texto del 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.

5. **Promulgación.** El proyecto de ley aprobado es promulgado por el Presidente de la República en el mes siguiente a su adopción. Una vez promulgada, la ley se publica en el Boletín Oficial antes de entrar en vigor y quince días después de su publicación (a menos que la propia ley prescriba otro plazo).

Así, el papel activo del Parlamento, y especialmente de la Cámara de Diputados, en la gestión de la calidad reglamentaria es una característica del sistema italiano que raramente se observa en otros países. En cuestión de calidad legislativa, 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, señalando que es necesario intervenir a través de las instituciones parlamentarias para (OCDE, 2013):

- 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,

- Establecer de forma clara los objetivos de la ley propuesta y los medios para lograrlos, así como el plazo de su aplicación y los costes para la administración, los ciudadanos y las empresas y,

- Controlar que el texto sea claro y comprensible.

Y es que, en Italia, es el poder legislativo quien se ha venido encargando de llevar a cabo una política de gestión de la calidad de la legislación, dando un giro así desde el enfoque de simplificación administrativa previsto por el gobierno, y dominante en otros países, hacia un enfoque de calidad de la legislación y las políticas parlamentaria y gubernamental que se complementa en muchas áreas. No obstante, la acción del Parlamento no ha sido suficiente, ya que debe tenerse en cuenta que la praxis italiana ha venido a insertarse en la lógica de los sistemas del *civil law*, que privilegian el papel del Ejecutivo en la redacción y elaboración de las

futuras leyes y que, frente a la "oficialidad" anglosajona en el *drafting* legislativo, el sistema italiano ha adolecido históricamente de un significativo retroceso en la materia y una escasa atención a la técnica y procedimiento de elaboración de las leyes.

Este retraso, no obstante, se ha recuperado significativamente en los últimos años (Tur Ausina, 2009) a través de diferentes normas aprobadas por la Presidencia del Consejo de Ministros que han buscado evidenciar la preocupación por disciplinar la iniciativa legislativa y coordinar a las distintas ramas del ejecutivo que participan. Así, la escasa tradición en la centralización y profesionalización de estas funciones, unida al singular caos característico de la técnica normativa italiana, han dado 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 por la norma.

De este modo, el modelo italiano representa un ejemplo característico de modelo difuso con organismos de coordinación, de reciente preocupación por el *drafting* legislativo, en un ordenamiento ciertamente prolífico y caótico y necesitado, por tales motivos, de medidas y organismos dirigidos a racionalizar, estructurar y simplificar la producción normativa. 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.

III. ÓRGANOS IMPLICADOS EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA DE CALIDAD

La preocupación por la calidad normativa ha llevado a las instituciones italianas a residenciar esta labor en órganos que ya existían, ya sea en la propia administración o incluso en sede parlamentaria (Tur Ausina, 2009), sin llegar a crearse órganos especializados y profesionalizados de *drafting*, a diferencia de otros países.

Así, es la Presidencia del Consejo de Ministros el órgano responsable de la política regulatoria, que viene a dividirse en: (i) El Departamento de Asuntos Jurídicos (DAGL), responsable de coordinar la actividad Reguladora del gobierno y garantizar la calidad de la producción reguladora; (ii) el Departamento de Administración Pública (DAP), encargado del programa de reducción de la carga administrativa y de simplificación y reforma de la administración pública; y (iii) el Departamento de Simplificación Normativa, responsable de la cartera de codificación legislativa y aplicación del mecanismo de aplicación de la ley. Por su parte, el Parlamento, que evoluciona lentamente hacia una relación de supervisión y rendición de cuentas con la administración, puesto que ésta está asumiendo cada vez más responsabilidades. En el centro del debate están cuestiones fundamentales acerca de cómo evitar leyes primarias excesivamente detalladas, cómo controlar la discreción en las regulaciones subordinadas y los mecanismos de rendición de cuentas para controlar la discrecionalidad del poder ejecutivo y evitar arbitrariedades. Tras las reformas inspiradas por la Unión Europea que permitieron a Italia cierto control presupuestario, la Cámara revisó a fondo sus reglas y procedimientos e introdujo la lista de verificación reglamentaria mencionada anteriormente. Para contribuir a la aplicación de estos criterios, fue creado un Comité de Legislación (Comitato per la legislazione).

Además de las tareas de la Presidencia, entre los órganos que juegan un papel determinante en cuanto a la producción normativa de calidad en Italia encontramos [CITATION OCD13 \l 3082]:

- El Ministro de Simplificación Normativa, que se encargaba de coordinar las iniciativas legislativas y de simplificación administrativa. No obstante, a partir de noviembre de 2011, las estructuras dedicadas a la simplificación (Oficina de simplificación administrativa y Unidad para la simplificación y la calidad de la regulación) se han reagrupado bajo la responsabilidad del Ministerio de Administración Pública y Simplificación, con la consiguiente consolidación de un marco institucional dedicado a estas cuestiones (reforma introducida por el gobierno de Monti en base a las recomendaciones de la OECD al país). Dicho ministerio colabora con el Departamento de Digitalización de la Administración Pública y la Innovación Tecnológica para el establecimiento e implementación de medidas relacionadas con la innovación tecnológica en las administraciones públicas.

- El Departamento de Asuntos Jurídicos (DAGL), establecido en 1988, se encuentra radicado en la Presidencia del Consejo de Ministros, y es el principal responsable de la planificación y la preparación (*istruttoria*) de las propuestas legislativas (*Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*). Proporciona asesoramiento jurídico a las oficinas legislativas de cada ministerio sobre la adecuación de los proyectos legislativos. Entre sus funciones encontramos:
 - Supervisar la calidad del lenguaje técnico jurídico, la calidad jurídica y la coherencia política y gubernamental, así como los efectos financieros de la norma.

 - Comprobar si se cumplen los criterios que justifican los procedimientos de urgencia y de trámite rápido.

 - Coordinar los asuntos normativos con otros departamentos ministeriales, autoridades independientes, los órganos parlamentarios pertinentes, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, así como a través de los niveles de gobierno.

 - Realizar trabajos analíticos sobre cuestiones normativas.

- Desde 2008, en colaboración con la Unidad de Simplificación Regulatoria (que seguidamente desarrollamos), también contiene una Unidad de Análisis de Impacto Regulatorio, órgano que emite su opinión final sobre el documento de RIA antes de que este se incluya formalmente en el orden del día del Consejo de Ministros. Además, emite las directrices de todo el gobierno sobre RIA, escrutinio legal (ATN) y evaluación *ex post* (VIR).
 - Es también responsable de supervisar los debates parlamentarios y evaluar las enmiendas propuestas en cooperación con el Departamento correspondiente.
- En parte para aliviar la carga de trabajo del DAGL, y en parte para apoyar la nueva política regulatoria, se creó en 1999 la Unidad de Simplificación Regulatoria (*Nucleo per la Semplificazione delle Norme e delle procedure*). Adjunto a la Oficina del Primer Ministro, se encarga de preparar los decretos de la delegación y los textos consolidados. También brinda apoyo a los ministerios en la mejora de la reglamentación y proporciona opiniones al DAGL sobre la calidad de los análisis de impacto normativo y las evaluaciones de la redacción jurídica (ATN). Está compuesto por 25 profesionales con experiencia en derecho, economía, ciencias políticas, análisis de impacto, asuntos europeos y lingüística. En términos de calidad regulatoria, el Núcleo se ha convertido en el principal interlocutor del Comité de Legislación de la Cámara de Diputados y de la Comisión Bicameral del Parlamento.
- En este sentido, el Gobierno estableció por medio de la Ley 50/99 un órgano consultivo permanente denominado "Osservatorio sulle semplificazioni" formado por: i) un delegado de cada Ministerio, ii) 34 representantes de los "interlocutores sociales" y iii) diez representantes de las regiones y de los gobiernos locales. Como observatorio de asuntos de simplificación administrativa del Ministro encargado de la Reforma del Estado, el Observatorio desempeña una función crucial en las reformas. El Observatorio debe discutir y revisar borradores legales y reglamentarios y futuros RIAs. Para garantizar la rendición de cuentas, el Observatorio prepara un informe anual al Ministerio (Barazzoni y Basilica, 2013).

El observatorio, como foro permanente, ofrece una valiosa oportunidad para involucrar a una variedad de partes interesadas en mejorar la calidad regulatoria, legitimidad y cumplimiento de las normas. Sin embargo, el Observatorio debe complementarse con procedimientos de consulta más amplios. Y es que, su gran número de integrantes, tanto públicos como privados pueden hacer que las deliberaciones y la toma de decisiones sean difíciles e ineficaces, además de no conseguirse la especialización necesaria para los

cientos de reglas individuales sobre las que se realizan las consultas cada año (OCDE, 2011).

Mediante la instauración de este organismo se ha pretendido prestar una mayor atención al proceso de elaboración de los proyectos de ley centralizando la labor de coordinación del *drafting* legislativo en el seno del Ejecutivo italiano, aunque no es el único órgano integrado en el Gobierno que participa y cuida la elaboración de los proyectos de ley por lo que de nuevo está ausente en este modelo la profesionalización característica de los sistemas anglosajones.

- 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*).
- El Comité de legislación (*Comitato per la legislazione*), fue creado en 1997, está compuesto por diez diputados, y sus funciones son el asesoramiento 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. El Comité emite un dictamen 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 legislación a nivel tanto del gobierno central como de las regiones y relativo a 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 destinadas a su difusión.

Además del Comité, 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, revisión de los RIA realizados por el gobierno y revisión de los efectos de las leyes en dicha cámara.

- El Consejo de Estado, con funciones consultivas sobre la actividad del gobierno, garantiza la legalidad de la actuación de la administración pública. El Consejo tiene jurisdicción sobre los actos de todas las autoridades administrativas y debe ser obligatoriamente consultado sobre los proyectos de reglamento que firmen un ministro o el Presidente de

la República; proyectos de leyes o reglamentos que reformulen textos anteriores; ciertos contratos públicos, acuerdos y convenciones; decisiones administrativas específicas y peticiones extraordinarias al Presidente de la República. El Consejo de Estado también está involucrado en las tareas de codificación. Además, el art. 1 de la ley nº 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".

IV. PROCEDIMIENTOS *EX ANTE* PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA

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 la aplicación de los criterios de Maastricht, proporcionó las disciplinas y los procedimientos para hacerlo. En este contexto, los Análisis de Impacto de la Regulación (RIA) se introdujeron formalmente en 1999-2000, 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 con el ánimo de 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 [CITATION OCD13 \l 3082].

Posteriormente, se dio un nuevo impulso político a la RIA con la Ley 246/2005, en la que se amplió su ámbito de aplicación con el fin de abarcar tanto regulación primaria como secundaria, e incluso los actos de transposición de las directivas de la UE. 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 cada administración central. En el sistema actual, el RIA es uno de los tres informes obligatorios que deben acompañar cualquier propuesta de actos normativos presentada al Consejo de Ministros, salvo determinadas exenciones.

Al igual que en la mayoría de los países de la OCDE, y tal y como es común a la tradición desconcentrada de responsabilidad sobre la calidad normativa, la responsabilidad de llevar a cabo el RIA recae en los ministerios, cuyas oficinas proporcionan una primera evaluación de la calidad del análisis, antes de que se envíen los RIA al DAGL. Las administraciones están modernizando sus oficinas legislativas con el fin de coordinar mejor y ayudar a la producción de los RIA, por ejemplo, mediante la creación de un departamento especializado en estas técnicas en cada órgano o mediante el establecimiento de una red de expertos internos y externos.

El Reglamento del RIA de 2008, asimismo, promueve una colaboración más cercana entre las administraciones centrales y el DAGL a la hora de realizar el análisis del impacto normativo, ya que este órgano se convierte en la única referencia para los análisis *ex ante* y *ex post* de la normativa proporcionando, cuando es necesario, apoyo a las administraciones. 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 las exclusiones y exenciones de 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 ministros 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 siete secciones principales:

- El análisis de las lógicas que subyacen a la propuesta legislativa/reglamentaria: 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;
- Los objetivos a alcanzar;
- El proceso de consulta y sus resultados:
 - la evaluación de la opción "cero" (no intervención) y de las opciones alternativas;
y
 - la justificación de la opción reguladora elegida, con los métodos y las comparaciones (con especial énfasis en la evaluación de las probables cargas administrativas implícitas en la opción elegida).
- La forma en que se va a aplicar la normativa para conseguir sus objetivos (instrumentos y metodologías);
- En cuanto a las metodologías, las administraciones italianas, en aplicación de estos procedimientos, deben cubrir:

- las principales ventajas e inconvenientes de las alternativas consideradas, con especial énfasis en la opción preferida (el análisis costo-beneficio se indica como una de las posibles técnicas disponibles),
- las obligaciones de información (y los costes administrativos relacionados) introducidas en las empresas y los ciudadanos;
- 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.

Todo este análisis, como ya hemos señalado, se estructura en dos etapas. El **RIA preliminar** debe seguir un formato estandarizado identificando las partes afectadas o involucradas; los elementos sociales, económicos y jurídicos que justifican el Reglamento; los objetivos inmediatos y a largo plazo del Reglamento; las presiones presupuestarias, económicas y sociales (incluidos los impactos) en la regulación; las restricciones críticas que pueden inducir a la regulación a fallar; una evaluación general de alternativas (incluyendo "no hacer nada"), y el nivel apropiado de los reglamentos (es decir, ley, decreto, etc.). Por su parte, el **RIA final** debe validar los elementos presentados en el RIA preliminar y proporcionar:

- Objetivos y resultados esperados;
- Descripción de las herramientas analíticas elegidas para evaluar el alcance, los objetivos y los resultados;
- Impactos directos e indirectos de la norma en las administraciones públicas;
- Impactos directos e indirectos sobre las partes afectadas, basados en un análisis de coste-beneficio.

Pues bien, a pesar de que el RIA simplificado no es de obligatoria publicación, de acuerdo con la Ley 246/2005, los informes finales del RIA sí que son públicos, porque están vinculados a los actos entregados al Parlamento por el Gobierno y por lo tanto se pueden encontrar en el sitio web del Parlamento. Además del informe del RIA, las administraciones deben elaborar un Informe Técnico-Financiero que cuantifique las necesidades financieras, las provisiones anuales para gastos corrientes y la previsible disminución de ingresos que dicha normativa acarreará.

De forma complementaria a este sistema de RIA, 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*. Hay poca información disponible sobre la efectividad del control preliminar de calidad por parte de las Oficinas Legislativas de cada ministerio/departamento, pero, aún así, la Unidad RIA del DAGL destaca en sus esfuerzos por cambiar la cultura administrativa tradicional, subyacente tanto dentro del DAGL como en las administraciones. Y es que, si bien el enfoque general que prevalece hasta la fecha parece perpetuar un mero cumplimiento formal de la obligación de producir un RIA, la evaluación crítica y constructiva producida por el DAGL deja entrever el compromiso por el progreso en estas herramientas[CITATION OCD13 \l 3082].

En este contexto en el que ni el Consejo de Estado ni el Tribunal de Cuentas han llevado a cabo evaluaciones del sistema RIA, hay que recordar que el Parlamento, como hemos señalado, también desempeña un importante papel de supervisión. Y es que, conforme a lo establecido por la Ley 246/2005, mientras el responsable de redactar y proponer RIAs es el Gobierno, estos informes se envían al Parlamento para su consideración. Así, el Parlamento se compromete a examinar todo el conjunto de información y explicaciones que acompañan a la legislación propuesta.

Por su parte, las agencias reguladoras están obligadas por ley a realizar evaluaciones de impacto en la regulación que producen desde 2003, aunque se encuentra a su discreción cómo implementar el requisito legal para llevar a cabo RIAs, desarrollando algunas agencias un sistema de RIA propio.

V. PROCEDIMIENTOS *EX POST* PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA

Italia está haciendo esfuerzos para integrar la evaluación *ex post* de su legislación. No obstante, 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, permiten evaluar la estrategia de mejora de la legislación. Incluyen principalmente:

- el informe anual enviado por la DAGL al Parlamento sobre los avances en la implementación del RIA y VIR (*Verifica dell'impatto della regolamentazione*);
- 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.

Entre los procedimientos *ex post* encontramos también la Directiva del Primer Ministro de septiembre de 2001, donde se prevé la evaluación *ex post* de toda la nueva regulación y, en especial, de los reglamentos que imponen obligaciones jurídicas a los ciudadanos y empresas. El Parlamento ha dado carta de naturaleza a este examen reglamentario a través de una importante herramienta, incluida en la Ley de simplificación de 2005 (Ley 246/2005): la evaluación *ex post* de la reglamentación a través de las VIR, las verificaciones del impacto de la regulación. 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 por materia", mientras un anexo adjunto al reglamento de habilitación 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. Así pues, y al menos desde un plano estrictamente jurídico, debería realizarse un VIR sobre todos aquellos actos para los que se elaboró un RIA previamente (decretos legislativos y leyes).

Del mismo modo, para ganar en eficacia y en calidad real, se están realizando esfuerzos para asegurar una mayor interacción entre los RIA y la evaluación *ex post*. Por ejemplo, cada RIA debe especificar la siguiente información: i) el sujeto responsable de la evaluación *ex post*; ii) la descripción de las actividades que se realizarán para asegurar la adecuada publicidad e información sobre la nueva intervención normativa; iii) las herramientas que empleará la administración para realizar el seguimiento y la evaluación, en particular los aspectos específicos relativos al VIR.

En principio, la Ley 246/2005 amplía el requisito de llevar a cabo la evaluación *ex post* a los actos reglamentarios adoptados por los organismos independientes. En particular, del Banco de Italia, CONSOB, ISVAP y COVIP, han sido muy activos en esta materia, realizando una revisión de los impactos normativos al menos cada tres años después de su entrada en vigor (de acuerdo con la Ley 262/2005).

Finalmente, debe tenerse en cuenta que las regiones italianas han adquirido cierta experiencia en "cerrar el ciclo" político-jurídico de la norma mediante evaluaciones *ex post* de las reglamentaciones, aunque la práctica no está todavía uniformemente difundida y las iniciativas aún no son sistemáticas ni coherentes. No obstante, quitando de algunos casos en los que el procedimiento está consagrado en una ley regional o en el estatuto (como en Emilia-Romagna, Lombardía, Toscana y Campania), de forma general no existe de momento ninguna obligación legal de llevar a cabo la evaluación *ex post* para todas las regiones.

VI. OTRAS POLÍTICAS O DIRECTRICES DE INTERÉS

La escasa tradición en en la centralización y profesionalización de las funciones legislativas, unida al singular caos característico de la técnica normativa italiana, han dado 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 por la norma. En este sentido, el Informe remitido al Senado en 1979 por el Ministro de Estudios para la Función Pública que adoptaría su nombre, el Rapporto Giannini, sacó a la luz los principales problemas de la Administración del Estado para la redacción de las normas. En desarrollo del mismo, además de las medidas que ya hemos nombrado, encontramos, en el ámbito parlamentario, una Circular de los Presidentes de las Cámaras, de 10 de enero de 1997, para mejorar y potenciar la labor legislativa de las Comisiones y crear las premisas para una mejora cualitativa y cuantitativa de la producción legislativa.

Más recientemente, podemos resaltar la existencia del nuevo **Código de Gobierno Electrónico**, que ha supuesto el segundo pilar que sustenta la modernización y digitalización del proyecto de

Administración Pública italiana además de la llamada reforma "*Brunetta*". La revisión del Código 2005 se hizo necesaria debido a la rápida evolución de las tecnologías de la información y responde a la necesidad de herramientas que permitan una mayor eficiencia y eficacia en todo el sistema público. Esta reforma supuso la digitalización de todas las normas, tanto leyes como reglamentos, y su publicación en el Boletín Oficial (*Gazzetta Ufficiale*), disponible en línea. Asimismo, el Código contribuyó sensiblemente a difundir la práctica de convertir, transmitir y publicar actos jurídicos y administrativos en formato electrónico.

Por otro lado, en relación con la trasposición de **normativa europea**, ha de señalarse que, igual

- I que cualquier otro acto legislativo, la legislación que transpone las directivas de la UE está sujeta a la aprobación del Consejo de Ministros. Por consiguiente, el proyecto de propuesta legislativa debe ir acompañado, en principio, de una evaluación de la repercusión y seguirse con revisiones periódicas (VIR) 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 UE y promueve actividades de creación de capacidad relacionadas con la UE también en el extranjero.

Por su parte, ha de destacarse el importante papel jugado por los **gobiernos regionales y locales**, que han puesto en marcha iniciativas para mejorar sus marcos regulatorios. Y es que, en algunos casos han innovado, anticipado y probado instrumentos antes de su adopción a nivel nacional.

Así, la mayoría de las regiones se han equipado con procedimientos completos y formales para redactar propuestas de ley y han introducido otros instrumentos y mecanismos para la calidad de la reglamentación, como las medidas de simplificación administrativa y RIA. 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. Por ejemplo, en 1989, el OLI (*Observatorio Legislativo Interregional*), de la Conferencia de Presidentes de los Consejos Regionales puso en marcha un grupo de trabajo compuesto por los funcionarios del Senado, la Cámara, la Presidencia del Consejo y por expertos en estudios legislativos encargados de la concepción de un manual de técnica legislativa unificada. Y, en diciembre de 1991, el Grupo presentó el "*Manual Rescigno*", que contiene reglas y sugerencias para la redacción de textos legislativos. Desde entonces, las regiones han desarrollado a través de OLI su programa de Mejor Regulación y se han vuelto más sensibles a las cuestiones de calidad reguladora. A su vez, en algunas regiones, la realización del RIA se ha convertido también en obligatorio por ley: Basilicata fue pionera en obligarse a ello en 2001, y Lombardía, la Toscana y Piamonte la siguieron en 2005. En general, 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 el desarrollo de una regulación de calidad 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, en particular en el sur de Italia. 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, POAT DAGL*).

Asimismo, se promueve la elaboración de acuerdos y memorandos de entendimiento para mejorar la calidad de la regulación entre las distintas administraciones territoriales. Como ejemplo, encontramos el acuerdo sobre simplificación normativa y calidad con el gobierno nacional, firmado por las oficinas ejecutivas regionales y locales en marzo de 2007 que:

- establece principios comunes para la mejora de la calidad y la transparencia del sistema normativo, en particular mediante la mejora de la comunicación sobre cuestiones legislativas entre los niveles de gobierno y un mejor acceso de los ciudadanos a la reglamentación;
- prevé la mejora de las prácticas de evaluación, tanto *ex ante* (mediante RIA y estudios de viabilidad), como *ex post* (VIR);
- compromete a las partes en los mecanismos de consulta adecuados con los interlocutores sociales, las asociaciones comerciales, la ciudadanía y las empresas;
- pide la creación de bases de datos específicas dirigidas por el Parlamento y los Consejos Regionales, así como la normalización de las guías y manuales regionales y nacionales de redacción jurídica, con el fin de garantizar un mejor conocimiento de las acciones normativas.

Finalmente, y en cuanto a las medidas de **formación** para los *drafters*, cabe señalar que desde la aprobación de la Directiva de 2006 "*Por una publicación amministrazione di qualità*", las administraciones vienen intensificando sus esfuerzos para proporcionar una formación adecuada a sus funcionarios en metodologías y técnicas para mejorar el rendimiento. Así, se han desarrollado instrumentos de autoevaluación como el Marco Común de Evaluación (CAF). Igualmente, se ha prestado un servicio de asistencia informática a través de un servicio de asistencia técnica permanente gestionado por DigitPA.

Como parte de la reforma sobre la mejora de la evaluación del rendimiento iniciada por el Ministro de Administraciones Públicas, en 2009 se creó una Comisión Nacional encargada de la administración de la *Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza y la integrità della pubblica amministrazione* (CIVIT), con el ánimo de coordinar y supervisar las actividades de evaluación en las administraciones públicas, incluido el desarrollo de metodologías y la difusión

de prácticas de evaluación. Por su parte, la Oficina de Capacitación de Personal de la Administración Pública (UFFPA), ubicada en el Departamento de Administración Pública, es responsable junto con la Escuela Nacional de Administración Pública (SSPA) de formar, organizar y coordinar la capacitación sobre políticas regulatorias. Además, la Presidencia del Consejo de Ministros ha organizado cursos específicos de formación, en particular sobre análisis técnico jurídico (ATN), RIA y evaluación *ex post* (VIR). Y, la DAGL puso en marcha en 2007 un proyecto de asistencia operacional a las regiones (POAT) con el fin de mejorar la capacidad administrativa a nivel infraestatal.

Pueden esquematizarse así los principales desarrollos de la agenda de la "Better Regulation" en Italia:

1988	Creación de la Oficina Central para la coordinación de la iniciativa legislativa y Trabajo reglamentario - DAGL (Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi) – en la Presidencia del Consejo de Ministros.
1990	Ley sobre los procedimientos administrativos (núm. 241) que la primera regulación sobre simplificación procedimental.
1997/1999	Leyes en simplificación normativa, que instauran una estructura de simplificación y codificación en la Presidencia del Consejo de Ministros: la Unidad de Simplificación Regulatoria, el llamado Núcleo para la simplificación de las normas y Procedimientos.
2000	Acta de consolidación de la documentación administrativa. Segunda ley de simplificación (Nº 340).
2001	La Ley 3 de la reforma constitucional modifica la distribución de competencias entre Estado, regiones y autoridades locales. Manual de redacción de las leyes de la Presidencia del Consejo. Se aprueban las directrices de redacción y se crea el Comité para la legislación en el Congreso de los Diputados.
2002	Creación de una oficina en RIA y VIR en el Departamento de Asuntos Legales y Legislativos. Se crea otra oficina de simplificación en el Departamento de Administración.
2003	Tercera ley de simplificación (núm. 229) sobre reorganización, calidad regulatoria y regulación. Introducción de la RIA para Autoridades Independientes.
2005	Cuarta ley de simplificación (Nº 246) sobre reorganización, calidad regulatoria y regulación. Igualmente, se introduce una nueva herramienta legislativa para reducir el stock regulador (el llamado Decreto Taglia Leggi).
2006	Creación de la unidad para la simplificación y la calidad de la regulación.
2008	Adopción de la regla de reducción de costes administrativos. Reglamento del Presidente del Consejo sobre el calendario y las modalidades de aplicación del análisis del impacto regulatorio (RIA).

2009	Reglamento del VIR (Verifica dell Impatto della Regolamentazione). Directiva sobre el examen preliminar de los procedimientos reglamentarios del Gobierno.
-------------	---

VII. GUÍAS METODOLÓGICAS PARA EL LEGISLADOR Y OTROS RECURSOS

A lo largo de los años, tanto el gobierno como la legislatura han emitido circulares y directrices sobre redacción legal. En 2001, los Presidentes de la Cámara, el Senado y el Consejo de Ministros adoptaron conjuntamente nuevas circulares sobre la redacción técnica de actos jurídicos. En 2002, el Ministerio de Administraciones Públicas publicó una carta circular sobre la simplificación del lenguaje de los actos administrativos. Más recientemente, el USQR y la DAGL han trabajado para establecer una "Carta Nacional de Calidad Regulatoria". Un software interno introducido en 2005 que facilita la redacción estandarizada y consistente de regulación está disponible a la DAGL y los ministerios. El software garantiza la compatibilidad con los procesos de redacción a nivel regional.

Además, entre las guías metodológicas y manuales de referencia podemos encontrar:

- Manual de la legislación elaborado por el Osservatorio de la legislación ³³.
- *Manuale di tecnica legislativa "regole suggerire annuale di tecnica tecnica legislativa "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi"*³⁴.
- Guía práctica para ilustrar los métodos de RIA, basada en la experiencia internacional. La Guía describe las herramientas analíticas que se utilizarán para determinar el impacto en los ciudadanos y las empresas y las herramientas para medir el efecto de la propuesta de Reglamento sobre la organización de la administración pública. La guía fue presentada al Consejo de Ministros en diciembre de 2000 y está disponible en el sitio web del Ministerio de Administración Pública. La guía está respaldada por un programa de capacitación para personal que prepara RIAs y difusión de métodos de RIA, con la asistencia de un equipo ad hoc de expertos del DAGL, la Unidad de Simplificación Regulatoria, el Ministerio de Administración Pública y el Departamento Económico de la Oficina del Primer Ministro. El servicio de asistencia ayudará a las administraciones a preparar sus RIA durante la fase experimental.

33 Roma: Camera dei Deputati, 2005. Accesible a través del sitio web <http://www.camera.it/doc18/> (última visita: 11 de diciembre de 2016).

34 Accesible a través del sitio web: [http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/\[472ed0a3ae4fd\]manuli.pdf](http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/[472ed0a3ae4fd]manuli.pdf) (última visita: 11 de diciembre de 2016).

MÉTODOS DE MEJORA DE LA CALIDAD NORMATIVA EN LA UNIÓN EUROPEA

I. ORÍGENES DE LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD NORMATIVA

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 [CITATION San09 \l 3082]. Así se explica que hayan debido afrontar similares retos para garantizar una mejora de la calidad normativa a todos los niveles. Como Santolalla continúa señalando, puede decirse que el deterioro de la legislación se ha producido por varios factores, entre los que encontramos:

- 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 hace regular cuestiones o materias que no la necesitan o que no la necesitan con esa intensidad;
- 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
- La desprofesionalización en su preparación y redacción. La multiplicación de las normas, conocida como motorización legislativa, de la que ya hablaron Schmitt [CITATION Car50 \n \t \l 3082] o García de Enterría[CITATION Gar06 \n \t \l 3082], 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 [CITATION Pal13 \t \l 3082].

Igual que en los principales países europeos, esta evidente inflación normativa acaba produciendo, en numerosos casos, contradicciones internas, "con normas que significan cosas distintas y hasta opuestas, situación que llega a darse incluso dentro del mismo cuerpo legal"[CITATION San09 \l 3082]. Además, como Santaolalla señala, la complejidad institucional en el entorno europeo es elevada, 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), lo que 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 sin daño de su comprensibilidad.

Es por ello que, este punto 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 [CITATION Pal13 \t \l 3082], la Unión Europea ha optado, en una primera fase, por intentar mejoras normativas de un estilo clásico. En este sentido, dentro de las primeras medidas de mejora del corpus jurídico europeo, cuyas competencias cada vez son mayores tras las sucesivas reformas de los tratados constitutivos, la UE editó a estos efectos el "Libro blanco: La gobernanza en Europa", documento COM (2001) 4283, en el que se defendía un extenso programa de simplificación de las normas existentes: codificación de los textos legales, supresión de las disposiciones redundantes u obsoletas y recurso a disposiciones de ejecución para las obligaciones no esenciales.

II. ESTRUCTURA GENERAL: ¿CÓMO FUNCIONA EL PROCESO LEGISLATIVO?

El sistema institucional europeo es complejo, con un parlamento bicameral perfecto (el Consejo y el Parlamento), y un poder ejecutivo encarnado por la Comisión, sistema que a su vez interactúa con las instituciones de los 28 estados miembros (Montin C.H., 2013). El Procedimiento Legislativo ordinario, antes conocido como el procedimiento de codecisión, es el principal proceso legislativo por el que un proyecto legislativo 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 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. Con el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, este procedimiento pasa a llamarse procedimiento legislativo ordinario, en el que identificamos las siguientes fases [CITATION Par15 \l 3082]:

1. La iniciativa. La iniciativa legislativa corresponde a la Comisión. Ninguna otra institución 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, el Tratado de Maastricht otorga al Parlamento Europeo un derecho de iniciativa legislativa, que le permite solicitar a la Comisión que presente una propuesta en su nombre.
 - Según el Tratado, la Comisión debe adoptar las iniciativas de la programación anual y plurianual. Para ello, la Comisión prepara su programa de trabajo que representa su contribución a la programación anual y plurianual de la Unión.

- El Reglamento interno de la Comisión contempla un conjunto de procedimientos reglados a través de los cuales debe elaborar sus propuestas legislativas y elevarlas a las cámaras. Estos procedimientos o mecanismos internos, buscan velar por una mayor transparencia en el procedimiento legislativo europeo y una participación anticipada de las instituciones y de los sectores implicados, facilitando su posterior adopción merced a una cierta síntesis, en lo posible, de los intereses involucrados. Por lo general, un proyecto legislativo es elaborado por los servicios de las direcciones generales competentes de la Comisión, que actuarán 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 todo el Colegio o la devolverá a los servicios para su mejor estudio. En esta fase del proceso es importante recordar:

- La importancia de los grupos de presión en el proceso legislativo europeo, como 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 comunes de Bruselas, con el fin de promover las dinámicas comunitarias que les sean favorables sofocando 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, quienes suelen ser empresas o industrias agrupadas (sectorial o verticalmente), asociaciones civiles, fundaciones, colectivos sociales, organizaciones, etc...

- Que el desarrollo de los libros de consulta es una importante herramienta de la Comisión para dotar de mayor representatividad y transparencia al ejercicio de su derecho de iniciativa. Éstos, 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 introducir la participación en el proceso legislativo.

- Los dictámenes preceptivos, que suponen que tras la adopción de la propuesta legislativa y la remisión al Parlamento y al Consejo, se abre un período de ocho semanas durante las cuales los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, a los que la Comisión debe remitir inmediatamente una copia integral del proyecto presentado al Parlamento y al Consejo, tienen la oportunidad de estudiar en detalle la propuesta de la Comisión y de consultarse recíprocamente, enviando un informe a la Comisión sobre su parecer.

2. Procedimiento de consultas. El procedimiento legislativo se basa en la existencia de tres consultas. Así, en la primera lectura es poco habitual que se produzca un acuerdo definitivo entre los actores parte; 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 el Presidente 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 Europeo adoptará su posición en primera lectura, en la que podrá optar por la versión de la Comisión (remitiendo entonces el texto al Consejo), por una versión enmendada de la misma o, finalmente (lo cual es inusual) por un rechazo global de la propuesta de ley de la Comisión, lo que forzaría a ésta 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. Recibida la notificación inicial, el Consejo 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 ésta no fue enmendada en fase parlamentaria 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 "tripartitos".

Recibida por el Parlamento Europeo la posición motivada del Consejo en primera lectura, la Comisión comunicará asimismo al Parlamento su opinión respecto de ésta. En este momento, el Parlamento puede 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; interponer su veto, 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. En este último caso la Comisión deberá pronunciarse sobre las mismas, y dará comienzo la segunda lectura por parte del Consejo.

Una vez aprobadas nuevas enmiendas por el Parlamento Europeo, éstas constituyen su posición en segunda lectura, y le corresponderá según lo dicho, a la Comisión, emitir dictamen sobre las mismas, siéndole ambos remitidos al Consejo para que se pronuncie y, en su caso, las apruebe (asumiendo las enmiendas del Parlamento) o las rechace, momento en que se creará un comité de conciliación, en los términos a continuación expuestos.

De este modo, para el caso en que el Consejo no apruebe con la mayoría requerida las enmiendas introducidas por el Parlamento Europeo en segunda lectura, el Presidente del Consejo convocará de común acuerdo con el Presidente 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 para adoptar un proyecto común y elevarlo a las cámaras, que podrá prorrogarse otras dos semanas más. Alcanzada 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.

3. Aprobación. 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 en nada 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 de una base, el 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 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.

Cabe tener en cuenta, no obstante, que, aunque este es el procedimiento ordinario teórico de co-decisión entre ambas cámaras, en muchas ocasiones no es el que se sigue. Y es que, como algunos autores señalan, entre ellos Acosta [CITATION Aco09 \n \t \l 3082], la realidad está lejos de lo señalado, debido a la institucionalización en las estructuras europeas de los "trialogos". 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 triálogos (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 opaco³⁵.

35 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."

III. ÓRGANOS IMPLICADOS EN LA PRODUCCIÓN NORMATIVA

Un análisis del desarrollo de los principios de *Better Regulation* en Europa muestra que la Comisión ha sido el órgano que ha mostrado más empeño y compromiso entre los órganos de la Unión por mejorar la calidad normativa, especialmente a través de las Comunicaciones al Parlamento y al Consejo. Las herramientas de mejora regulatoria utilizadas por la Comisión han sido la simplificación, los análisis de impacto y las políticas de reducción de cargas administrativas.

Además, la Comisión realiza un informe mensual en relación con los objetivos alcanzados en esta materia y, a su vez, realiza una tarea de codificación de la legislación europea existente (*acquis* o acervo comunitario, clarificando el derecho existente y reduciendo el volumen de legislación (Montin C.H., 2013). No obstante, a parte de este órgano, podemos encontrar:

- Los revisores legales [CITATION Eur13 \l 3082]. Los Revisores Legales del Servicio Jurídico de la Comisión Europea forman parte del "Equipo de Calidad de la Legislación". La Comisión Europea delega en ellos la responsabilidad de la redacción de la legislación comunitaria. Intervienen en una fase inicial para garantizar que las propuestas legislativas de la Comisión sean claras, precisas y cumplan las normas formales.

Los revisores legales comprueban que se usa la terminología legal correcta y que los términos e implicaciones legales sean las mismas en cada idioma oficial (cuestión ésta 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 entrenamiento y formación en redacción legislativa a los responsables de estos procesos.

- El Impact Assessment Board. En 2006, se crea el *Impact Assessment Board* como órgano independiente de asesoramiento a la Comisión, encargado de redactar los estudios de impacto europeos, en base al *Guidelines on Impact Assessment* de la Comisión.

El IAB fue objeto de cambios estructurales que le llevaron a desaparecer en 2015, encarnando ahora sus competencias el Regulatory Scrutiny Board (RSB). Con competencia para analizar la calidad de los análisis de impacto normativo realizados por la Comisión, el RBS se compone de 7 miembros, que se encargan de controlar el análisis *ex post* legislativo, lo que refuerza la capacidad global del sistema y da un enfoque general a los mecanismos de control [CITATION Ale15 \l 3082].

- La REFIT Platform. La introducción de la Plataforma REFIT ha sido uno de los mayores cambios introducidos a nivel europeo³⁶. Presidida por el vice-presidente de la Comisión Europea, la Plataforma fue creada en 2015 para proporcionar a sus miembros la oportunidad de dialogar sobre cómo mejorar la legislación existente en la Unión Europea. De este modo, comprende dos grupos: el gubernamental y el de los *stakeholders* o interesados en el asunto, a los que se trata de conectar, con el objetivo de, entre ambos grupos, reducir las cargas administrativas y regulatorias y mejorar la calidad normativa.

IV. PROCEDIMIENTOS *EX ANTE* PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA

Al igual que en los Estados Unidos, aunque con una historia y una estructura institucionales diferentes, la iniciativa de la UE "Legislar mejor" y su programa de evaluación de impacto, incluida la creación del IAB/RSB, han sido en parte una respuesta al crecimiento de la reglamentación a nivel europeo. La creación de la IAB se basó en las observaciones sobre 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 y la desregulación, asociadas con el renovado crecimiento económico (Radaelli y De Francesco 2007).

Y es que, al igual que ha ocurrido en los Estados Unidos, la supervisión reglamentaria 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 aprobadas por el Consejo de la UE, volviéndose, la mejora normativa, una de las principales prioridades políticas de la comisión bajo la presidencia de Juncker (Wiener y Alemanno, 2016).

No obstante, la preocupación por mejorar el marco legal es anterior al impulso recibido a partir de 2005, originándose con 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. Y es que, la Unión Europea (UE), lanzó su procedimiento formal de evaluación de impacto (IA) en 2002, como un sistema de revisión normativa que analiza la calidad de las evaluaciones realizadas por los servicios de la Comisión (Direcciones Generales) sobre las propuestas de políticas nuevas o revisadas dentro de la Comisión Europea. Mientras que entre 2002 y 2006, estas evaluaciones de impacto fueron compartidas y debatidas entre los servicios de la Comisión, más tarde, en noviembre de 2006, se creó un ROB para supervisar el proceso de IA: el Comité de Evaluación de Impacto de la UE (IAB),

³⁶ Artículo 3 de la Decisión de la Comisión por la que establece la Plataforma REFIT, c (2015) 3261 final.

ubicado en la oficina de la Secretaría General de la Comisión Europea (Alemanno, 2008). Así, el proceso de evaluación del impacto normativo y la creación del IAB surgieron de la iniciativa de la UE "Legislar mejor" (Wiener 2006), impulsada por la Agenda de Lisboa y el Informe Mandelkern de 2001. En este sentido, la Comisión publicó las Directrices de Evaluación de Impacto en 2003 y las revisó en 2005, 2009 y 2015.

En mayo de 2015, como hemos señalado, la Comisión, bajo el nuevo presidente Juncker, cambió el nombre de la Junta Interinstitucional de Regulación (*Regulatory Scrutiny Board*, RSB). La función principal del RSB, que cuenta con siete miembros, es supervisar la calidad de los IA producidos por las Direcciones Generales al proponer nuevas políticas y apoyarlas en sus esfuerzos analíticos.

El RSB aporta 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. El Parlamento Europeo y cada vez más el Consejo ofrecen otro nivel de control, evaluando la solvencia de la evaluación de impacto de la Comisión. Esta es una situación única, y es que pocos reguladores o administraciones aplican o están sujetos a los mismos niveles de control de calidad y escrutinio que la Comisión Europea³⁷.

No obstante, algunos autores critican que la UE carece de órganos consultivos externos ya que, por ejemplo, el Ejecutivo británico de *Better Regulation* (BR) ha tenido su Grupo de Trabajo BR, que luego se convirtió en la Comisión BR, y luego en el Consejo Asesor sobre Riesgos y Regulación (OCDE 2007). También, como hemos visto, en Alemania se ha constituido un órgano independiente del Gobierno federal con cometidos de control e impulso en materia de calidad regulatoria. Sin embargo, ni OIRA en los Estados Unidos ni el RSB de la UE tienen un órgano consultivo externo permanente, a pesar de que tal organismo externo haya sido solicitado por algunos miembros de la Comisión³⁸ y el Parlamento Europeo³⁹ y la incorporación de tres miembros "independientes" en el RSB refleje este interés en la entrada de expertos externos. Además, como Alemanno y Weiner señalan, este control externo podría mejorarse si los tribunales europeos realizan un control judicial del cumplimiento por parte de las instituciones de la UE de los procedimientos de "Legislar mejor"⁴⁰. Así, si no sólo las partes privadas estuviesen

37 Hay autores que sugieren que debería establecerse una entidad adicional externa para el control de calidad. La Comisión no apoya esta idea, puesto que 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.

38 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").

39 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.

40 Por ejemplo, en *España contra el Consejo* (2006), el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sostuvo que la falta de presentación de una AI para apoyar una decisión reglamentaria puede conducir a una violación del principio de «proporcionalidad» del Derecho de la UE. Véase el asunto C-310/04, Reino de España contra Consejo de la Unión Europea (2006); Ver Alemanno (2009).

dispuestas a impugnar la exactitud de las evaluaciones realizadas por los servicios de la Comisión, sino que el Tribunal de Justicia estuviera capacitado para, en aras a controlar las evaluaciones de impacto, determinar una posible violación de un principio general de derecho, como el principio de proporcionalidad, el procedimiento sería más abierto, inclusivo e inormado.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que la medición de los costes normativos a escala de la UE presenta problemas particulares, dado que los costes estimados de las propuestas legislativas de la Comisión se ven modificados en el proceso legislativo y dependen de la aplicación de las medidas por parte de los Estados miembros. Igualmente, los límites a las cuantificaciones de costes y beneficios también deben reconocerse. 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, cuantificándolos cuando es posible, a menudo no se dispone de los datos necesarios, puesto que los costes reales solo pueden calcularse *a posteriori*.

En conclusión, como Weiner y Alemanno han explicado, en la UE se ha creado un sistema de RIA moderadamente avanzado, en el que el RSB tiene poderes para revisar las políticas. No obstante, las evaluaciones intermedias 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.

V. PROCEDIMIENTOS *EX POST* PARA ASEGURAR LA CALIDAD NORMATIVA

El RSB está tratando de aumentar el papel del RIA retrospectivo (o *ex post*), con el fin de evaluar los impactos reales, revisar las políticas existentes y ayudar con ello a mejorar la exactitud del RIA *ex ante*. Así, trata de ejercer una especie de "poder blando" para fortalecer la cultura general de la calidad regulatoria, en consonancia con la opinión de que "para ser eficaz, un sistema de regulación debe crear incentivos de cumplimiento para las partes reguladas, en lugar de confiar en acciones correctivas y de supervisión" (Wiener y Alemanno, 2016).

Y es que, mediante la realización de evaluaciones *ex post* sistemáticas de la normativa de la UE se comprueba si se han alcanzado los resultados y repercusiones esperados de la misma. Con el fin de reforzar en mayor medida la política y las prácticas de evaluación, la Comisión realizó una consulta pública de sus nuevas directrices de evaluación entre noviembre de 2013 y febrero de 2014, cuyos resultados fueron tenidos en cuenta en la elaboración de las directivas de evaluación normativa ahora vigentes.

De cualquier forma, y dada la similitud de los cuerpos, ha de destacarse que tanto el OIRA estadounidense como el RSB de la UE se han centrado en la evaluación de impacto *ex ante* de las nuevas regulaciones. Es por ello que ambos tratan ahora de aumentar su atención a los RIA retrospectivos de las normas vigentes – en el caso europeo mediante el programa REFIT (Wiener y Alemanno, 2016). Esta plataforma, creada en 2015 dentro del programa "Legislar mejor" de la Comisión, además de apoyar el proceso de simplificación de la legislación de la UE y de reducción de la carga normativa, formula recomendaciones a la Comisión, teniendo en cuenta las

sugerencias formuladas por los ciudadanos y las partes interesadas[CITATION Com17 \l 3082]. La Comisión analiza esas recomendaciones y presenta la manera en que se propone darles curso.

La plataforma, que busca hacer frente a la difícil tarea de medir los costes y beneficios de las evaluaciones de impacto en un contexto donde se depende de los datos facilitados por los Estados miembros y los interlocutores sociales, se compone de dos grupos que se reúnen de forma independiente y en sesiones plenarias:

- el grupo gubernamental, compuesto por un representante de cada país de la UE
- el grupo de las partes interesadas, compuesto por representantes de las empresas, los interlocutores sociales y la sociedad civil, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones

Ambos grupos de la plataforma están dirigidos por el Presidente del Comité de Control Reglamentario, quien busca hacer posible que las autoridades nacionales, los ciudadanos y otras partes interesadas intervengan en la mejora de la legislación de la UE. Todos éstos 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 Comisión⁴¹.

El cuadro de indicadores de REFIT realiza un seguimiento de la evolución de cada iniciativa y los cambios introducidos por el Parlamento y el Consejo durante el procedimiento legislativo.

VI. OTRAS POLÍTICAS O DIRECTRICES DE INTERÉS

Durante mucho tiempo se ha tratado de mejorar la calidad de la redacción legislativa comunitaria (European Commission, 2013). Así, ya en 1992, 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 y a que, más tarde, en 1997, en la Conferencia Intergubernamental de Amsterdam se adoptase la Declaración nº 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 ésta 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*

41 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

legislación comunitaria [...] y [adoptar] las medidas de organización interna que consideren necesarias para garantizar que estas directrices se aplican correctamente".

Para cumplir la Declaración nº 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. Ese acuerdo establecía 22 directrices sobre la redacción, que comprendían tanto disposiciones generales como partes específicas de actos y modos de redacción. Entre las las medidas más interesantes introducidas por la Declaración nº 39 encontramos:

- a) Una guía práctica para informar a las personas que participan en la redacción de la legislación europea.
- b) La creación de procedimientos internos a través de los que los servicios jurídicos de las instituciones puedan remitir sugerencias de redacción en aras a aplicar dichas directrices;
- c) La creación de unidades de redacción en las Direcciones Generales;
- d) La formación en materia de redacción de textos jurídicos para el personal, haciéndolos conscientes, en particular, de los efectos del multilingüismo sobre la calidad de la redacción;
- e) Igualmente, dispuso medidas para mejorar 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;
- f) Previó el desarrollo de herramientas electrónicas para ayudar en la redacción jurídica;

Tras la adopción del Acuerdo Internstitucional de 22 de diciembre de 1998, en el año 2000, el Consejo Europeo de Lisboa estableció un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: *"convertirse en la economía mundial más competitiva y dinámica, basada en el conocimiento, capaz de lograr un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y una mayor cohesión social"*. Y, como parte de la Estrategia de Lisboa, en julio de 2001, la Comisión Europea adoptó el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, 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"*. Ese mismo año aprobó un informe y una comunicación con el ánimo de idear una nueva estrategia y una nueva cultura de la simplificación y mejora de la regulación.

Más tarde, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión adoptaron el Acuerdo interinstitucional, de 16 de diciembre de 2003, sobre la mejora de la regulación, en el que afirmaban su compromiso común en mejorar la calidad del proceso legislativo y en promover la simplicidad, claridad y consistencia en la redacción de leyes. 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.

Más recientemente, al comienzo del mandato de Juncker, la Comisión dejó clara su intención de cambiar tanto el contenido como la forma de su actuación, buscando así centrarse en los asuntos en los que la actuación europea es más necesaria, y dejando a los Estados miembros asumir sus responsabilidades cuando la actuación a nivel nacional sea más adecuada. En este sentido, Jean-Claude Juncker, declaró:

“Una Comisión política es la que escucha al Parlamento Europeo, escucha a todos los Estados miembros y escucha a la gente. Y es el hecho de escuchar lo que nos ha llevado a retirar 100 propuestas en nuestros primeros dos años de mandato, a presentar un 80 % menos de iniciativas que durante los últimos cinco años y a llevar a cabo una profunda revisión de toda la legislación vigente. Porque solo centrándonos en aquellos ámbitos en los que Europa puede aportar un valor añadido real y lograr resultados rápidamente, podremos hacer de Europa un lugar mejor y más fiable.”

La Comisión reafirmó así su compromiso con la agenda «Legislar mejor» a través del *Better Regulation Package*, que conforma una serie de medidas dirigidas a darle un nuevo empuje a las políticas de *Better Regulation* (extendiendo el análisis de impacto normativo⁴² y renovando los procedimientos de consulta⁴³). Entre ellas, 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; la realización de estudios anuales de la carga administrativa y la codificación, simplificación y reducción de la legislación obsoleta. A su vez, como ya hemos señalado, la creación de la plataforma REFIT ha incrementado la participación de los gobiernos nacionales y de las partes interesadas en la agenda de simplificación europea. Y es que, a través de una página web específica, las partes interesadas pueden presentar a la plataforma sus puntos de vista sobre la legislación de la UE y proponer mejoras. La plataforma ya ha examinado más de 100 ideas y ha presentado 17 dictámenes con sugerencias concretas a la Comisión sobre una amplia variedad de asuntos [CITATION Com15 \l 3082].

Así, desde mayo de 2015, la Comisión ha puesto en marcha una serie de medidas que reflejan un compromiso más activo y significativo con todas las partes interesadas a la hora de elaborar nuevas iniciativas y de evaluar las políticas existentes. Esto supone un cambio en lo que respecta a la participación de las partes interesadas y los ciudadanos, 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. No obstante, Alemanno (2015) señala que las novedades introducidas por el Package son discutibles puesto que lejos de innovar,

42 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.

43 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. Dichos procedimientos de consulta son accesibles a través del sitio web: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm (último acceso el 31 de enero de 2017).

la Comisión se ha mantenido en su "zona de confort", siendo criticable la falta de homogeneidad, equilibrio y objetivos claros en el desarrollo de estas políticas.

VII. GUÍAS METODOLÓGICAS PARA EL LEGISLADOR Y OTROS RECURSOS

Como consecuencia del Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 el Consejo aprobó la Resolución de 8 de junio de 1993 relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria (DOC 166 de 17 de junio de 1993). Por su parte, la Comisión aprobó en 1996 unas Directrices generales para la política legislativa (documento SEC 1995 2 255/7 de 8 de enero de 1996).

Un nuevo impulso a la mejora de la técnica legislativa se dio con la ya nombrada Declaración nº 39, aneja al Acta final del Tratado de Ámsterdam y relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria. De resultas suyas, las tres instituciones con capacidad normativa, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, aprobaron el Acuerdo interinstitucional, de 22 de diciembre de 1998, estableciendo unas directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria (DOC 73 de 17.3.1999).

No mucho tiempo después (marzo de 2000) los servicios jurídicos de las tres instituciones aprobaron la Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión dirigida a las personas que contribuyen a la redacción 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 (última edición 2015). Igualmente, se redactó un libro de estilo interinstitucional (con diversas indicaciones sobre el contenido y forma de las disposiciones normativas). Finalmente, y de elaboración más reciente, el *Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor»*⁴⁴, adoptado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea en diciembre de 2003" y el plan de acción *«Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea»* (COM (2005) 97 de marzo de 2005), 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), recogen los principales objetivos y medidas para mejorar la regulación de las instituciones europeas.

⁴⁴ Documento accesible a través del sitio web:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0005:EN:PDF> (último acceso: 11 de diciembre de 2016).

PROPUESTAS DE MEJORA Y ARTICULACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA DE CALIDAD Y SU EVALUACIÓN

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 de la Comunitat Valenciana 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, 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, así como a la voluntad de promover una legislación de calidad, la Comunitat Valenciana ha de aspirar a crear un sistema completo y coherente que permita la mejora de la calidad normativa y desarrolle un modelo de producción normativa totalmente articulado que permita no sólo garantizar la calidad de la misma 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 y económica, etc.), sino también su periódica evaluación. A estos efectos, se proponen las siguientes medidas:

1. **Creación de un órgano especializado dentro del Consell 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 ésta sea finalmente aprobada a la postre, por ejemplo, por el Consell en pleno, estimamos que ha de establecerse un órgano de apoyo y evaluación de tipo concentrado por razones de especialización. Esta propuesta de *Agència Valenciana d'Avaluació i Qualitat Normativa* participará en todos los procesos de elaboración de normas como apoyo a los responsables de llevarlas a cabo, por una parte, y será, además, la responsable de la evaluación de las mismas que se establezca en cada caso. Se proponen algunas notas para este órgano o, a partir de la experiencia comparada, que consideramos que ayudarían a su mejor funcionamiento:
 - 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 uno de sus principales cometidos, ha de ser capaz de colaborar y dar apoyo a los mismos 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 los mismos.

- 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 sólo juristas sino también, y muy especialmente, economistas, sociólogos, especialistas en el tratamiento de información y datos. Debiera integrar estructuralmente como parte del mismo a un número mínimo de miembros orgánicamente ligados a la *Advocacia de la Generalitat* a fin de implicarla en las labores de la *Agència*.

- Sus dimensiones han de ser necesariamente reducidas en un primer momento, como consecuencia de su novedad y carácter experimental, contando con 10-15 miembros, por lo que su participación no puede extenderse a todos los procesos de creación normativa sino limitarse únicamente a los más relevantes. Ha de participar por ello, y como mínimo, en toda la producción normativa de textos destinados a ser enviados a les Corts valencianes para su posterior debate y aprobación, en su caso, como leyes, pero sólo en 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 Consell. Sólo posteriormente, a medida que la *Agència* gane en experiencia y medios, podría contemplarse una ampliación de sus labores necesarias. Entre las áreas normativas donde donde en un futuro podría imperar la presunción a favor de cláusulas de revisión (o donde se recomienda que el Consell pueda invocar la ayuda de la *Agència* cuando haya una propuesta normativa de tipo reglamentario de especial incidencia en esas áreas) se podrían incluir:
 - 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 la Generalitat (en oposición a los ciudadanos o las empresas).
- Como órgano concentrado, la *Agència* ha de depender directamente de *Presidència* o de la *Vicepresidència del Consell* que tenga atribuidas labores de coordinación general de las tareas de gobierno y gozar de un nivel adecuado de autonomía, necesario para actuar con objetividad.
- 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 ésta 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 esta Agència 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).

- Elaboración de manuales y guías de redacción de leyes para ofrecer ayuda a estos procesos, así como los manuales y modelos de los procesos de *Avaluació d'Impacte Normatiu (AIN)*.

- 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. **Evaluación mejorada.** 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 AIN en sus concretos. No obstante, la nueva Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en su artículo 130 señala que las AAPP 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 su vaguedad, a la falta de concreción de medidas de análisis específico y a la evidente falta de compromiso con el cumplimiento de dicho artículo (las AAPP *cooperarán* para...), se prevé así 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 AAPP 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, 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.

Siguiendo estos parámetros, 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 Consell Jurídic Consultiu. Para ello se requiere del establecimiento de pautas estrictas. Las que se recomiendan son las siguientes:

- Ha de realizarse una **labor general de control y evaluación**, así como de expurgo, del ordenamiento jurídico valenciano que, como ocurre en general en todos los ámbitos jurídicos españoles, adolece 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 de la *Agència* sea la dirección y apoyo, facilitando soporte y medios materiales y humanos, así como su experiencia, para su realización, de una evaluación completa por año de cada una de las parcelas del ordenamiento jurídico autonómico (por ejemplo, dedicando un año a cada departamento de la Generalitat). Esta evaluación deberá ser llevada a cabo por el organismo encargado de la materia siguiendo para ello las directrices y guía que la *Agència* establezca al efecto, 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 de acción autonómica 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 Avaluació d'Impacte Normatiu (AIN)**, tal y como establece ya la legislación básica vigente en España, y en desarrollo de la normativa que el Consell estableció desde 2009, pero de modo mucho más completo y exigente. Ésta es una herramienta efectiva que ha convertirse en una parte más del proceso de elaboración de políticas públicas a nivel autonómico puesto que permite que éstas se adopten con criterios más claro y 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 AIN 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 AIN consistiría en estudiar el impacto que tendría la futura normativa en las empresas y ciudadanos, en el medio ambiente, 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 AIN 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 ONGs, para considerar cual sería el mejor modo de diseñar las políticas. A efectos de ordenar el proceso, la *Agència* 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 de la *Agència*. Entre las fases esenciales propuestas para el modelo valenciano de AIN 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, deberían identificar los riesgos o problemas esenciales, el impacto previsible, las opciones políticas posibles y los sectores/agentes afectados. Una Guía con preguntas desarrollada por la Agència siguiendo el modelo de la *Blaue Liste* alemana 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. Por ejemplo, en el Anexo 1 se describen los diez puntos que recomienda el cuestionario de la OCDE de 1995, en el que

muchos países de la UE y la OCDE se han basado. 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 y 1), por qué son necesarias las medidas propuestas y 2), 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 normativa.

- 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 (ACB), que permite la comparación de las ventajas y desventajas cuantificables, durante el período 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; y

 - 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; y
- 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.

Les Corts deberían comprometerse a no considerar ninguna propuesta a menos de que vaya acompañada por la AIN (o, si fuera conveniente, de una evaluación preliminar demostrando que no hay necesidad para una evaluación detallada), excepto en casos de urgencia. En esta materia, de nuevo, el liderazgo y apoyo de la *Agència* debiera ser clave.

- La etapa final de la AIN 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 puede contribuir a mejorar la calidad de las AIN 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 la *Agència*. Un buen modelo de evaluación *ex post* es el que la *Agència* podría basarse es el cuestionario desarrollado por la OCDE (Anexo 1), 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 la su revisión de una forma más eficaz, proporcionando información sobre la efectividad e idoneidad de las normas, sus

puntos fuertes y débiles, así como permitir 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 período, la evaluación en años posteriores 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, la *Agència* ayudará a la implantación y generalización en la Generalitat 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 llista de verificació*, 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 la *Agència*, 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 un miembro de la *Agència* que orientará, ayudará y dará apoyo al proceso. Asimismo, y para garantizar la mejor calidad normativa, tanto la Advocacia de la Generalitat 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 Generalitat, 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 de la Agència.

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 de les Corts, 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 período de audiencia previsto en la también estatal y básica ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno), 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, éstas 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, permitiendo realizar comentarios a todas las partes y garantizar la difusión de información al mayor número posible de interesados.
- La consulta debería realizarse con anterioridad a la introducción de la propuesta al poder legislativo, con el objeto de poder modificar la propuesta 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 partes 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.
- Recopilación, análisis e informe sobre las propuestas. Debería ser posible para el público en general tener acceso a los comentarios realizados por las partes 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 de la *Agència* 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 *Consell Jurídic Consultiu* o la evaluación por parte de Hacienda de la memoria económica del proyecto.

6. **Publicación.** La publicación y consolidación de las normas en la Comunitat Valenciana es insatisfactoria en estos momentos. El DOCV debería ofrecer servicios equivalentes a los que ofrece el BOE (consolidación de todas las normas, indicación de su vigencia, acceso a las revisiones de la misma...) de forma mucho más sencilla que en la actualidad. Asimismo, estas normas deberían integrarse en un portal que contubiera también todos los procesos normativos, en conexión con la *Agència* y les *Corts*, en sus diferentes estados. En esta plataforma web han de publicarse todos los informes y evaluaciones integradas en el proceso de AIN, tanto *ex ante* como *ex post*, de toda norma jurídica.

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 *better regulation*:

- 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 dos idiomas oficiales de la Comunitat Valenciana y de correcto uso del valenciano, para lo que la *Agència* debería ejercer labores de enlace y promoción de un lenguaje claro, técnicamente correcto y comprensible. El correcto uso del valenciano ha de velar

también porque las versiones en castellano y valenciano de las normas no planteen matices diferenciados que puedan dar lugar a confusiones.

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 autonómicas, 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. La *Agència* deberá velar en todo caso porque así sea en los procesos en los que participe y a los que dé soporte.

- Las medidas en relación a la entrada en vigor de normas (en dos períodos 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 para la Comunitat Valenciana.
- Articular políticas, iniciativas y procedimientos para mejorar la calidad de la regulación local.
- 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 de la Comunitat. 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. La formación específica de funcionarios y empleados públicos en estas materias requiere de un esfuerzo adicional, que

habrá de ser liderado por la *Agència* en colaboración con el *Institut Valencià d'Administració Pública*.

CONCLUSIÓN EJECUTIVA Y APUNTES FINALES

Las posibilidades de mejora en esta materia, habida cuenta del deficiente tratamiento de la misma en España hasta el momento, son enormes y permitirían aspirar a situar a la Comunitat Valenciana en una posición de liderazgo en el contexto español con la puesta en marcha de las propuestas desarrolladas en este informe. Estimamos que ello redundaría en una notable mejora de la calidad de la acción pública de la Generalitat valenciana y, por ello, de la eficacia de la administración valenciana en el despliegue de sus diversas políticas públicas, con los beneficios para el interés general y para los ciudadanos que se deducen de cualquier avance en esta dirección. Asimismo, ello permitiría un mejor cumplimiento con las exigencias derivadas de las normas de carácter básico estatal y las crecientes directrices europeas que se orientan en esta dirección.

Por último, consideramos que el propio procedimiento de establecimiento de estas medidas habría de estar sometido a estudios y controles semejantes a los propuestos, en la medida que haya medios materiales y humanos suficientes y preparados para ello. Asimismo, la propia *Agència* habría de establecer un completo proceso de evaluación de su actividad, resultados, insuficiencias y deficiencias a los 5 años de su puesta en marcha con la finalidad de detectar errores en el despliegue propuesto y, en su caso, realizar las debidas propuestas de mejora.

REFERENCIAS

- AEVAL. (s.f.). *Objetivos y Competencias*. Recuperado el 08 de diciembre de 2016, de http://www.aeval.es/es/la_agencia/presentacion/objetivos_competencias/
- Albanesi, E. (2008). Qualità della Legislazione pretermessa nella legge ed O.D.G. al Governo nella XV Legislatura. *Osservatorio sulle fonti* (2).
- Alberti, 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, & E. Roig, *El proyecto de nueva Constitución europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, Fundacion Pi Sunyer, Institut d'Estudis Autonomics,.
- Alemanno, A. (2015). How Much Better is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union - A Research Agenda. *EJRR*, 344-356.
- Almeida, R. (julio de 2016). *Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas*. Obtenido de La Calidad Normativa y la nueva Ley de Procedimiento Administrativo en España: <https://www.redinternacionalevaluacion.com/ricardo-almeida-leyes>
- Arroyo Jiménez, L. (2016). Participación electrónica y elaboración de normas administrativas en España y en los Estados Unidos de América. 1-24.
- Atienza Rodríguez, M. (1997). *Contribución a una teoría de la legislación*. Madrid: Civitas.
- Barazzoni, F.; Basilica, F. (2013). Crescita economica e qualità della regolazione in Europa e in Italia. En F. Barazzoni, & F. Basilica, *Verso la Smart Regulation in Europa* (pág. 456). Maggioli Editore.
- Baselga García-Escudero, P. (2010). *Materiales para el estudio de la técnica legislativa*. Cortes Generales, Madrid.
- Bassanini, F., Paparo, S.; Tiberi, G. (2005). Qualita' della Regolazione: Una Risorsa per competere. *ASTRID*, 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), 43-60.
- Better Regulation Task Force. (2005). *Regulation - Less is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes*. London.
- Blanes Climent, M. (27 de abril de 2016). *Transparencia y gobierno abierto*. Obtenido de ¿Existe transparencia en la legislación española?:

<https://miguelangelblanes.com/2016/04/27/existe-transparencia-en-la-legislacion-espanola/>

- Boix Palop, A. (2016). Transparencia, participación y procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias para un modelo de open government. En L. Cotino Hueso, J. L. Sahuquillo Orozco, & L. (. Corredoira y Alfonso, *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidad de la transparencia, participación y colaboración* (págs. 241-253). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Boix Palop, A. (2013). Spanish Administrative Traditions in the Context of European Common Principles. En M. Ruffert, *Administrative Traditions and European Common Principles* (págs. 83-99). Groningen: Europa Law Publishing.
- Boix Palop, A. (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.
- Cabinet Office. (31 de julio de 2015). *Guide to making legislation*. Recuperado el 09 de diciembre de 2016, de <https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation>
- Canals Ametller, D. (ed.). (2016). *Datos. Protección, Transparencia y Buena Regulación*. Documenta Universitaria.
- Canals Ametller, D. (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* (págs. 11-48). Girona: Documenta Universitaria.
- Canals Ametller, D. (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* (págs. 343-381). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Canals Ametller, D. (2010). Mejora Normativa y Reducción de Cargas Administrativas. En J. T. (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas* (págs. 43-67). Barcelona: Institut de Dret Públic.
- Canals i Ametller, D. (2008). L'avaluació de la qualitat normativa: primers passos, primers instruments. (G. d. Catalunya, Ed.) *Col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament*, 126-147.
- Cassese, S., & Mattarella, B. (1998). L'eccesso di regolazione e i remedi. En S. Cassese, & G. Galli, *L'Italia da Semplificare*. Bologna: Il Mulino.
- Comisión Europea. (19 de 05 de 2015). *Comunicado de Prensa*. Obtenido de Programa de Mejora de la Legislación: Reforzar la transparencia y el control para una mejor legislación de la UE: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_es.htm
- Congreso de los Diputados. (2016). *Función legislativa*. Recuperado el 08 de diciembre de 2016, de http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Funciones1/FLeg

- Conseil D'État. (2016). *Étude annuelle 2016: Simplification et qualité du droit*. Paris: Direction de l'information légale et administrative.
- Conseil d'État. (2006). *Études et documents du Conseil d'État*. Paris: La Documentation française.
- Consejo de Estado. (2009). *Informe 429 del 16 de abril de 2009*. Madrid.
- Dale, W. (1977). *Legislative drafting: a new approach: a comparative study of methods in France, Germany, Sweden and The United Kingdom*. London: Butterwoths.
- Del Pino, E., & Colino, C. (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). *Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)*, 1-32.
- Di Majo, L. (2016). Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme. *federalismi.it*(12), 1-30.
- Díaz González, G. (2016). La reforma de las potestades normativas. *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 63, 70-78.
- Doménech Pascual, G. (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).
- 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. Recuperado el 22 de enero de 2017, de <http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-831-Ponencia-del-Prof-Domenech-Pascual.aspx>
- Elliott, D. C. (2012). Drafting Legislation: High Quality Legislation and how to get it. *International Journal of Legislative Drafting and Law Reform*, 1(1), 49-64.
- European Commission. (19 de junio de 2013). *European Commission: Legal Service, the Legal Revisers*. Recuperado el 6 de diciembre de 2016, de http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/legal_reviser_en.htm
- García de Enterría, E. (1999). *Justicia y seguridad en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid: Thomson-Civitas.
- García de Enterría, E. (2006). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid: S.L. Civitas Ediciones.
- García-Escudero Márquez, P. (2011). *Manual de Técnica Legislativa*. Madrid: Thompson Reuters.
- García-Escudero Márquez, P. (2005). Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*(13), 121-164.
- Government, T. F. (abril de 2012). *A foundation for better law: five years of bureaucracy reduction and better regulation*. Recuperado el 07 de diciembre de 2016, de https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/Buerokratieabbau_en/Anlagen_en/2013-07-29-jb-2011_en.pdf?__blob=publicationFile&v=4

- GRETEL. (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, & F. Vallespín, *España Siglo XXI - La Política* (págs. 551-579). Madrid: Biblioteca Nueva.
- House of Commons Regulatory Reform Committee. (2008). *Getting Results: the Better Regulation Executive and the Impact of the Regulatory Reform Agenda*. London: The House of Commons.
- House of Commons, Political and Constitutional Reform Committee. (2014). *Ensuring standards in the quality of legislation*. London: 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.
- INAP. (2015). *Aprendizaje*. Recuperado el 09 de diciembre de 2016, de <http://www.inap.es/aprendizaje>
- Karpen, U. (2013). Comparative Law: Perspectives of Legislation. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*(17), 141-185.
- Légifrance. (09 de 12 de 2016). *Guide de légistique*. Obtenido de <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>
- Legifrance. (s.f.). *Legifrance - Guide de légistique*. Recuperado el 07 de diciembre de 2016, de <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique>
- Mandellkern Group on Better Regulation. (2001). *Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación*. European Commission.
- Martín Casals, M. (1991). Técnica normativa: las directrices. En C. d. Madrid, *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas* (págs. 103-127).
- Mazzina, P. (2013). Qualità della legislazione e competitività: alcune riflessioni intorno ad una recente esperieza campana. *Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1-10.
- Melero Alonso, E. (2005). *Reglamentos y disposiciones administrativas: análisis teórico y práctico*. Valladolid: Lex Nova.
- Melinkoff, D. (1982). *Legal Writing: Sense and Nonsense*. New 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), 85-108.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2015). Recuperado el 08 de diciembre de 2016, de <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Internacional/Union%20Europea/Paginas/Comit%C3%A9paraMejoradelaRegulaci%C3%B3n.aspx>

- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2009). *Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*. Recuperado el 09 de diciembre de 2016, de http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/areas/modernizacion-procedimientos/impacto_normativo/guia-metodologica-ain-1264084813.pdf
- Montilla Martos, J. (15 de junio de 2016). *El Informe CORA*. Obtenido de Instituto de Derecho Público Barcelona: <http://idpbarcelona.net/el-informe-cora/>
- Montin, C.-H. (2013). Smart Regulation in the European Union. En F. Basilica, & F. Barazonni, *Verso la Smart Regulation in Europa*. Dogana: Maggioli.
- 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), 82-94.
- Muñoz Machado (Dir.), S., Boix Palop, A., González Pascual, M., Sarmiento, D., & Zelaia Garagarza, M. (2012). *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes.
- National Audit Office. (2008). *Regulatory Reform in the UK*. London: National Audit Office.
- O'Brien, P. (2013). Policy Implementation in Italy: Legislation, Public Administration and the Rule of Law. *OECD Economics Department Working Papers*(1064).
- OECD. (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2013). *Better Regulation in Europe: Italy*. Paris: OCDE.
- OECD. (2011). *Better Regulation in Europe: Spain 2010*. Paris: OECD.
- OCDE. (2010). *Better Regulation in Europe: United Kingdom*. OCDE.
- OECD. (2010). *Better Regulation in Europe: France*. OECD.
- OECD. (2010). *Better Regulation in Europe: Germany*. OECD.
- OECD. (1999). *Regulatory Reform in the United States*. OECD.
- Office of the Legislative Counsel of the U.S. House of Representatives*. (2016). Recuperado el 6 de 12 de 2016, de Office of the Legislative Counsel of the US: <http://legcounsel.house.gov/>
- OPERA. (mayo de 2016). *Informe Ejecutivo Balance CORA*. Obtenido de <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:ef62e245-b704-434e-af46-29b3e193912e/CORA-Informe-Ejecutivo-trimestral-mayo-2016.pdf>
- Paniagua, J. (2012). España: Un Parlamentarismo Racionalizado de Corte Presidencial. En J. (. Lanzaro, *Parlamentarismo y presidencialismo en América Latina y Eruopa* (págs. 225-267). Madrid: CEPC.
- Parlamento Europeo. (2015). *Parlamento Europeo*. Recuperado el 6 de 12 de 2016, de <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/20150201PVL00004/Poderes-legislativos>

- Partington, M. (2012). *Introduction to the English Legal System*. Oxford: Oxford University Press.
- 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*, 89-144.
- Ponce Solé, J. (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), 201-243.
- Ponce Solé, J. (2009). Evaluación de la Calidad Normativa. Posibilidades y Límites. En V. A. Justicia, *Legislar Mejor 2009* (pág. 396). Madrid: Ministerio de Justicia.
- Ponce Solé, J. (Abril de 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, 2-8.
- Ponce Solé, J. (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.
- Ponce Solé, J. (19 de enero de 2017). *Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno* . Obtenido de La Administración al día - INAP: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507021>
- 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), 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, 83-126.
- Rodríguez Carbajo, J. R. (Octubre de 2015). El Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (la ley del procedimiento electrónico). *Actualidad Administrativa*(10).
- Rose-Ackerman, S., & Perroud, T. (2013). Policymaking and Public Law in France: Public Participation, Agency Independence and Impact Assessment. *Columbia Journal of European Law*, 19(2), 255-312.
- Rynearson, A. J. (2015). Standardising Statutory Writing Worldwie: An American Perspective . *International Journal of Legislative Drafting and Law Reform*, 3-10.
- Sainz Moreno, F., & Silva Ochoa, J. C. (1989). *La calidad de las leyes*. Vitoria: Parlamento Vasco.
- Sánchez Hernández, A. (2009). Modelos de Codificación y Simplificación Administrativa. En VV.AA., & M. d. Justicia, *Legislar Mejor 2009* (pág. 610). Ministerio de Justicia.

- Santaolalla López, F. (2009). La técnica normativa en la Unión Europea. (C. J. Valenciana, Ed.) *Revista Española de la Función Consultiva, Enero-Junio*(11), 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*. Paris: Conseil d'État.
- Senado de España. (2016). *Procedimientos Parlamentarios*. Recuperado el 08 de diciembre de 2016, de <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/procedimientosparlamentarios/de-talle/index.html?id=PROCLEGORD>
- Subirats, J. (2013). Internet y participación política: ¿nueva política?, ¿nuevos actores? *Revista de Ciencias Sociales, 26*(33), 55-72.
- Sunstein, C. (2009). *Simpler. The future of Government*. New York: Simon&Schuster.
- The Federal Government. (marzo de 2014). *Ensuring sustainable success and preventing additional costs*. Recuperado el 07 de diciembre de 2016, de https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/Buerokratieabbau_en/Anlagen_en/2014-07-30-jahresbericht-2013_en.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- The Federal Government. (abril de 2015). *Better Regulation 2014: Official - Simple - Tagible*. Recuperado el 07 de diciembre de 2016, de https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/Buerokratieabbau_en/Anlagen_en/2015-07-20-jahresbericht-2014_en.pdf?__blob=publicationFile&v=5
- The Federal Government. (Abril de 2016). *Better Regulation 2015: More simplification. More transparency. More time for the essentials*. Obtenido de 2015 Federal Government Report pursuant to Section 7 of the Act on the Establishment of a National Regulatory Control Council: https://www.bundesregierung.de/Content/EN/_Anlagen/2016-08-31-better-regulation-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- The Office of the Parliamentary Counsel. (06 de septiembre de 2016). *The Office of the Parliamentary Counsel: guidance*. Recuperado el 09 de diciembre de 2016, de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61010/Office_of_the_Parliamentary_Counsel_revised_guidance_16_12_11.pdf
- Tur Ausina, R. (2009). Técnica normativa, formas de gobierno y sistemas. (C. J. Valenciana, Ed.) *Revista Española de la Función Consultiva, Enero-Junio*(11), 103-132.
- U.S. House of Representatives, Johnson, C. (2003). *How our Laws are Made*. U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE.
- UK Parliament. (2016). *Parliament*. Obtenido de Government publications (Command Papers): <http://www.parliament.uk/about/how/publications/government/>

United States Congress. (1986). *How our laws are made*. Washington D. C.: Government Printing Office.

Warsmann, J.-L. (2009). *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*. Paris: La documentation Française.

Wiener, J. B., & Alemanno, A. (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, & P. Lindseth, *Comparative Administrative Law* (págs. 309-355). Edward Elgar.

ANEXO 1: Cuestionario de referencia de la OCDE para el proceso de elaboración de normas de 1995⁴⁵

Pregunta Núm. 1 - ¿Está correctamente definido el problema?

El problema que ha de ser solucionado debería estar detallado de forma precisa, ofreciendo pruebas concluyentes de su naturaleza y magnitud, y explicando la razón de su existencia (identificando los incentivos de las entidades perjudicadas).

Pregunta Núm. 2 - ¿Está justificada la acción del gobierno?

La intervención del gobierno debería estar basada en pruebas concluyentes de que la acción del gobierno está justificada, dada la naturaleza del problema, los beneficios y costes probables de la acción (basándose en una valoración real de la eficacia del gobierno), y los mecanismos alternativos para tratar el problema.

Pregunta Núm. 3 - ¿Es la vía normativa la mejor acción de gobierno?

Los legisladores deberían llevar a cabo, en una etapa temprana del proceso normativo, una comparación informada de una variedad de instrumentos políticos normativos y no normativos en la que se considerasen aspectos relevantes como los costes, beneficios, efectos de distribución y requisitos administrativos.

Pregunta Núm. 4 - ¿Existe una base legal para la normativa?

Los procesos normativos deberían estar estructurados de tal forma que todas las decisiones normativas respetaran de forma rigurosa el "imperio de la ley", esto es, debería existir una responsabilidad explícita que asegurara que todas las normas están autorizadas por normativas de un nivel más alto y que fueran coherentes con las obligaciones de los tratados, además de cumplir con principios legales importantes como la seguridad, proporcionalidad y requisitos de procedimiento aplicables.

Pregunta Núm. 5 - ¿Cuál es el nivel adecuado (o niveles) de gobierno para esta acción?

Los reguladores deberían escoger el nivel más apropiado de acción que debe adoptar el gobierno, o, si existen múltiples niveles, deberían diseñar sistemas eficaces de coordinación entre niveles de gobierno.

Pregunta Núm. 6 - ¿Justifican los beneficios de la norma su coste?

Los reguladores deberían valorar los costes y beneficios totales previstos para cada propuesta de normativa y los de sus alternativas, y deberían hacer estas valoraciones accesibles a los encargados de adoptar las decisiones. El coste de la acción del gobierno debería estar justificado por sus beneficios antes de adoptar una acción.

Pregunta Núm. 7 - ¿Es transparente la distribución de efectos entre la sociedad?

En la medida en que los principios de distribución y de equidad se vean afectados por la acción del gobierno, los reguladores deberían hacer transparente a la distribución de los costes y beneficios de la normativa entre los grupos sociales.

Pregunta Núm. 8 - ¿Es la normativa clara, coherente, comprensible y accesible para los usuarios?

Los reguladores deberían evaluar si las normas van a ser comprendidas por los usuarios, y con ese fin deberían adoptar medidas para garantizar que el texto y estructura de las normas sea lo más clara posible.

Pregunta Núm. 9 - ¿Han tenido todas las partes interesadas la oportunidad de manifestar su opinión?

Las normativas deberían desarrollarse de un modo abierto y transparente, con procedimientos eficaces para la participación de las partes interesadas (empresas y sindicatos afectados, otros grupos de interés, u otros niveles de gobierno).

45 Este cuestionario se puede encontrar en el Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación.

Pregunta Núm. 10 - ¿Cómo se conseguirá el cumplimiento con la normativa?

Los reguladores deberían valorar los incentivos e instrumentos a través de los que se aplicara la normativa, y deberían diseñar estrategias responsables de implementación que saquen el mejor provecho de la normativa.

ANEXO 2: Tabla comparativa del análisis *ex ante* realizado por los países analizados⁴⁶.

	FRANCIA	ALEMANIA	ITALIA	ESPAÑA	REINO UNIDO	EEUU	UE
¿Debe realizarse un RIA para informar el desarrollo de las leyes primarias?	Sí, en todas.	Sí, en todas.	Sí, en todas.	Sí, en todas.	Sí, en todas.	Not applicable	Para las leyes más relevantes
¿Debe realizarse un RIA para informar el desarrollo de regulaciones subordinadas?	Para las regulaciones más relevantes	Sí, en todas.	Sí, en todas.	Sí, en todas.	Sí, en todas.	Para las regulaciones más relevantes	Para las leyes más relevantes
A la hora de elaborar la normativa , ¿Se requiere que los reguladores identifiquen los beneficios de la nueva legislación?	Para todas las leyes, y algunas regulaciones secundarias	Siempre, para todas	Siempre, para todas	Para algunas leyes y determina da regulación secundaria	Siempre, para todas.	Para la regulación secundaria más relevante	Para la legislación primaria y secundaria más relevante
¿Están los legisladores obligados a analizar los costes financieros de la nueva regulación?	Nunca	Nunca	Nunca	Nunca	Para algunas leyes primarias y otras subordinadas	Para la mayoría de regulación subordinada	Para la regulación primaria y secundaria más importante
¿Están los legisladores obligados a analizar los costes indirectos de la nueva regulación?	Nunca	Para las leyes primarias	Nunca	Nunca	Para las leyes primarias	Para la regulación subordinada.	Para las leyes primarias relevantes
¿Están los legisladores obligados a analizar el impacto presupuestario de la nueva regulación?	Para toda la regulación, primaria y secundaria	Para toda la regulación, primaria y secundaria.	Para toda la regulación, primaria y secundaria	Para toda la regulación, tanto primaria como secundaria	Para toda la regulación, tanto primaria como secundaria.	Para la regulación secundaria	Para toda la regulación, tanto primaria como secundaria
¿Están los legisladores obligados a analizar el impacto medioambiental de la nueva regulación?	Solo en legislación primaria.	Para toda la regulación, primaria y secundaria.	Nunca	Para algunas leyes primarias y otras subordinadas	Para toda la regulación, primaria y secundaria.	Para la regulación secundaria	Para la regulación primaria y secundaria más importante

46 Tabla elaborada a partir de los datos extraídos del estudio de la OECD "Indicators of Regulatory Policy and Governance 2015". Datos accesibles a través del sitio web: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm> (último acceso el 21 de febrero de 2017).

	FRANCIA	ALEMANIA	ITALIA	ESPAÑA	REINO UNIDO	EEUU	UE
¿ Están los legisladores obligados a analizar el impacto de la normativa en áreas regionales específicas ?	Sólo para la legislación primaria.	Sí	Nunca	Para algunas leyes y determinada regulación secundaria	Sí	Nunca	Para la legislación primaria y secundaria más relevante.
¿se requiere que los reguladores incluyan una evaluación del impacto de la normativa en el desarrollo sostenible ?	Para todas las leyes, nunca para regulación secundaria	Siempre, para todas.	Nunca	Para algunas leyes y determinada regulación secundaria	Siempre, para todas.	Nunca	Para la legislación primaria y secundaria más relevante.
¿se requiere que los reguladores incluyan una evaluación del impacto de la normativa en grupos sociales específicos ?	Para todas las leyes, nunca para regulación secundaria	Siempre, para todas.	Nunca	Para algunas leyes y determinada regulación secundaria	Siempre, para todas	For major subordinat e regulation s	Para la legislación primaria y secundaria más relevante
¿se requiere que los reguladores incluyan una evaluación del impacto de la normativa en la igualdad de género ?	Para todas las leyes, nunca para regulación secundaria	Siempre, para todas.	Nunca	Siempre, para todas.	Siempre, para todas.	Nunca	Para la legislación primaria y secundaria más relevante
¿se requiere que los reguladores incluyan una evaluación del impacto de la normativa en la pobreza ?	Para todas las leyes, nunca para regulación secundaria	Siempre, para todas	Nunca	Para algunas leyes y determinada regulación secundaria	Siempre, para todas	Nunca	Para la legislación primaria y secundaria más relevante
¿Existe un organismo gubernamental fuera del ministerio que elabora la normativa responsable de revisar la calidad del RIA?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Se han llevado a cabo evaluaciones de la eficacia del RIA para influir en las propuestas de regulación?	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
¿Existe una comisión parlamentaria específica u otro órgano parlamentario con responsabilidades para revisar la calidad tanto de los RIAs individuales como del Sistema de RIA en general?	Sí	No	No	No	No, aunque sí para el caso del RIA general	No	Sí

	FRANCIA	ALEMANIA	ITALIA	ESPAÑA	REINO UNIDO	EEUU	UE
¿Existe un umbral para determinar si se lleva a cabo un RIA completo (en oposición a un RIA simplificado) para las leyes primarias y subordinadas?	No	No	No	Sí	Sí	Sí	No
¿Existe algún requisito para que las prácticas de evaluación del impacto sean proporcionales a la importancia de la reglamentación, es decir, el impacto esperado?	No en regulación primaria, sí en secundaria	No en regulación primaria, sí en secundaria.	No	Sí	Sí	Sí, en secundaria	Sí
¿Es obligatorio que los RIA sean refrendados cuando estén terminados? Si es así, ¿quién es responsable de hacerlo?	Para la legislación primaria no es obligatorio aprobarlos, para la secundaria, el oficial responsable de redactar la regulación	Sí, el cuerpo permanente de control central	No es obligatorio aprobarlos.	Funcionario responsable del desarrollo de la regulación	Ministro en cuestión	En la regulación secundaria el órgano permanente de supervisión.	Funcionarios de alto nivel
¿Existen ejemplos de buenas prácticas de RIA disponibles como guía ?	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí
¿Se encuentran los RIA para las leyes primarias y la legislación subordinada accesibles en línea?	Sí	Sí	Sí en legislación primaria. Nunca en secundaria.	Sí en legislación primaria. Nunca en secundaria	Sí	Sí en legislación secundaria	Sí
¿Existe un organismo responsable de revisar la decisión tomada por los funcionarios acerca de si se requiere realizar un RIA?	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí

ANEXO 3: Tabla comparativa del análisis *ex post* realizado por los países analizados⁴⁷.

	FRANCIA	ALEMANIA	ITALIA	ESPAÑA	REINO UNIDO	EEUU	UE
Se han llevado a cabo evaluaciones <i>ex post</i> de la legislación primaria existente en los últimos tres años?	Sí, algunas	Sí, algunas	Sí, algunas	Sí, algunas	Sí, algunas	No	Sí, frecuentemente
Se han llevado a cabo evaluaciones <i>ex post</i> de la regulación secundaria existente en los últimos tres años?	Sí, algunas	Sí, algunas	Sí, algunas	No	Sí, algunas	Sí, frecuentemente	Sí, frecuentemente
Es la evaluación <i>ex post</i> periódica de la legislación existente obligatoria?	Para determina da regulación primaria y secundaria	Para la regulación primaria y secundaria más relevante	Para todas las leyes primarias y secundarias	Nunca	Para todas las leyes primarias y secundarias	Nunca para las primarias , a veces para las secundarias	Para todas las leyes primarias y secundarias
¿Incluye la legislación primaria y secundaria la obligación de realizar evaluaciones periódicas de forma automática?	Para algunas leyes primarias y secundarias	Para las leyes primarias y secundarias más relevantes	Nunca	Nunca	Para las leyes primarias más relevantes y todas las secundarias	Nunca para las primarias , a veces para las secundarias	Para algunas leyes primarias y secundarias
¿Existe algún cuerpo específico que lleve a cabo una revisión de la legislación existente?	No	Sí, con independencia gubernamental	Sí	No	Sí, con independencia gubernamental	No	No
¿Existen actualmente mecanismos con los que la ciudadanía pueda hacer recomendaciones para modificar, mejorar o discutir la regulación?	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
¿Están los interesados implicados en la evaluación <i>ex post</i> de la normativa?	Para algunas normativas	Sí, para todo tipo de normativas	Para algunas normativas	Para algunas normativas	Sí, para todo tipo de normativas	Para algunas normativas	Sí, para todo tipo de normativas
¿Se encuentran las evaluaciones de la	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí

47 Tabla elaborada a partir de los datos extraídos del estudio de la OECD "Indicators of Regulatory Policy and Governance 2015". Datos accesibles a través del sitio web: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm> (último acceso el 21 de febrero de 2017).

	FRANCIA	ALEMANIA	ITALIA	ESPAÑA	REINO UNIDO	EEUU	UE
legislación primaria disponibles en Internet?							
¿Se encuentran las evaluaciones de la legislación secundaria disponibles en Internet?	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí